

T.C

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN
DENETİMİ VE YENİ ARAYIŞLAR
(Yüksek Lisans Tezi)

Tez Danışmanı

Yrd.Doç.Dr.Rafet Çevikbaş

Tez Öğrencisi

Volkan Topcu

Ankara, 2006

ÖNSÖZ

Denetim yönetimin vazgeçilmez bir unsurudur. Denetim olmaksızın yönetimin etkili bir şekilde fonksiyon ifa etmesi mümkün değildir. Denetim sorunu Türkiye’de her dönem denetleyen ve denetlenen kurumlarda, sivil toplum örgütlerinde, bilim çevrelerinde ve medyada sürekli tartışılmakta ve güncelliğini korumaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların ve suistimallerin yaygın olması toplumsal yapıyı tahrip etmekte, toplumun refah düzeyini azaltmakta, işsizliğe ve sefalete yol açmaktadır. Bütün bu olumsuzlukları en aza indirmek ancak bağımsız bir yönetsel ve yargısal denetim sistemi kurmakla, hesap verme mekanizmalarını geliştirmekle ve saydamlığı sağlamakla mümkündür.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, merkezi ve yerel düzeyde denetimi (kendi meclislerinin yaptığı denetim ve vesayet denetimi) konusunda üzerinde mutabakata varılabilmiş, iyi işleyen, verimli ve etkin bir denetim modeli henüz oluşturulabilmiş değildir. Yerel yönetimler üzerinde çok fazla kurumun denetim yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay, belediye ve özel idarelerin kendi meclis denetim komisyonları, belediyeleri denetleyen kendi teftiş kurulları gibi. Bu durum aynı yerel yönetim organının değişik denetim organlarıncı tekrar tekrar denetlenmesi veya nasıl olsa diğer denetim organı denetler denerek hiç denetlenmemesi sonucunu doğurmakta, denetimde zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Ayrıca; denetimin bazen keyfi, subjektif, politik yaklaşımlarla yapılması denetimden beklenen işlev ve hedeflerin yakalanamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle tezimizde yerel yönetimlerin verimli, etkin bir şekilde denetlenebilmesi için gelişmiş batı ülkelerindeki uygulamalar da göz önüne alınarak yeni arayışlara girilmiştir.

Tez konusunun seçiminde ve çalışmamın her aşamasında katkılarını esirgemeyen danışmanım Yrd.Doç.Dr.Rafet Çevikbaş’a ve meslektaşım Sayıştay Başdenetçisi Hakan Aşıcı’ya, Sağlık Bakanlığı Müfettişleri Erkan Hacıfazlıoğlu ve Cengiz Sengir’e, Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü Abdullah Koç’a, tezimi değerlendiren Yrd.Doç.Dr.Hüseyin Demir ve Yrd.Doç.Dr.Recep Yücel’e ve tezimin yazımı ve düzeltilmesi aşamalarında büyük yardımları olan ablam Nuran Şimşek’e ve eşim Figen Topcu’ya teşekkürlerimi sunuyorum.

Volkan TOPCU

ÖZET

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ VE YENİ ARAYIŞLAR

Denetim, yönetimin ortaya koyduğu standartlardan hareket ederek uygulamanın bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa öneriler getirmektir. Denetimin temel amaçları karar alıcılara geçerli bilgiler sunmak, hata ve suistimalleri önlemek ve yönetimde rasyonelliği sağlamaktır.

Devlet organlarını denetlemekle görevli olan denetim kuruluşlarının uygulaması gereken bazı önemli ilkeler vardır. Denetim ilkeleri denetimde objektifliği, dürüstlüğü, şeffaflığı sağlaması ve denetlenenler üzerinde güven sağlaması açısından önemlidir. Denetime hakim olan temel ilkeler; dürüstlük, bağımsızlık, tarafsızlık-nesnellik-güvenirlilik, yasallık ve yeterlilik olmak üzere beş tanedir. Denetim, genel olarak siyasal denetim, yönetsel denetim, yargısal denetim, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi olmak üzere beşe ayrılmaktadır. Yasama denetiminin (TBMM’nin hükümeti denetlemesinin) en önemli sakıncası, bir siyasal partinin parlamentoda çoğunluğu ele geçirmesi sonucu meclisin hükümeti denetleme işlevini yerine getirememesi durumunda yaşanmaktadır. Yönetsel denetim ise denetçi olarak adlandırılan görevlilerin hukuka uygunluk, mali ve performans açısından yapmış olduğu denetimdir. Denetim üçüncü türü ise yargısal denetimdir. Yerel yönetimlerin yargısal denetimiyle ilgili en önemli sorun davaların uzun sürmesi ve harç ödeme zorunluluğunun olmasıdır. Denetimin dördüncü türü ise, ombudsman denetimidir. Ombudsman kurumu bağımsız ve güvenilir olması, idarenin dışında fakat onu etkileyen bir makam olması, raporlarını halka açık tutması, başvurulardan harç almaması gibi nedenlerle tercih edilmektedir. Denetimin beşinci türü ise, kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetiminin (halkın ve baskı gruplarının denetiminin) etkili olması için gelişmiş ve bağımsız bir medyanın olması ve bilgi edinme yollarının açık tutulması gerekir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenebilmesi için gelişmiş demokratik ülkelerinde geçerli olan bazı uygulamalara ülkemizde de şiddetle ihtiyaç bulunmaktadır: Bunlardan birincisi “geri çağırma” ve “yerel plebisit”tir. İkincisi “halk toplantıları”dır. Üçüncüsü ise, “proje demokrasisi”dir. Dördüncüsü ise, Yerel Sayıştayların oluşturulmasıdır.

SUMMARY

AUDIT OF LOCAL AUTHORITIES IN TURKEY AND NEW APPROACHES

Audit is defined as going through with the standards put forward by the management to present the status of the practice in respect of these standards and planned bases and to propose modifications if any change is required in existing standards. The fundamental aims of audit are to offer valid information to decision takers, to prevent the mistakes and malpractices and to achieve the rationality in management.

There are some important principles to be carried out by the audit institutions charged with to audit state agencies. Audit principles are important from the point of view of achieving the objectivity, honesty and transparency in auditing and ensuring the reliance over the auditees. The fundamental principles dominating the audit concept consist of five principles as honesty, independence, impartiality-objectivity-reliability, legality and adequacy. Audit, in general, is separated into five divisions which are political audit, administrative audit, judiciary audit, ombudsman audit and public opinion audit. The most important drawback of legislative audit (audit of the government by the National Assembly) is experienced when the assembly becomes unable to carry out its government auditing function as a result of one political party's overwhelming majority in the parliament. Administrative audit is the audit done by the officials called as auditors through legal conformity, financial and performance respects. The third type of the audit is judiciary audit. The most important problem with the judiciary audit of local authorities is the delay of trails and compulsory fee payments. The fourth type of audit is ombudsman audit. The ombudsman institute is preferred because of the following reasons such as; it is independent and reliable, it is an authority out of the administration but it affects it, its reports are accessible by public and yet applications to the institute are free of payments. The fifth type of audit is public opinion audit. For the public opinion audit (the audit carried out by the public and the press groups) to be affective it is necessary that an independent and developed media exists and the access of information is open.

For the local authorities in Turkey to be audited affectively there is an urgent necessity of some certain practices in our country which are already in effect in developed democratic countries. First of these is "recall" and "local plebiscite". Second is "public meetings". The third is "project democracy". And yet the fourth is to constitute Local Audit Courts.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.GİRİŞ.....	1
--------------	---

İKİNCİ BÖLÜM

2.ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	3
2.1.Anket Sorularını Hazırlanışı	3
2.2.Araştırmanın Evreni ve Örneklem Yöntemi	3
2.3.Ölçeklerin Güvenirliği Ve Geçerliliği	6

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.DENETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI VE KAPSAMI	8
3.1.Yerel yönetim kavramı	8
3.2.Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler.....	9
3.2.1.Sosyolojik Etkenler	9
3.2.2.Demokratik Etkenler	10
3.2.3.Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Faktörü	10
3.3.Yerel Yönetimin Tarihsel Kökenleri..	11
3.3.1.Ortaçağ'da Yerel Yönetimler	12
3.3.2.Endüstri Devrimi ve Yerel Yönetimler	12
3.3.3.Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimlerin Dönüşümü	12
3.4.Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Oluşumu ve Gelişimi.....	14
3.5.Yerel Yönetimin Türleri	18
3.5.1.Yetki Genişliği(Deconcentration,delegation).....	18
3.5.2.Yerinden Yönetimi	18
3.5.2.1.Siyasal Yerinden Yönetim	19
3.5.2.2.Yönetsel Yerinden Yönetim	19
3.6.Yerel Yönetimlerin İlkeleri.	29
3.6.1.Yerellik İlkesi(Hizmette Halka Yakınlık-Subsidiarity İlkesi)......	30
3.6.2.Özerklik ilkesi	31
3.6.3.Vesayet Denetimi İlkesi	34
3.6.4.Demokratik Davranış İlkesi	36
3.6.5.Verimlilik ve Etkinlik İlkesi	37
3.6.6. Sosyal Adalet İlkesi	37
3.6.7.Açıklık(Saydamlık-Şeffaflık) İlkesi	38
3.6.8.Tarafsızlık(Yansızlık) İlkesi	39
3.6.9.Sivil Toplum Olması İlkesi	40
3.6.10.Hizmet,görev,gelir ve yetki paylaşımı ilkesi	40
3.7. Denetim Kavramı ve Kapsamı	42
3.7.1.Denetimin Anlamı ve Tanımı	44
3.7.2.Denetimin Konusu ve Alanı	45
3.7.2.1.Kurumların Denetimi	45
3.7.2.2.Organların Denetimi	45
3.7.2.3.İşleyişin Denetimi	46
3.7.2.4.Personelin Denetimi	47
3.7.2.5.Mallların Denetimi	47

3.7.3.Denetimin Amaçları	47
3.7.3.1.Karar Alıcılara Sunulan Bilgilerin Güvenilirliğini Sağlama	47
3.7.3.2.Önleme ve Hesap Sorma	48
3.7.3.3.Sürekliği ve Eşgüdümü Sağlama	48
3.7.3.4.Reform Yapma, Verimlilik ve Etkinliği Sağlama	49
3.7.4.Denetimin İşlevine Göre Sınıflandırılması	50
3.7.4.1.Finansal denetim (finansal tablolar denetimi)	50
3.7.4.2.Uygunluk Denetimi(Düzenlilik Denetimi,Mali Denetim)	51
3.7.4.3.Performans denetimi (işletme denetimi, faaliyet denetimi)	52
3.7.4.4.Ekonomik denetim (bütünleşik denetim, sistemci denetim).	52
3.7.5.Denetimin İlkeleri	53
3.7.5.1.Dürüstlük	53
3.7.5.2.Bağımsızlık	54
3.7.5.3.Tarafsızlık,Nesnellik ve Güvenirlilik	54
3.7.5.4.Yasallık	55
3.7.5.5.Yeterlilik	55
3.7.6.Denetimin Yöntemleri	55
3.7.6.1.Haberli-Ani Denetim	55
3.7.6.2.Yerinde-Evrak Üzerinde Denetim.	56
3.7.6.3.Sorgulu-Sorgusuz Denetim	56
3.7.6.4.Güdümlü-Serbest Denetim	56
3.7.6.5.Bireysel-Kurumsal denetim	56
3.7.7.Denetimin Standartları	57
3.7.7.1.Genel Standartalar	57
3.7.7.2.Çalışma Alanı Standartları	58
3.7.7.3.Raporlama Standartları	59
3.7.8.Denetimin Türleri	60
3.7.8.1.Siyasal Denetim	60
3.7.8.2.Yönetmelik Denetim	63
3.7.8.3.Yönetimin Yargısal Denetimi	82
3.7.8.4.Ombudsman	91
3.7.8.5.Kamuoyu Denetimi	97

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.DİĞER BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ	100
4.1.Gelişmiş Batı Ülkelerinde Denetim	100
4.1.1.İngiltere	100
4.1.1.1.Yasama Denetimi	100
4.1.1.2.Yargı Denetimi	100
4.1.1.3.İdari Denetim	100
4.1.1.4.İngiltere Denetim Komisyon	102
4.1.1.5.İngiltere Sayıştay'ı(NAO)	105
4.1.2.Fransa	106
4.1.2.1.Hükümet Temsilcisinin ve İdari Yargının Denetimi	106
4.1.2.2.Yerel Sayıştay'ın Denetimi	106
4.1.3.Amerika Birleşik Devletleri(ABD)	108
4.1.3.1.Yerel Halkın Denetimi	108
4.1.3.2.ABD Sayıştay'ı (GAO)	109

4.1.3.3.ABD’de Teftiş Kurulları	110
4.1.4.İtalya	113
4.1.4.1.Vesayet Denetimi	113
4.1.4.2.Sayıştay Denetimi	114
4.2.Uzakdoğu Ülkelerinde Denetim	114
4.2.1.Japonya	114
4.2.1.1.Yönetsel Denetim	114
4.2.1.2.Halk Denetimi	115
4.2.1.3.Sayıştay Denetimi	115
4.2.2.Çin	116
4.2.2.1.Halk Kongreleri	116
4.2.2.2.Yerel Denetim Organları	116
4.2.2.3.Sayıştay(Ulusal Denetim Kurumu)	116
4.3.Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Denetim	116
4.3.1.Rusya	116
4.3.2.Polonya	117

BEŞİNCİ BÖLÜM

5.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİMİNİN GELİŞİM VE DEĞİŞİM SÜRECİ	119
5.1.Osmanlı İmparatorluğu Dönemi	119
5.1.1. 1913 Tarihli Özel İdare Yasasından Önce Yerel Yönetimlerin Denetimi	119
5.1.2. 1913 Tarihli Özel İdare Yasasından Sonra Yerel Yönetimlerin Denetimi	121
5.1.2.1.Bütçe Üzerinde Vesayet Denetimi	121
5.1.2.2.Özel İdarenin Organları Üzerinde Vesayet Denetimi	122
5.1.2.3.Divan-ı Muhasebat(Sayıştay) Denetimi	122
5.1.2.4.Şurayı Devlet(Danıştay) Denetimi	122
5.2.Türkiye Cumhuriyeti Dönemi	123
5.2.1. 1921 Anayasası Dönemi	123
5.2.2. 1924 Anayasası Dönemi	123
5.2.2.1.Anayasal Düzenlemeler	123
5.2.2.2.Yasal Düzenlemeler	124
5.2.2.2.1. 442 sayılı Köy Kanunu	124
5.2.2.2.2. 1580 sayılı Belediye Kanunu	124
5.2.2.2.3. 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu.....	125
5.2.2.2.4. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu	126
5.2.3. 1961 Anayasası Dönemi	127
5.2.3.1.Anayasal Düzenlemeler	127
5.2.3.1.1.TBMM’nin Denetim Yolları	127
5.2.3.1.2.Yargı Denetimi	127
5.2.3.2.Yasal Düzenlemeleri	128
5.2.3.2.1. 521 sayılı Danıştay Kanunu	128
5.2.4. 1982 Anayasası Dönemi	128
5.2.4.1.Anayasal Düzenlemeler	128
5.2.4.1.1.TBMM’nin Denetim Yolları	128
5.2.4.1.2. Yargı Denetimi	129
5.2.4.1.3.İdari Denetim	130
5.2.4.1.4.Yetki Genişliği İlkesi	131

5.2.4.1.5. Tahkim	131
5.2.4.2. Yasal Düzenlemeler	131
5.2.4.2.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.	132
5.2.4.2.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu	142
5.2.4.2.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	145
5.2.4.2.4. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	148

ALTINCI BÖLÜM

6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR	152
6.1. Hukuksal Sorunlar	152
6.1.1. Anayasa’dan Kaynaklanan Sorunlar	152
6.1.2. Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar	153
6.2. Siyasal Sorunlar.....	159
6.2.1. Siyasal Partiler Ve Siyasal İktidarlardan Kaynaklanan Sorunlar	159
6.2.2. Bürokrasiden Kaynaklanan Sorunlar	160
6.2.3. Sivil Toplum Örgütlerinden Kaynaklanan Sorunlar	161
6.2.4. Halktan Kaynaklanan Sorunlar	161
6.3. Ekonomik Sorunlar	162
6.3.1. Denetleyen Kurumların Ekonomik Sorunları	162
6.3.1.1. Bütçeden Denetime Ayrılan Payın Yetersizliği	162
6.3.1.2. Çağdaş Denetim Teknolojilerinin Kullanılmaması	162
6.3.2. Denetim Personelinin Ekonomik Sorunları	164
6.3.2.1. Ekonomik ve Sosyal Hakların Yetersizliği	164
6.3.2.2. Çalışma Yerlerinin Fiziksel Koşullarının Yetersizliği	164
6.4. Kültürel ve Etik Sorunlar.	164
6.4.1. Kültürel Sorunlar	164
6.4.2. Etik Sorunlar	165
6.5. Sosyal Sorunlar	165
6.5.1. Denetim Elemanlarının Cinsiyetinden Kaynaklanan Sorunlar	165
6.5.2. Denetim Elamanlarının Yaşından Kaynaklanan Sorunları	165

YEDİNCİ BÖLÜM

7. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE ETKİN İŞLEYİŞ İÇİN YENİ ARAYIŞLAR VE YAKLAŞIMLAR	166
7.1. Hukuksal Arayışlar	166
7.1.1. Anayasal Arayışlar	166
7.1.2. Yasal Arayışlar	168
7.2. Siyasi Arayışlar	173
7.2.1. Siyasal İktidarlar ve Siyasal Partilerle İlgili Arayışlar	173
7.2.2. Bürokrasiyle İlgili Arayışlar	174
7.2.3. Sivil Toplum Örgütleriyle İlgili Arayışlar	175
7.2.4. Halkla İlgili Arayışlar	176
7.3. Ekonomik Arayışlar	177
7.3.1. Denetleyen Kurumlarla İlgili Ekonomik Arayışlar	177
7.3.1.1. Bütçeden Denetime Ayrılan Payın Arttırılması	177

7.3.1.2.Çağdaş Denetim Teknolojilerinin Kullanılması	178
7.3.2.Denetim Personeli İle İlgili Ekonomik Arayışlar	179
7.3.2.1.Ekonomik ve Sosyal Hakların Düzeltilmesi	179
7.3.2.2.Çalışma Yerlerinin Fiziksel Koşullarının Düzeltilmesi	180
7.4.Kültürel ve Etik Arayışlar	180
7.4.1.Kültürel Arayışlar	180
7.4.2.Etik Arayışlar	180
7.5.Sosyal Arayışlar	181

SEKİZİNCİ BÖLÜM

8)TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ VE YENİ ARAYIŞLAR ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ	182
8.1.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarındaki Personelin Öğrenim Durumu	182
8.2.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarındaki Personelin Yaş Durumu	183
8.3.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Denetim Yapan Organlar ve Bu Organların Denetim Yapma Sıklığı	184
8.4.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Sayıştay Denetiminin Yapılma Yöntemi	185
8.5.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetimin Nasıl Yapılması Gerektiğine Dair Düşünceleri	186
8.6.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Görevli Personelin Mali Denetimi Yapacak Kurumlar Hakkındaki Düşünceleri	187
8.7.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetimin Objektifliği Olup Olmadığı Konusundaki Düşünceleri	188
8.8.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetimin Yapılma Sıklığına Dair Düşünceleri	189
8.9.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetim Organlarınca Tespit Edilen Hata ve Eksiklikler Konusundaki Düşünceleri	190
8.10.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Vesayet Denetimi Konusundaki Düşünceleri	191
8.11.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetimin Özel Sektöre Yaptırılması Konusundaki Düşünceleri	192
8.12.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Teftiş Kurulları Hakkındaki Düşünceleri	193
8.13.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetlenen Birim Personeli Hakkında Düşünceleri	194
8.14.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetim Konusundaki Düşünceleri	195
8.15.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Kamuoyu Denetimi Konusundaki Düşünceleri	196
8.16.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Belediye Şirketlerinin Sayıştay’ca Denetlenmesi Konusundaki Düşünceleri	197
8.17.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Birliklerin Sayıştay’ca Denetlenmesi ve İhale Yasasına Tabi Olması Konusundaki Düşünceleri	198

DOKUZUNCU BÖLÜM

9.SONUÇ VE ÖNERİLER	200
KAYNAKLAR	214
Ek 1	220

BİRİNCİ BÖLÜM

1.GİRİŞ

Denetim yönetimin vazgeçilmez bir fonksiyonudur.Denetim olmadan yönetimin tamamlanmış olması mümkün değildir.Denetim, karar alıcı konumunda olan yöneticilere güvenilir ve geçerli bilgiler sunmakta ve bu yöneticilerin sağlıklı bir şekilde karar almalarına olumlu yönde katkı yapmaktadır.Ayrıca denetçiler denetimleri sonucunda hazırladıkları reform taslakları ile kurumların yeniliklere uyum sağlamalarında, böylece daha verimli ve etkin hizmet sunmalarında önemli bir işleve sahiptir. Denetim yönetimdeki çağdaş gelişmelerin en önemli destekleyicisidir.Bu nedenle denetim sorunu aynı zamanda yönetimin ve yöneticilerin de bir sorunudur.Denetimsiz bir yönetimde suistimallerin, hataların ve yolsuzlukların önüne geçmek mümkün değildir.

Denetim sorunu Türkiye’de her dönem denetleyen ve denetlenen kurumlarda, sivil toplum örgütlerinde, bilim çevrelerinde ve medyada sürekli tartışılmakta ve güncelliğini korumaktadır.Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların ve suistimallerin yaygın olması toplumsal yapıyı tahrip etmekte, toplumun refah düzeyini azaltmakta, işsizliğe ve sefalete yol açmaktadır.Bütün bu olumsuzlukları en aza indirmek ancak bağımsız bir yönetsel ve yargısal denetim sistemi kurmakla, hesap verme mekanizmalarını geliştirmekle ve saydamlığı sağlamakla mümkündür.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, merkezi ve yerel düzeyde denetimi (kendi meclislerinin yaptığı denetim ve vesayet denetimi) konusunda üzerinde mutabakata varılabilmiş, iyi işleyen, verimli ve etkin bir denetim modeli henüz oluşturulabilmiş değildir.Yerel yönetimler üzerinde çok fazla kurumun denetim yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, İçişleri Banklığı Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay, belediye ve özel idarelerin kendi meclis denetim komisyonları, belediyeleri denetleyen kendi teftiş kurulları gibi. Bu durum aynı yerel yönetim organının değişik denetim organlarınca tekrar tekrar denetlenmesi veya nasıl olsa diğer denetim organı denetler denerek hiç denetlenmemesi sonucunu doğurmakta, denetimde zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Ayrıca; denetimin bazen keyfi, subjektif, politik yaklaşımlarla yapılması denetimden beklenen işlev ve hedeflerin yakalanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler üzerinde genellikle hukuka uygunluk ve mali denetim olmak üzere iki tür denetim yapılmaktadır. Oysa ki, gelişmiş ve demokratik ülkelerin çoğunda bu denetimlerin yanında etkili bir yerindelik (performans) denetimi de yapılmaktadır. Performans denetimi, bir örgütün faaliyetlerinin verimlilik ve etkinliğini değerlendirmek amacıyla bu faaliyetlerle ilişkili usul ve yöntemlerin uygulanışının gözden geçirilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından değerlendirilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayışlar” adlı tezimizde, yerel yönetimler üzerinde yargısal denetim ile iç ve dış yönetsel denetimin hangi kurumlar eliyle nasıl kullanıldığı, bu denetimlerin faydalı ve sakıncalı yönlerinin neler olduğu, bu denetimlerin verimli ve etkin olması için neler yapılması gerektiği konuları ele alınacaktır.

Ayrıca konuyla ilgili alan araştırması yapılarak, denetlenenlerin bugünkü denetim sistemine bakış açılarının nasıl olduğu, denetlenenlerin denetimden neler bekledikleri hususları ortaya konacaktır. Sonuçta da Türkiye’de yolsuzluklara etkili bir şekilde mücadele edecek, çağdaş denetim teknik ve yöntemlerini kullanacak bir iç ve dış denetim sisteminin nasıl olması gerektiği araştırılacaktır.

Bu doğrultuda geliştirilen hipotezler olarak;

- 1.Mevcut denetim sistemi ile yerel yönetimler etkili olarak denetlenememektedir.
 - 2.Denetimin çok başlı olması, idarenin işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir.
 - 3.Yerel yönetimler sadece vesayet denetimi (hukuka uygunluk denetimi) ile değil yerindelik (zamana ve koşullara uygunluk) denetimiyle de denetlenerek amaca ulaşılabilir.
 - 4.Denetim cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici ve teşvik edicidir.
- Başlıkları altında belirlenmiştir.

Araştırma yedi bölümden oluşmaktadır: Birinci bölüm giriş bölümü olup, bu bölümde tezin genel olarak konularının ve hipotezlerinin neler olduğu anlatılmaktadır. İkinci bölümde araştırmanın yöntemi, anket formlarının nasıl hazırlandığı açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde yerel yönetim ve denetimin kavram ve kapsamı anlatılmaktadır. Yerel yönetim kavramı, evrimi ve gereği, yerel yönetimlerin türleri ve ilkeleri, denetim kavramı, denetimin konusu, amaçları, ilkeleri, yöntemleri, standartları ve türleri açıklanmaktadır. Denetim siyasal denetim, yönetsel denetim, yargısal denetim, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi olarak beşe ayrılmakta, özellikle yönetsel denetim (iç ve dış denetim) konusu ayrıntılı işlenmekte, bu denetim organlarının eksik ve aksayan yönlerine değinilmektedir. Ayrıca bizim kamu yönetimi sistemimizde henüz olmayan ombudsman denetiminin önemine değinilmekte, ülkemiz için gerekli olduğu belirtilmektedir. Dördüncü bölümde diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin denetiminin nasıl yapıldığı, bu ülkelerde hangi denetim teknik ve yöntemlerinin kullanıldığı, denetimde Türkiye’ye örneklik teşkil edecek yaklaşım ve tekniklerin olup olmadığı hususları araştırılacaktır. Beşinci bölümde Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminin gelişim ve değişim süreci ele alınacaktır. Altıncı bölümde Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde karşılaşılan sorunların (hukuksal, siyasal, ekonomik, kültürel ve etik sorunlar) neler olduğu, bu sorunların nereden kaynaklandığı incelenmiştir. Yedinci bölümde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde karşılaşılan sorunların nasıl aşılacağı, ne gibi çözümler üretileceği açıklanmaktadır. Sekizinci bölümde ise örneklem yöntemi ile yapılan alan araştırması sonuçları tespitleri sektörel değerlendirmesi yapılmakta ve hipotezleri doğrulayıcı belirlemeler ve yorumlar yapılmaktadır. Alan araştırması ile denetlenen kişilerin denetime bakış açıları, vesayet denetiminden memnun olup olmadıkları, nasıl ve hangi aralıklarla bir denetim istedikleri gibi hususların cevapları aranmakta ve elde edilen bulgularla denetimde yeni birtakım arayışlara girilmektedir. Dokuzuncu bölüm ise sonuç bölümü olup, bu bölümde tezin genel anlamda bir özeti verilmekte ve elde edilen sonuçların neler olduğu değerlendirilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2.ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırma yöntemi olarak, anket yöntemi benimsenmiş olup, anketteki toplam 21 soru denetlenen özel idare ve belediyelerde görevli personele sorulmuştur.

2.1.Anket Sorularının Hazırlanışı

Anket soruları; denetimde güncel olarak tartışılan teftiş kurullarının kaldırılması, vesayet denetimi, kamuoyu denetimi, yerel yönetimlerin hangi denetim organlarıncı ne sıklıkla denetlendikleri gibi konuları içermektedir. Araştırmanın amacı yerel yönetimlerde görev yapan personel gözıyla, belediyelerde ve özel idarelerde şu an uygulanan yönetsel denetimin nasıl gerçekleştiğine, eksiklerinin neler olduğuna, denetimin daha verimli, etkin ve rasyonel bir şekilde nasıl yapılabileceğine dair düşüncelerini günümüzdeki çağdaş denetim teknikleri ve modelleri ışığında değerlendirmek ve yeni çözüm yolları arayışı içine girmektir.

2.2.Araştırmanın Evreni ve Örneklem Yöntemi

Yerel yönetimler kavramı Türkiye’de belediye, il özel idareleri ve köylerin hepsini içermektedir.Bu kadar geniş kapsamlı bir evrende sınırlamaya gitmeden araştırma yapmak teknik ve maddi açıdan çok zor ve uzmanlık isteyen bir iştir.Bu nedenle araştırma evrenini sınırlandırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.Araştırma evrenine bundan dolayı köyler dahil edilmemiştir.Zaten ülkemizde köylerin denetimi daha çok vesayet denetimi şeklinde olup mülki idare amirleri ile onların başkanı oldukları ilçe ve il idare kurulları tarafından yapılmaktadır.Sayıştay’ın fiilen köyler üzerinde bir denetimi bugüne kadar olmamıştır.Diğer denetim organlarının da köyler üzerinde bazı istisnai durumlar hariç bir denetimi fiilen yapılmamaktadır.İstisnai duruma Mülkiye müfettişlerinin yaptıkları denetimler gösterilebilir.Bilindiği gibi köylerin kendi aralarında kurmuş oldukları köylere hizmet götürme birlikleri vardır.Bu birliklere devlet özellikle özel idare kanalıyla yardım yapmaktadır.İşte mülkiye müfettişleri bu birlikleri denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır.Fakat müfettişlerin görev ve yetki alanının çok geniş olması nedeniyle köylere hizmet götürme birliklerini denetleme pek de sık olmamaktadır.Araştırma evrenine ilişkin diğer bir sınırlama belediyelerle ilgili olmuştur.Türkiye’de bugün belde belediyeleriyle birlikte yaklaşık olarak 3300 belediye bulunmaktadır.Bu nedenle belediyelerde de sınırlamaya gidilmiş, ilçe ve belde belediyeleri araştırma evrenine dahil edilmemiştir.Türkiye’de özel idareler ise il düzeyinde örgütlenmiştir.İlçe özel idarelerinde görev yapan ilçe özel idare müdürlükleri ayrı bir saymanlık ve tüzel kişiliğe sahip bulunmamaktadır.İlçe özel idare müdürleri il özel idaresi saymanlığı adına görevlendirilmiş özel idarenin ilçedeki gelirlerini toplamak, giderlerin yapmakla görevli bir sayman mutemedi olarak değerlendirilmektedir.Bu nedenle ilçe özel idarelerini il özel idarelerinden ayrı ve müstakil bir kurum olarak değerlendirmek mümkün değildir.Bu gerekçeyle araştırma evreni oluşturulurken ilçe özel idareleri bu evrene dahil edilmemiştir.Bu bağlamda araştırma evreni Türkiye’deki il belediyeleri ve il özel idareleri olarak değerlendirmeye alınmıştır.Araştırma evrenindeki iller plaka numaralarına göre sıraya konulmuştur.

Tablo 1-Araştırma Evrenini Oluşturan İller			
NO	İLİN ADI	NO	İLİN ADI
1	Adana	42	Konya
2	Adıyaman	43	Kütahya
3	Afyon	44	Malatya
4	Ağrı	45	Manisa
5	Amasya	46	Kahramanmaraş
6	Ankara	47	Mardin
7	Antalya	48	Muğla
8	Artvin	49	Muş
9	Aydın	50	Nevşehir
10	Balıkesir	51	Niğde
11	Bilecik	52	Ordu
12	Bingöl	53	Rize
13	Bitlis	54	Sakarya
14	Bolu	55	Samsun
15	Burdur	56	Siirt
16	Bursa	57	Sinop
17	Çanakkale	58	Sivas
18	Çankırı	59	Tekirdağ
19	Çorum	60	Tokat
20	Denizli	61	Trabzon
21	Diyarbakır	62	Tunceli
22	Edirne	63	Şanlıurfa
23	Elazığ	64	Uşak
24	Erzincan	65	Van
25	Erzurum	66	Yozgat
26	Eskişehir	67	Zonguldak
27	Gaziantep	68	Aksaray
28	Giresun	69	Bayburt
29	Gümüşhane	70	Karaman
30	Hakkari	71	Kırıkkale
31	Hatay	72	Batman
32	Isparta	73	Şırnak
33	İçel	74	Bartın
34	İstanbul	75	Ardahan
35	İzmir	76	İğdır
36	Kars	77	Yalova
37	Kastamonu	78	Karabük
38	Kayseri	79	Kilis
39	Kırklareli	80	Osmaniye
40	Kırşehir	81	Düzce
41	Kocaeli		

Tablo-1’de belirlenen 81 il araştırma evreninden araştırma alanını belirlemek için Dr.Muzaffer Sencer ve Dr.Yakut Sencer’in “Toplumsal Araştırmalarda Yönetbilim” adlı eserinden yararlanılarak önce örnek büyüklüğü belirlenmiştir.

Örnek büyüklüğünün belirlenmesinde;

$$N_s = \frac{Z^2 \times \frac{(X)}{N} \times \frac{(1-X)}{N}}{T}$$

N_s = Örnek Büyüklüğü

Z =Öngörülen güven düzeyinin standart ifadesi

$\frac{(X)}{N}$ = Öngörülen oran

N

$\frac{(1-X)}{N}$ =Beklenen oranı yüzde yüze tamamlayan değer

T = Göz yumulabilir hata oranı

formülü kullanılmıştır.

Bu formüle göre ; % 95’lik bir güven düzeyinde % 5’lik bir hata payı ile örnek büyüklüğünü hesap edebilmek için,örnekleme ile tespit edilecek ve üzerinde anket uygulanması gereken kamu kuruluşu sayısı kadar kuruluş üzerinde anket uygulama olasılığı yüzde yüze yakındır.Çünkü bir ilde belli sebeplerle anket uygulanamazsa diğer ilde uygulama olasılığı yüksektir.Bu nedenle X/N ile belirtilen oranı yüksek tutabiliriz.

X/N =% 99,7 alırsak=0.997 olur.

Bu durumda $(1 - \frac{X}{N}) = 1 - 0,997 = 0,003$ olarak belirleriz.

T =% 5= 0,05 hata payıdır.

Bu değerleri formülde yerine kotarsak;

$$N_s = \frac{Z^2 \times \frac{(X)}{N} \times \frac{(1-X)}{N}}{T}$$

$$N_s = \frac{(1,96)^2 \times (0,997 \times 0,003)}{(0,05)} = 7,66016 = 8$$

Bu sekiz kamu kuruluşunu araştırma evreni içinden belirlemek için “Atlama Tesadüfi Örnekleme Yöntemi” kullanılmıştır.Araştırma evrenimiz 81 il olduğundan $81:8 = 10$ ile atlama aralığı 10 olarak tespit edilmiştir.İllerden ilk on ikisi içinden kur’ a yöntemiyle bir il seçilmiş ve bu il 06 plakalı Ankara ili olmuştur.Buna göre, atlama aralığı 10 olmak üzere diğer iller tespit edilmiştir.

Bu iller;

- 6. sırada Ankara

-16. sırada Bursa

-26. sırada Eskişehir

-36. sırada Kars

-46. sırada Kahramanmaraş

- 56. sırada Siirt
- 66. sırada Yozgat
- 76. sırada Iğdır olmak suretiyle tespit edilmiştir.

Aynı formülle bu sefer il düzeyinde kaçır kişiye anket dağıtılacağı tespit edilmiştir. Buna göre güven aralığı % 95 olmak üzere, hata payını da % 3 olarak alırsak;

$$T = \% 3 = 0,03 \text{ hata oranı,}$$

$$Z = 1,96 \text{ öngörülen \% 95'lik güven düzeyine göre alınan standart değer,}$$

$$\frac{(X)}{N} = \% 50 = 0,5 \text{ almalıyız, zira sorulara herkes cevap vermeyebilir.}$$

$$1 - \frac{(X)}{N} = 1 - 0,5 = 0,5 \text{ tir.}$$

Bu verileri formülde yerine koyarsak örnek büyüklüğü:

$$Ns = \frac{Z^2 \times \frac{(X)}{N} \times \frac{(1-X)}{N}}{T} \quad Ns = \frac{(1,96)^2 \times (0,5 \times 0,5)}{(0,03)^2} = \frac{0,9604}{0,0009} = 1068 \text{ kişi.}$$

Yaklaşık olarak 1068 kişi belirlenmiştir. 1068'i 8 ile bölersek 134 çıkar. İlde dağıtılacak anket formu sayısı 134'tür. Bu anketlerin yarısını il özel idarelerine yarısını da belediyelere dağıtırsak her bir kuruma 67 anket formu düşmektedir. Araştırma alanı örnek büyüklüğü olarak tespit edilen 8 kamu kuruluşunda anket formunun kimlere dağıtılacağı hususu personel ve hesap işlerinden sorumlu görevlilerinden yardım alınarak yapılmıştır. Buna göre tüm personelin isim listesi istenmiş bu listedeki toplam personel sayısı 67'ye bölünerek atlama aralığı oluşturulmuştur. Daha sonra bu atlama aralığı sınırları içinde kalmak suretiyle personelden birisi tesadüfen seçilerek diğer personeller de aynı atlama aralığı yöntemi kullanılarak tespit edilmiştir. Personelden izinli veya raporlu olan varsa bir sonraki personel değerlendirmeye alınmıştır.

2.3. Ölçeklerin Güvenirliği Ve Geçerliliği

Araştırma evreni olarak belirlenen 8 ilde belirli bir formüle göre örnek büyüklüğü olarak hesaplanan 16 yerel yönetim kuruluşunun hepsinde anket uygulaması gerçekleştirildiğinden X/N (beklenen oran) oranının yüzde yüze yakın olarak % 99,7 alınması güvenilir bir ölçek varsayımı olmuştur.

Yine ankette anket soru formlarını cevaplayacak kamu personel oranının % 50 olacağı varsayılmaktaydı. Bu nedenle (X/N) oranı % 50=0,5 olarak alınmıştı. Aşağıdaki tablo 2'den de görüleceği üzere seçilen tüm yerel yönetimlerde anket soru formlarını yanıtlayanların oranı % 50'nin üstünde genel olarak da % 73 düzeyinde gerçekleşmiştir. Genel olarak % 27 oranında personel ise anket soru formlarını yanıtız bırakmıştır. Bu nedenlerle anket uygulanan yerel yönetimlerin örnek büyüklüğünün belirlenmesinde olduğu gibi, anket uygulanan yerel yönetim personelinin örnek büyüklüğünün belirlenmesi yöntem ve şeklinin doğru ve geçerli olduğunu göstermektedir.

Tablo 2

Uygulanan Anket Formlarını Cevaplayan Kamu Personel Sayısı			
	Dağıtılan Anket Formu	Yanıtlanan Anket Formu	Yanıtlananın(%)
Ankara Belediyesi	67	49	73
Bursa Belediyesi	67	52	78
Eskişehir Belediyesi	67	59	88
Kars Belediyesi	67	48	72
K.Maraş Belediyesi	67	45	67
Siirt Belediyesi	67	38	57
Yozgat Belediyesi	67	56	84
İğdır Belediyesi	67	48	72
Ankara Özel İdare	67	53	79
Bursa Özel İdare	67	58	86
Eskişehir Özel İdare	67	51	76
Kars Özel İdare	67	49	73
K.Maraş Özel İdare	67	43	64
Siirt Özel İdare	67	37	55
Yozgat Özel İdare	67	57	85
İğdır Özel İdare	67	43	64
Toplam	1072	786	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.DENETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI VE KAPSAMI

3.1.Yerel yönetim kavramı

Yerel yönetim (yerinden yönetim-desantralizasyon) kavramı, merkezi iktidardan ve onun organlarından ayrı olarak, kendi organları, bağımsız kişiliği, personeli olan ve belirli bir yerel alanda yaşayanları ilgilendiren hizmetleri yerine getiren, organları seçimle işbaşına gelen, ülkenin yönetsel bütünlüğü içinde yer alan özerk demokratik kurumlar olarak tanımlanmaktadır.Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinimlerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır.Yerel yönetimin temelini oluşturan kavram olarak; “desantralizasyon, çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir.Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturur.Bunun ise, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleşeceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslar arası demokratik toplumda kabul edilmektedir.”(Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, 1994: 12.).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise yerel yönetimler; “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli” olarak tanımlanmaktadır(Şengül, 2000: 128.).

Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belirli coğrafi bir alanda(köy,kent gibi) yaşayan topluluk üyelerinin bir arada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları yerel toplulukça seçilen bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmaktadır(Kaya,1992: 1).

Bir başka tanımlamaya göre yerel yönetim, bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir(Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi, 1994: 11.).

Demokratiklik niteliği öne çıkarılarak yapılan bir diğer tanımlamaya göre ise; yerel yönetim, “yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı,şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi

ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim”dir.(Yıldırım,1993: 33.)

3.2.Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler:

Yerel yönetimler bazen bir geleneğin, bazen coğrafi bir zorunluluğun, bazen de siyasal bir amacın sonucu veya sosyolojik bir neden ya da herhangi bir nedenle kurulabilirler. Hatta kendiliğinden ortaya çıkabilirler. Ama bir kez var olduktan sonra varoluş amaçları dışında işlevler de yüklenirler(Kaya,1992: 1.).

Devletlerin temel fonksiyonu; iç ve dış güvenliği tesis etmek, hukuk düzenini oluşturmak ve korumak,ulusun bağımsızlığını ve ülkenin bütünlüğünü sağlamak gibi hizmetleri yerine getirmek iken; yerel yönetimler mahalli düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında görev almaktadırlar.Yerel nitelikteki kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasındaki temel amaç ise bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaçları ve taleplerine daha uygun ve daha rasyonel bir şekilde yerine getirebileceklerdir.

Yerel yönetimlerle ilgili geleneksel teorilerin çoğunda, yerel yönetimlerin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır.Ancak, bazı ülkelerde bu kurumların demokratik niteliği ve etkinliği önem kazanırken, bazı ülkelerde yerel yönetimler mahalli hizmetlerin sağlanmasında bir araç olarak görülmektedir.Örneğin İngiltere’de, 19. y.y.’dan beri demokratik niteliğinden çok yerel yönetimlerin öne çıkan özelliği, bu kuruluşların kamu hizmetlerindeki etkinliğidir.Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sağlamadaki etkinlikleri 20. y.y.’da bu ülkede yapılan tüm reformların temelini teşkil etmiştir (Ersöz, 2000: 78.). Dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluşunda etkili olan faktörler çeşitli olup, bunların başlıcalarını sosyolojik, işlevsel ve siyasal faktörler olarak sınıflandırmak mümkündür.Bu faktörler birbirleriyle de bağlantılıdır.

3.2.1.Sosyolojik Etkenler

Yerel yönetim; insan doğası gereği, kaçınılmaz olarak bir arada topluluk halinde yaşamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış toplumsal bir kurumdur.Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için gerekli ve yararlı olan işlerin yapılma gereği, tarihsel gelenek, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlenme zorunluluğu yerel yönetimlerin varlık nedenlerini oluşturur.Yerel yönetimler kendilerinden beklenen bu işlevlerini kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı içinde, demokratik, çoğulcu ve insan haklarına dayalı yöntemlerle örgütlenmiş organları ve işleyişleri aracılığıyla gerçekleştirir(Bayramoğlu, 1994: 7-8.).

Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal ve kültürel- ekonomik gereksinimlerin(ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma, kanalizasyon, çevre temizliği, itfaiye gibi) karşılanmasında yerel düzeyde örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmelere göre daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Günümüzde yerel yönetimleri öne çıkaran sosyal faktörler önemini gittikçe arttırmaktadır. 21.yüzyılın en önemli sosyal olgusu olarak kabul edilen kentleşme süreci, kentsel nüfusun hızla artışının yanı sıra bu nüfusun niteliksel ve niceliksel olarak da bileşimini etkilemekte ve demografik ve yerel gereksinimlere cevap verecek hızlı, verimli ve etkin bir yerel yönetim örgütlenmesini de derinden etkilemektedir.Özellikle ticaretin ve sermayenin yoğun olduğu metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün

geçtikçe olanaksızlaşmakta, sorunların yerinden çözümü zorunluluk taşımaktadır.Bu da yerel yönetimlerin önemini ve işlevlerinin arttırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

3.2.2.Demokratik Etkenler

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılır.Bunun en önemli nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır.Halk bunu, kendi seçmiş olduğu organlar aracılığıyla yapar.Yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına getirilmesi, bu kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmez.Yerel yönetimlerin demokratik niteliği, toplumdaki tüm katmanlara yerel yönetimlerin işleyişine katılım yollarını açmakla, yani gerçek bir halk katılımını sağlamakla gerçekleştirilir(Keleş,1994: 49.).

Yerel yönetimlerle ilgili literatürde bu yönetimlerin üç temel değeri gerçekleştirme açısından ele alındığı görülmektedir.Bu üç değerden ikisi demokrasi kavramının içeriğinde olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik kavramıdır.Öncelikle yerel yönetim organları halk tarafından seçilmektedir ve işlemleri için halka karşı sorumlulukları esastır.İkinci olarak yerel seçmenlere karşı sorumlu olan temsilcilerin yerel gereksinimlere karşı duyarlı olması gerekmektedir.Bunların yanında yerel yönetimler halka, ülke yönetiminde etkin bir rol alması için fazladan olanak sunması nedeniyle özel bir yere sahiptir.Bu tür geniş tabanlı bir katılma ise, demokrasinin korunmasını sağlamak ve ülkenin göreceli olarak küçük, uzmanlaşmış bir yönetsel ve siyasal kadro tarafından yönetilmesi sakıncasını ortadan kaldırmak açısından büyük önem taşımaktadır(Çitçi,1989: 6-7).

Özetle, yerel yönetimler devlet gücünün tek elde toplanmasını engelleyerek, bu gücün dengelenmesine ; ayrıca çoğulculuk, katılımcılık, siyasal eşitlik, özgürlük gibi demokratik değerlerin gelişip olgunlaşmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

3.2.3.Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Faktörü

Yerel yönetimlerin yerel halka yakın olması, bu kurumların yerel nitelikteki sorunları daha kolay bir biçimde tespit edip çözmelerine yardımcı olmaktadır.Yerel halk kararlara daha fazla etki ettiğinden, yerel yönetimler daha sorumlu davranmak zorundadır.Yerel duyarlılık ve sorumluluk yerel düzeyde sunulan hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini arttırır, demokratik siyasal anlayışları geliştirir, ayrıca hemşehrilerin yerel hizmetlere olan ilgisini uyandırır.Kamu hizmetlerinin karşılanması yerel ve bölgesel farklılıklar merkezi düzeyde gereği gibi değerlendirilemez.Merkezden yerel halk için alınan kararlar ve görülen hizmetler yeterli derecede verimli ve etkin değildir.Merkezi yönetimin bu sakıncaları nedeniyle yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır(Tortop, 1995: 299.).

Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi, halkın istekleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması, karar vermede ve uygulamada kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık gibi idari etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunlara yol açmaktadır(DPT, 1994: 42.).Buna karşılık halkın gereksinimlerinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi ve bunlar arasındaki önceliklerin isabetli bir şekilde tespit edilebilmesi, yerel düzeyde daha olanaklıdır.Yine hizmet sunumunda hızlılık, etkinlik ve verimlilik yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir.

3.4.Yerel Yönetimin Tarihsel Kökenleri

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandığı kabul edilmektedir.Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Batı Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce psikoposlar yönetiminde, sonra halkın veya senyörlerin mücadele sonucu aldıkları beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir(Görmez, 1997: 47.).

Ortaçağ Avrupa'sında farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulan komünlerin belli başlı ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır. Ortaya çıkışlarında güçlü bir merkezi otoritenin yokluğu ile kentlerin erken dönemlerde ekonomik açıdan gelişmesinin önemli rolü olmuştur. Bu süreçte kentler, yerel hizmetlerin üstesinden gelebilecek bir imkana ve güce sahip olmuşlardır.Komün kentlerinin çevreye doğru genişlemesiyle Kutsal Roma – Germen İmparatorluğu ve Papalığın kentler üzerindeki kontrolü giderek zayıflamıştır(Dursun, 1998: 93.).Ancak,burjuvazinin gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiştir. Arkasından şehir yönetimleri aile oligarşilerinin tekeline geçmeye başlamıştır.Şehirlerinin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14.yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin bazı önemli imtiyazlara ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır.Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren ulus devlet anlayışının doğuşuyla özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri statüsü verilmiştir(Ersöz, 2000:75.).

Özetle Batı Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir geçmişe sahip olup, krallık yönetimlerine, cumhuriyetlere, devrimlere karşı varlıklarını sürekli korumuşlardır.Daha çok toplumsal gelişmenin bir ürünü olup, yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya oluşmuştur.Bu yönüyle yerel yönetimler, batı demokrasisinin vazgeçilmez kurumları olmuş ve demokrasinin güçlenmesinde en önemli etkeni oluşturmuşlardır.

Batıda yerel yönetimlerin kökeni; komünlere, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlere dayanırken, doğuda fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet kuruluşlarının özerk faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu geçerli olmuştur(Yayla, 1977: 1010.). Doğu şehirleri devletten sonra gelir; devlet sayesinde kurulur ve yaşarlar ve devletin bir unsuru konumdadırlar. Bu nedenle şehirlerin durumu, devletin kudret ve zaaflarıyla orantılı olarak gelişir (Dinçer ,1998: 290.).

Az gelişmiş ülkelerde ise yerel yönetim geleneği genellikle oluşmamış olup, çoğunlukla batılılaşma eğilimlerinin ya da sömürgeci ilişkilerin bir sonucu olarak bu kuruluşlara yer verilmiştir.“ Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci geçirmiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır(Güler,1998 : 19.). Bu nedenle de yerel yönetimler siyasal , yönetsel ve mali yönden güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.

3.4.1.Ortaçağ'da Yerel Yönetimler

Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının kilise veya kraldan zorla veya bir uzlaşma sonunda aldıkları beratlarla kurulun komünler gelişerek kimi bağımsız kimide özerk olmak üzere ve kralın koruması altında kentler olarak doğmuştur. Komün kentlerin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özeldir. Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir (Dursun, 1998: 93.).

16.yüzyıldan itibaren imparatorlukların yani merkezi yönetimlerinin güçlenmesi, komün yönetimlerin gerilemesine ve giderek özerk güçlerini kaybederek merkezin hakimiyetine girmelerine yol açmıştır.19.yüzyıldaki demokratikleşme hareketiyle birlikte yerel yönetimlerin yeniden gelişme olanağına kavuştukları görülmektedir. İki dünya savaşı arasındaki dönemde görece bir gerileme yaşanmışsa da, savaştan sonra öne geçen demokratikleşme dalgası, yerel yönetimlerin ve demokratik sistemlerin ayrılmaz bir yapısı olarak kurumlaşmasına hizmet etmiştir(Ortaylı, 1974: 108).

Bir başka açıdan bakıldığında, Batı Avrupa'da, ortaçağ kentsel ve kırsal yerel yönetimleri, 15.yüzyıldan başlayarak toplumsal gelişmenin, ulusal bütünleşmenin ve merkezi devlet gücünün gelişim sürecinin önündeki en önemli engeller olmuşlardır.18.yüzyılın aydınlanmış monarşileri, tüm parlak tasarılarına ve türlü girişimlerine karşın bu engelleri ortadan kaldıramamışlardır. Feodal ayrıcalıkların bu son mevzileri, ancak toplumsal devrimlerle aşılabilmektedir. Çağdaş yerel yönetim örgütlenmesi ise, merkezileşmiş devlet gücünün gelişimini tamamlamasından sonra, yukardan aşağıya ve doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Temsili demokrasinin tabanı da önce ulusal kurumlar için genişletilmiş, daha sonra ve daha dar kapsamlı olarak yerel meclisler için de uygulamaya geçirilmiştir (Güler,1998: 9-10.).

3.4.2.Endüstri Devrimi ve Yerel Yönetimler

Modern yerel yönetimlerin doğuşu, 18.yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin sosyal sonuçları ile yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır (Ersöz,2000: 125.). Endüstri devrimi; İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da nüfusun belirli alanlarda aşırı yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır.

Bu dönemde endüstrileşme ve kentleşmenin olumsuz bir takım etkileri bariz şekilde kendisini göstermeye başlamış, yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik kentlerin temel problemleri olmaya başlamıştır. Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla birlikte kamu hizmeti gereksiniminde beklenmedik artışlar ortaya çıkmıştır.Hem gelişen endüstri, hem de artan nüfus ve ticari faaliyetler için başta yolların ve elverişli mekanların oluşturulması, su ve elektrik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi ve benzeri yerel nitelikli hizmetler kent yönetimlerinin önemini artırmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sorunlar, yerel yönetimlerin işlevlerinde bir artışı zorunlu kılmıştır.

3.4.3.Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

1980'li yıllardan sonra yerel yönetimlerin işlevi hizmetlerin üretimi ve sunulmasından hizmetlerin satın alınması, sipariş verilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında garantörlük yapılmasına dönüşmüştür.Ayrıca refah devleti anlayışı ile birlikte yerel kamu hizmetlerinin

yapılması görevinin daha çok yerel yönetimlere devredildiği, ayrıca yerel yönetimlerin finansman ve gelir kaynaklarını arttırıcı önlemler alındığı görülmektedir. Refah devleti anlayışı ile yerel yönetimlerin sosyal nitelikteki harcamalarında(öğrenci bursları, fakirlere yakacak, yiyecek ve giyecek yardımı gibi) da hızlı bir artış olduğu görülmüştür.

2000’li yıllarda kentlere olan göçler düzensiz ve çarpık bir kentleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Kentlerin çok yönlü ve karmaşık problemleri(düzensiz kentleşme, konut gereksinimi gibi) belediyeleri farklı kuruluşlar oluşturmaya yöneltmiştir. Bu kuruluşların başında belediye iktisadi teşekkülleri ve belediye şirketleri gelmektedir. Belediye işletmeleri, İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurmaktadır. İşletmeler, bütçe içi işletme veya bütçe dışı işletme olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyelere bağlı tamirhane, mezbaha, huzurevi gibi kuruluşlar katma bütçe şeklinde kurulup faaliyet göstermektedir. Katma bütçeli işletmeler ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, belediye bütçesi dışında, giderleri kendi özel gelirleriyle karşılanan bütçelerdir. Belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler ise, içme suyu, mezbaha, toplu taşıma gibi temel nitelikteki kimi yerel hizmetlerin sunumuna ilişkin işletmeler ile tanzim satış fonları (odun, kömür, un, şeker gibi ihtiyaç maddelerinin temin edilerek yerel halkın istifadesine sunulması amacıyla kurulan fonlar) şeklindeki işletmelerdir.

Belediye ve özel idarelerin oluşturmuş olduğu şirketlerin dayanağını ise 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu oluşturmaktadır. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’nun 26. maddesinde; “Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir.” denilmektedir. Dolayısıyla belediye ve özel idarelerin şirket kurması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması için Bakanlar Kurulu’nun izni şarttır. Konuyla ilgili 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesinde; “Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. 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.” denilmektedir. Gerek 4046 sayılı Kanun gerekse 5216 sayılı Kanun bazı önemli sakıncaları içermektedir. Bunlar:

-Şirketler TBMM adına denetim yapan Sayıştay’ın denetimi dışında olduğundan yerel yönetimlerin şirketlere aktardığı paralar da Sayıştay denetimi dışında kalmaktadır.

-Şirketlere belediyenin büfe, otopark, çay bahçelerinin işletmesinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun hükümlerine bağlı olmaksızın verilmesi ihalelerde şeffaflık, rekabet, katılım gibi ilkelerin çiğnenmesi anlamına gelmektedir.

-Belediye üst yöneticilerinin şirketlerde görev alabileceğinin belirtilmesi şirketlerin ihalelerde kayrılması sonucunu doğurmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi belediyelerin şirketleşmesi ve iktisadi devlet teşekkülü oluşturması konusu yeniden ele alınmalı, bu işletme ve şirketleri kayırıcı hükümler kaldırılmalı, bunlara belediye ve özel idarelerin aktardığı kaynakların amacına uygun harcanıp harcanmadığı hususları da denetlenmelidir.

3.5.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Oluşumu ve Gelişimi

Çağdaş Türk yerel yönetimlerinin kökeni Osmanlı Devleti’nin son dönemlerine dayanır.Yaklaşık 6 yüz yıllık bir ömre sahip Osmanlı Devleti’nin diğer alanlarda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti’nin idari yapısında da etkileri olmuştur. Osmanlı Devleti,Tazminata kadar büyük ölçüde, bu tarihten sonra da kısmen İslam Hukuku esas alınarak yönetilmiştir. Gayrimüslim azınlıklara kendi kültürel ve dini kimliklerine korumalarına imkan veren bu sistem devletin bütünlüğünü sağlamada ve devam ettirmede önemli rol oynamıştır. Osmanlı sultanlarının devlet idaresinde sahip oldukları geniş yetkiler yaklaşık 19. yüzyılların ortalarına kadar kesintisiz olarak devam etmiştir.Ancak, söz konusu yıllarda devletin anayasal sistem ve yapısında batılı, özellikle Fransız modeli esas alınarak önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.Çağdaş Türk idare sistemi de büyük çapta bu yıllarda yapılan yeniliklerin izlerini taşımaktadır.

Genellikle ilk reformcu padişah olarak II.Mahmut kabul edilmektedir. Gerçekten bu padişah döneminde kabul edilen ve padişahların bazı yetkilerini sınırlayan ve bu arada ayanlara belirli hak ve yetkiler tanıyan Sened-i İttifak, Osmanlı Devleti’nde yenilikçi hareket için bir dönüm noktası sayılabilir. Daha sonra 1826 da Yeniçeri Ocağının kaldırılması da yine bu padişah zamanında olmuştur.

Bununla birlikte sosyal hayatın modernleşmesi ile idari sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik asıl girişimler Tanzimat hareketiyle başlamıştır. Bu reformların en baştaki amacı bir yandan Osmanlı Devleti içinde yaşayan gayrimüslim azınlıkların devlet bünyesine girmelerini arzu eden dış baskılardan kurtulmak, öte yandan merkezi hükümeti güçlendirmektir. Diğer bir deyişle, yerel yönetimleri kurumlaştırma gayretlerinin nedeni, yerel demokrasiyi geliştirmekten ziyade, ekonomik güç,düzen ve hizmetlerin daha iyi işlenmesini gerçekleştirmektir.

Tanzimat öncesi dönem, yerel yönetimler bakımından kendine özgü bazı özellikler taşımaktadır. Bu dönemde Osmanlı şehirlerinde belediye hizmetleri yerel halka bırakılmıştır. Dönemin önemli kuruluşları olarak, şehirlerin sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin görülmesinde önemli katkıları olan gönüllü vakıf kuruluşları ile şehir yönetiminde tam yetkiye sahip olan ve merkezi yönetimce atanan kadıları görebiliriz. Yeniçeri Ocağı’nın dağıtılmasından sonra belediye hizmetleri kadılardan alınıp muhtesiplere verildi. Ancak, kısa bir süre sonra vakıfların güç ve önemlerini yitirmesi ve ihtisap kurumu görevlilerinin de şehirlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalması ile birlikte ihtisap müessesesi yerini modern belediye organlarına bıraktı. Bu şekilde ilk müessese (şehremaneti) 1855’te İstanbul’da kuruldu. Belediye başkanı (şehremini) bakanlar kurulunca önerilip, Padişah tarafından atanmaktaydı. Belediye meclisi her sınıftan vatandaşlar arasından seçilmekteydi. Ne yazık ki; şehremaneti belde sorunlarını çözmede yetersizliği dolayısıyla yalnızca bir yıl yürürlükte kaldı.Bundan bir yıl sonra 1857’de İstanbul 14 belediye şubesine ayrıldı.Ancak bu yeni yapılanma yalnızca halkının hakim kısmı gayrimüslim olan Beyoğlu- Galata bölgesinde faaliyete geçti. Daha sonra 1869’da tüm İstanbul’u içine alacak şekilde belediye teşkilatı genişletildi.Her belediye şubesi bir başkan ve meclisten oluşuyordu.Belediye şube başkanları, halk tarafından iki yıllığına seçilen meclis üyeleri arasından merkezi yönetimce atanıyordu. Merkezi yönetimce atanan şehremini ve şehremaneti teşkilatının üyeleri söz konusu 14 belediye şubesinin üzerinde bir konuma sahiptiler. 1876’da Meclisi Mebusan birisi İstanbul, ötekisi diğer il ve ilçeler için olmak üzere tüzel kişiliğe sahip belediye teşkilatı kurulmasına dair iki kanunu kabul etti. Bu kanunlara göre;belediye meclis üyelerinin yerel halk, başkanın da meclis üyeleri arasından merkezi yönetim tarafından seçilmesi öngörülmüştü. 19. yüzyıl

belediyesi personel yetersizliği ve merkezi hükümetin ağır vesayeti altında kendi kişiliğini bulamamış bir şekilde gelişmekteydi.Osmanlı belediyeciliğinin doğuşu otoriter merkeziyetçiliğin gelişmeye başladığı bir döneme rastlamıştı.Gerçekten bu tarihten itibaren merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki baskısı geleneksel bir uygulama halini aldı(Bilgiç, 1998:36-39.).

Hukuk reformunun başlangıcı olması itibariyle 1839 Tanzimat Fermanı Osmanlı Devleti için yeni bir dönem açtı. Devletin gayrimüslim tebaasını Müslümanlarla hak ve yükümlülüklerde eşit hale getiren Islahat Fermanı da bu açıdan önem taşır.Bu reformlar ancak 1860'lı yıllarda gerçekleştirilen ve günümüz idari yapısının temelini teşkil eden il, yerel yönetim kuruluşları ve Danıştay'ın kurulması ile etkilerini göstermiştir(Balta, 1966: 50.).

Milli egemenlik üzerine kurulu Cumhuriyet esasına dayalı hükümet şekli, kökeni kısmen 19. yüzyılın sonlarına dayansa bile ülkemiz için yeni bir olgudur. Bilindiği gibi ömrü yalnızca bir yıl süren ilk yazılı anayasa 1876'da kabul edilmiştir.Birisi seçimle diğerı tayinle yeleri belirlenen iki meclisli parlamento öngören bu Anayasa 1877'de askıya alınmış ve meclis dağıtılmıştır. 1908'de bazı değişikliklerle tekrar yürürlüğe konan söz konusu Anayasa 1922'de saltanatın kaldırılmasına kadar yürürlükte kalmıştır.Bir yıl sonra da Cumhuriyet dönemi başlamıştır(Balta,1966:50.) Yukarıda da değinildiği gibi Tanzimat'la birlikte diğer bir çok alanda olduğu gibi ülkenin idari yapısında da köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İl idaresi sistemi Fransız yerel yönetim modeli esas alınarak yeniden yapılandırılmıştır. Bilindiği gibi,Fransız idare modelinde bölgeden köylere doğru merkezin otoritesi sıkı bir hiyerarşik sisteme sahiptir.

Tanzimat'tan önce Osmanlı'da eyalet sistemi bulunmaktaydı. Her bir eyalet büyük bir vilayet olup başında valiler bulunmaktaydı.Bu eyaletlerin çoğu günümüzde bağımsız birer devlet halini almışlardır. Mesela Tunus, Cezayir, Filistin birer Osmanlı eyaletiydi. 1864'te Osmanlı Devleti taşra yönetim teşkilatı vilayet, kaza, nahiye ve köyler olmak üzere Fransız sistemine paralel olarak düzenlenmiştir. Ancak, o dönemde mevcut olan ve kademe itibariyle vilayet ile kaza arasında yer alan sancaklarla beraber, Devlet, beş kademeli idari bölümlere ayrılmış oldu. Günümüz yerel yönetim sistemi (genel yönetimin taşra teşkilatı dahil) büyük çapta bazı değişikliklerle bu sisteme dayanmaktadır.

1864 reformuyla her vilayette, vilayete bağlı her sancağın göndereceği iki müslüman iki de gayrimüslim üyeden oluşacak bir meclis öngörülmüştür. İdari sistemimiz böylece ilk kez yerel seçimle taşırmıştır. Meclis kararları merkezi yönetimin onayı ile geçerlilik kazanmaktaydı.1864 tarihli İl İdaresi Kanunu illerin çift yönlü yönetimini öngörmüştür;birinci olarak,merkezi yönetimin taşra ve uzantısı olarak merkezce atanan vali tarafından yönetimi, ikincisi ise ilin i yönetimi.İşte bu ikinci yönetim tarzı hukuki kişiliğe sahip olma anlamında bir yerel yönetim birimidir. Bunlar mali yönden tamamen merkezi yönetime bağımlı ve valilerin merkezi yönetimce atanmaları dolayısıyla gerçek anlamda birer yerel yönetim birimi olmasalar bile; ülkemizde yerel yönetimlerin gelişiminde bir başlangıç noktası olmaları itibariyle çok önemlidir.

Osmanlının son dönemi ile Cumhuriyetin ilk yıllarında sadece il idaresi değil diğer idari teşkilatlar da büyük lde Fransız sisteminin etkisi altında kalmıştır(Balta,1966:51) rneğin,Danıştay Sayıştay ve İl zel İdareleri Fransız asıllarından ufak değişikliklerle bize aktarılmıştır.Esasen, idari alanda yabancı modeller, aynen aktarma şeklinde değil de karşılaştırmalı metotla en iyi zme ulaşabilmek bakımından şu anda da dikkate alınmaktadır. Sonuç olarak yerel yönetim sistemimizi başlıca Fransız ve son zamanlarda da

Anglo-Amerikan sisteminden etkilenen kendine özgü (sui generis) bir sistem olarak nitelemek mümkündür.

1921 Anayasası,1876 Anayasasından farklı olarak yerel yönetimlere tüzel kişiliği olan demokratik ve özerk bir hüviyet vermiştir.Anayasa yasal meclislerin kendi başkanlarını seçmelerini öngörüyordu.Ayrıca,yürütme görevi seçilmiş başkan ile meclis idare kuruluna verilmiştir.Ancak, kısa ömürlü olan bu anayasa Cumhuriyet'in ilanından sonra 1924 Anayasası ile ortadan kalkmıştır.Ülkemizde Cumhuriyeti'nin ilk yılları yoğun bir merkeziyetçi yönetime şahit olmuştur.1944'e kadar tek parti yönetimi uygulanmıştır.Öyle ki, bu dönemde yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayırmak çok zor hale gelmiştir.1930'da yürürlüğe giren Belediye Kanunu ile belediyelerin organları ve kararları,merkezi yönetimin sıkı bir denetimine tabi tutulmuştur.İkinci Dünya Savaşı sonrası çok partili rejim de yerel yönetimler bakımından herhangi bir iyileştirme getirmemiş ve genelde önceki yıllardan kalan antidemokratik uygulamalar devam etmiştir.Dolayısıyla merkezi yönetim –yerel yönetim ilişkisi hemen hemen aynı kalmış ve yerel yönetimleri merkezi yönetimin taşra uzantıları olarak görme eğilimi bu dönemde de hakim olmuştur..

1961 Anayasası ile birlikte demokratik hak ve hürriyetler genişletilmiştir.Belediye başkanları tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilmeye başlanmıştır.Ayrıca belediye meclislerinin başkan karşısında sahip oldukları yetkileri arttırılmıştır.Yine önemli bir gelişme olarak sayabileceğimiz belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve başlamaları usulü kaldırılmıştır.Ayrıca seçimle işbaşına gelen organların bu sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerine ilişkin denetim yetkisi yargı organlarına verilmiştir.Bu dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi nisbi olarak azalmışsa da bunu çok büyütmemek gerekir.Çünkü merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde geniş mali ve idari denetimi bu dönemde de sürdürülmüştür.Kısacası bu dönemde de yerel yönetimler merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi ile merkezi yönetimin astı olmaya devam etmiştir.

1980 askeri müdahalesi sonrası yürürlüğe konan 1982 anayasasının yerel yönetimler bakımından temel felsefesi 1961 Anayasasına benzer.Yeni anayasa güçlü bir merkezi yönetim öngörmüştür.Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi kısmen kötüleşmiştir.İçişleri Bakanlığı'na belirli durumlarda geçici olarak da olsa yerel yönetim organlarını görevden alma yetkisi tanınmıştır.Ancak,1983 sonlarında işbaşına gelen yeni sivil hükümet temel felsefesinin liberalleşme,özel mülkiyet ve demokratikleşme olduğunu açıklamış ve bu arada merkeziyetçi eğilimlerden vazgeçilip yerel yönetimlerin güçlendireceği de ifade edilmiştir. Ancak, bu dönemde yaşanan gerçek değişiklikler daha ziyade mali yönden olmuş, yerel yönetimler mali yönden büyük imkanlara kavuşturulmuştur. Yerel yönetimlerin yapısı,görevleri ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinde ise büyük bir değişiklik olmamıştır. En önemli yapısal değişiklik bu dönemde Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla gerçekleşmiştir.

2004 ve 2005 yıllarında belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunları değiştirilmiş, belediye ve özel idarelerle ilgili köklü değişiklikler yapılmıştır.Beşinci bölümde belediye ve il özel idaresi yasaları ayrıntılı olarak ele alındığından burada sadece kanunların bazı önemli hükümlerine değinilecektir.Buna göre kanunlarla getirilen bu önemli hükümleri şöyle sıralayabiliriz:

- Denetim komisyonu: İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve

giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Denetim komisyonu, denetim sonucunda düzenlediği raporu meclise sunmakta, suç teşkil eden konuları ise mahkemelere intikal ettirmektedir.

-Stratejik plân ve performans programı: Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. İl Özel idarelerinde ise, stratejik planı ve yıllık performans plânını vali hazırlar ve il genel meclisine sunar. Nüfus kriteri hariç diğer düzenlemeler aynen belediyelerdeki gibidir.

-Denetimin kapsamı ve türleri: 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.

-Kent konseyi: Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik 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 çalışmalarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

-Belediye hizmetlerine gönüllü katılım: Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usûl ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

-İl genel meclisi başkanı: İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. İl genel meclisine meclis başkanının başkanlık etmesi bu yasanın getirmiş olduğu bir hükümdür. Bir önceki yasada il genel meclisi toplantılarına vali başkanlık etmekteydi.

-Stratejik hedef planı ve performans planı: Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.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.Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

-Faaliyet raporu: Belediye başkanı ve vali stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye ve özel idare borçlarının durumunu da açıklayan faaliyet raporlarını hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.Faaliyet raporları özel idareler için mart, belediyeler içinse nisan ayı toplantısında özel idare için vali veya genel sekreter; belediye için ise belediye başkanı tarafından kendi meclislerine sunulur. Raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

3.6.Yerel Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Bilimi'nde adem-i merkeziyet(decentralization) olarak bilinen bir kavramdır.Adem-i merkeziyet'in de başlıca iki türü vardır:

3.6.1.Yetki Genişliği(Deconcentration,delegation)

Literatürde Yetki Göçerimi ya da Tevsii Mezuniyet olarak da adlandırılan yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler.Birçok merkezi kuruluşun, örneğin bakanlıkların, bölge örgütleri bu tür örgütlenmenin bir türüdür(Keleş, 1994:15.).

Anayasa Mahkemesi, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi amaçlayan usuller olarak niteledikten sonra, yetki genişliği “görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararları almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin, yasa ile, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan memura tanınması yöntemidir.” diye tanımlamaktadır.

Yüksek Mahkemeye göre, “Devlet ve hükümet temsilcisi vali ve büyükelçiler, Bakanlar Kurulu'nun ya da ayrı ayrı her bakanlığın taşradaki birimleri bu sistemin örnekleridir.Yetki genişliğinde kamu tüzel kişiliği, dolayısıyla, özerklik söz konusu değildir.Karar alma ve uygulama yetkisine sahip gerçek kişi, tamamıyla merkezden yönetimin içindedir,merkezi temsil ve onun adına hareket eder, hiyeraşik denetime tabidir(An.Mhk, 1988 :14).

3.6.2.Yerinden Yönetim

Adem-i Merkeziyet'in ikinci türü ise, gerçek anlamda bir yerinden yönetim(devolution)'dir (Keleş,1994: 15.).Yerinden yönetim, yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesi anlamına gelir.Yerinden yönetim de ikiye ayrılmaktadır.

3.6.2.1.Siyasal Yerinden Yönetim:

Bu sistem daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.Bu yönetim doğrudan doğruya devlet yönetimiyle ilgilidir.Yerel yönetimler yasama ve bazen yargısal özerkliğe sahipse bu durumda siyasal yerinden yönetim söz konusudur (Versan, 1986 : 72.).

Üniter devletlerde yasama, yargı ve yürütme(idari yetkiler) merkezde toplanmıştır.Oysa ki, federal devletlerde bu yetkiler federe devletlerle birlikte kullanılmaktadır.İşte bu siyasal ve devlete ait yetkilerin federe devletlerle birlikte yürütülmesine siyasal yerinden yönetim denilmektedir (Atasoy, 1992 : 59.).

3.6.2.2.Yönetimsel Yerinden Yönetim

Bu yönetimde, yasama ve yargı merkezde toplanmıştır.Yerel yönetimlerin yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri vardır.Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetimsel yerinden yönetim de ikiye ayrılmaktadır.

A)Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim, belli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir.Bunlara hizmetsel kuruluşlar da denir.Bu kuruluşlarla, belli hizmetler tüzel kişiliğe kavuşturulur.Bunlar çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedirler.Örneğin eğitim alanında üniversiteler, yayın alanında Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), sosyal güvenlik alanında Emekli Sandığı, iktisadi alanda Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT) gibi (Gözübüyük-Tan,1998:233-234.).

Sosyal Devlet ilkesinin benimsenmesi ile devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi sonucu ortaya çıkan yeni kamu hizmetlerin teknik bilgi ve uzmanlık, çoğu zaman da büyük işletme maliyeti gerektirmesi sebebiyle bu hizmetler merkez dışında oluşturulan kamu tüzel kişilerine gördürülmeye başlanmıştır. Osmanlı döneminde yabancı müteşebbislere gördürülen havagazı, elektrik, ulaştırma, telefon gibi hizmetlerin (imtiyaz sözleşmeleri ile) Cumhuriyet ile birlikte millileştirilmesi sürecinde bu hizmetleri görmek üzere merkezi idare dışında kamu tüzel kişileri oluşturulmuştur. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları da, yerel yerinden yönetimler gibi devletten ayrı bir iradeye, malvarlığına ve bütçeye sahiptir. Görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildirler. Ancak yerel yerinden yönetimlerden farklı olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları birer kişi topluluğu olmayıp mal topluluğu konumundadır. Bir mal varlığının belli bir hizmete tahsis edilmesi ile tüzel kişilik kazanırlar. Keza hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları seçmenlerin iradesi ile değil üyelerinin oyu ile seçilir(Günday,1997:17.). Bu kuruluşlar yerel yönetimin aksine Anayasada tanımlanmamış olup kapsamı içeriği içtihatlar ile oluşturulmuştur.

Bu kuruluşların özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

-Hizmet yerinden yönetim kuruluşları tüzel kişiliğe haiz olduğundan ancak yasa ile veya yasanın verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir.

-Kamu kurumları ne şekilde örgütlenirse örgütlenirse(genel müdürlük, başkanlık gibi) hepsinde bir karar organı(yönetim kurulu) ve bir de yürütme organı bulunmaktadır.

-Her kamu kurumu devlet veya yerel bir idare ile ilişkili olup onun idari denetimine sahiptir.Örneğin TRT'nin ilgili bakanlığı Başbakanlık, ASKİ'nin ise Ankara Büyükşehir Belediyesi'dir.

-Her kamu kurumu belirli bir kamu hizmetini görmek amacıyla örgütlenmiş olup görev ve yetkileri de bu hizmetle sınırlandırılmıştır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları da üçe ayrılmaktadır.Bunlar:

- Özel nitelikteki(özerk) kamu kurumları
- Mesleki kamu kurumları
- Kamu iktisadi teşebbüsleri(KİT).

a)Özel Nitelikteki(Özerk) Kamu Kurumları

Özel Nitelikteki(Özerk) Kamu kurumları, belirli kamu hizmetlerini görmek için kurulurlar. Esas olarak merkezi idareye bağlı değillerdir, ancak merkezi idare, bu kurumlar üzerinde yasaların açıkça göstermesi kaydıyla idari vesayet yetkisi kullanabilir. Kamu kurumları,ekonomik, sosyal, teknik ve kültürel, idari kamu kurumları olarak faaliyet konularına göre sınıflandırılırlar. Üniversiteler, yatırımcı kuruluşlar olarak da adlandırılan, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Karayolları Genel Müdürlüğü gibi genel müdürlükler, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) kamu kurumlarına örnektir.

b)Mesleki Kamu Kuruluşları

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından bir grubu da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları oluşturur. Bunlar meslek mensuplarının oluşturdukları, tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır. Bunlar yapıları ve görevleri yönünden diğer kamu kurumlarından ayrılırlar ancak bunlar da kamu tüzel kişileridirler.

Kamu Meslek kuruluşlarına 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da yer vermiştir.1982 Anayasası'nın 135. maddesi meslek kuruluşlarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Bu maddeye göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amacı, "belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumaktır."

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel nitelikleri Anayasa'nın 135. maddesinde öngörülmüştür. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Belli bir yasa ile kurulurlar,

-Belli meslek gruplarını içine alır. Bunlara katılma zorunludur. Katılmadan meslek faaliyetinde bulunma olanağı yoktur. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlara bu kural uygulanmaz. Yani 1982 Anayasası'nda yer alan bir yenilik ile, "kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz."denilmektedir.

-Organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı denetimi ve gözetimi altında, gizli oyla seçilir.

-Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının organlarının seçimlerinde, siyasi partiler aday gösteremezler.

-Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

- Milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesinin veya suçun devamını önlemenin, yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, yetkili merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile ettirebilir. Bu merciin kararı, yirmi dört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

-Devletin bu kuruluşlara, faaliyet alanlarına ilişkin bazı kamu hizmetlerini yerine getirmek görevi verdiği de görülmektedir. Meslek kuruluşlarının kamu hizmeti ile görevlendirildikleri ölçüde kamusal yetkiler kullandıkları da bir gerçektir. Esasen bu kuruluşlar kamu tüzelkişisi olmaları dolayısıyla yönetmelik yapabilmekte, kamulaştırma kararı verebilmektedirler. Bunun yanında düzenledikleri belgeler karşılığı ücret alabilmekte, meslek kurallarına uymayanlara para cezası ve diğer yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Yargıtay'ın bir kararında belirttiği gibi, odalara kayıt zorunluluğu ve bu zorunluluğa tabi olacıklardan tahsil olunacak kayıt ücretleri ve kayıt yaptırmayanların tabi olacıkları muamele ve yaptırımlar birer kamu mükellefiyeti olarak düzenlenmiş ve odaların bazı konulardaki kararlarının ilam hükmünde olduğu yasa metninde açıkça ifade edilmiştir (Gözübüyük,1998-1999: 272-280.). Meslek kuruluşlarının kamusal yetkiler kullanmak suretiyle yapmış oldukları işlemler de idari işlem sayılıp, bunlara karşı açılan davaların idari yargının görevine girdiği kabul edilmektedir.

- Bu kuruluşların özel bütçeleri vardır. Gelirleri üye aidatları, yaptıkları hizmet karşılığı aldıkları ücretler ve para cezalarından oluşmaktadır.

- Yasada öngörülen idari ve mali denetime tabidirler. Yasanın öngördüğü durumlarda meslek kuruluşlarının işlemleri üzerinde merkezi idarece yerine getirilen bir vesayet denetimi söz konusudur. Mesela TOBB, Sanayi Bakanlığının teftiş ve denetimine tabidir.

c)Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT)

Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektörün sermaye yetersizliği nedeniyle yapamadığı bazı hizmetleri devlet oluşturmuş olduğu KİT'ler vasıtasıyla görmeye başlamıştır.KİT deyimi gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda yer almıştır.1982 Anayasası'nın 165. maddesinde kamu iktisadi teşebbüsü, “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları” olarak tanımlanmıştır.

1984 yılında çıkarılan 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” KİT'leri iktisadi devlet teşekkülleri(İDT) ve kamu iktisadi kuruluşu(KİK) olarak ikiye ayırmıştır.

233 sayılı KHK'da iktisadi devlet teşekkülleri, “sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsü” olarak tanımlanmıştır.233 sayılı KHK'ya göre, iktisadi devlet teşekkülleri ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve bu şekilde daha fazla yatırım kaynağı yaratmak amacı güderler.

Aynı KHK’da kamu iktisadi kuruluşu, “sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan” kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlanmıştır.Kamu iktisadi kuruluşları, kendilerine verilen görev ve hizmetleri ekonomik ve sosyal gereklere göre ve verimlilik ilkesine göre yürütürler. Türk Hava Yolları (THY), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD), Devlet Hava Meydanları İşletmesi(DHMI) kamu iktisadi kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir.

KİT’lerin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz(Gözübüyük-Tan,1998:242-243.).

-KİT’ler iktisadi faaliyetlerini genellikle doğrudan doğruya yürütmezler.Teşebbüsler, kendilerine bağlı ve tüzel kişilikleri olan müesseseler ve bağlı ortaklıklar vasıtasıyla iktisadi faaliyette bulunurlar.

-KİT’ler Bakanlar Kurulu kararıyla kurulur.

-KİT’lerin sermayesinin tamamı devlete aittir.Bu kuralın istisnası bankalardır. Bankalarda devletin sermaye oranının % 91 olması yeterlidir.

-KİT’lerin tüzel kişilikleri vardır.

-KİT’lere yasa ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk kuralları uygulanır.Fakat KİT’ler içyapı ve ilişkileri yönünden idare hukukuna tabidirler.

-KİT’ler Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay denetiminden istisnadır.

-KİT’lerin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.

-KİT’ler kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunmazlar.

-KİT’lerin ilgili olduğu bakanlık Başbakan’ın önerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile belirlenir.

KİT’lerin denetimini Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yapmaktadır.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun raporları TBMM KİT Komisyonu’na gönderilmekte, KİT Komisyonu da ilgili yönetim kurullarının aklanmasına veya aklanmamasına karar vermektedir.

B)Yer Yönünden Yerinden(Yerel) Yönetimler

Yerel yönetimlere ise mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmek ve bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için, özerklik tanınması söz konusudur.Belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri bunun örnekleridir.Bu tür yönetimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıkları,kendi bağımsız gelirleri, özel bütçeleri olup genel karar organları seçimle işbaşına gelmektedir(Gözübüyük-Tan,1998: 200).

Günümüzde yerel yönetimler, belli yörelerde yaşayan insanların, o yörede yaşamaktan doğan ortak gereksinimlerini karşılamak amacı ile kurulan ve özerkliği olan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Anayasanın 127’nci maddesinde yerel yerinden yönetimler şöyle tanımlanmaktadır: “Mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organların gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Yerel yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır, devletten ayrı mal varlıkları ve bütçeleri mevcuttur. Bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir. Yerel yerinden yönetim kuruluşlarının organları, hizmet gördükleri yörenin seçmenleri tarafından belirlenirler.

Anayasa'daki tanım doğrultusunda yerel yönetimlerin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

-Yerel yönetim kuruluşlarının tüzelkişilikleri vardır.

-Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.

-Yerel yönetimlerin genel karar organları seçimle işbaşına gelir.

-Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri yargı kararı ile olmaktadır.İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

-Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir.

-Genel yönetimin yerel yönetimler üzerinde yönetimin bütünlüğünü sağlamak için vesayet yetkisi vardır.

-Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar.

-Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulu'nun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.

-Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.

Yerinden yönetim ilkesinin yararları olduğu gibi bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin yararları şunlardır:Öncelikle, yerel yerinden yönetim ilkesi demokratik ilkelere uygundur. Belli bir yörede yaşayan insanlar, o yörede yaşamaktan doğan ortak gereksinimlerini karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar verirler. Böylece vatandaşlar bir yandan yerel yönetime katılacak, diğer yandan yönetimde karşılaşılan sorunları ve çözüm yaklaşımlarını görerek merkezi yönetime katılmak için iyi bir hazırlık eğitiminden geçmiş olacaktır. Merkezden yönetimin neden olduğu kırtasiyecilik ve bürokrasi azalır. Yerel yönetimlerde hizmetlerin görülmesi yörenin ihtiyaçları doğrultusunda olur.

Yerinden yönetim ilkesinin sakıncalarına gelince bu uygulamanın iddia edilen en büyük sakıncası, ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesidir. Hizmetlerin ülkenin çeşitli bölgelerinde yeknesak yürütülmesi zorlaşır. Gelişmiş bölgeler ile gelişmemiş bölgeler arası fark artar. Yerel yerinden yönetim partizanca uygulanmalara ve çekişmelere yol açabilme tehlikesini içinde taşır. İdare elindeki kaynakları oy getirecek gösteriş harcamalarında kullanarak israf edebilir. Parti çıkarları vatandaşlar arasında ayırım yapılmasına ve eşitsizliklere yol açabilir.

Yerel yönetim kuruluşları da üçe ayrılmaktadır:Bunlar belediyeler,il özel idareleri, köylerdir.

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,

-Belediyenin görev ve sorumlulukları

Belediye Kanunu'na göre belediyenin görev ve sorumlulukları şunlardır:

Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

-Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

-Belediyenin Organları

***Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur.Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

-Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.

- Borçlanmaya karar vermek.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

-Şartlı bağışları kabul etmek.

-Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

-Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

-Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

-Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

-Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

-Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

-Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

-Fahrî hemşehrilik payesi ve berati vermek.

-Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

-Mücevir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

-İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

*** Belediye encümeni**

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

- 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,

-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 oluşmaktadır.

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.Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

-Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

-Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

* Belediye başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, yerel halk tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümen başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmaları onaylamak.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

b) İl Özel İdaresi:

İl Özel İdaresi Kanununda özel idare, “İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

-Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

-İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

İl Özel İdaresinin üç tane organı vardır:

- İl genel meclisi,
- İl Encümeni ve
- Validir.

İl genel meclisi:

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur.İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

-Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

-Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.

-Borçlanmaya karar vermek.

-Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

-Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

-Şartlı bağışları kabul etmek.

-Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

-İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

-Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

-İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

-Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

-Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.

-Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

-İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

İl encümeni:

İl 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.Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

-Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

-Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

-Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

-Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

-Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

-Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.

-Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

-Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

-Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

-Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Vali:

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

-İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.

-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.

-İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

-İl encümenine başkanlık etmek.

-İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

-İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

-Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

-İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.

-Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.

-İl özel idaresi personelini atamak.

- İl özel idaresi, bağılı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, esenlik, sağılık ve mutluluğı için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneğı kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

c)Köy

Köy Kanunu'nun 1'inci maddesi ile "nüfusu iki binden aşığı yurtlara köy" denileceğini ve 2'nci maddesi ile de "Cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağılık evlerde oturan insanlar bağı, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler." hükmü getirilerek tanımı verilmiştir. Kanunun 7'nci maddesi ile de "köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülmeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.Buna şahsı manevi denir" hükmüyle de köyün tüzel kişiliğe sahip olduğı belirtilmiştir.

Köyün üç tane organı vardır:

-Köy Derneğı:Köydeki kadın ve erkek bütün seçmenlerin oluşturduğı topluluktur.Köy Derneğı ihtiyar kurulu üyelerini ve muhtarı seçmek, köyün isteğe bağılı işlerinin zorunlu hale gelmesine karar vermek, bekçi gibi köy görevlilerine verilecek ücreti saptamak, köy imamı için öneride bulunmak gibi görevleri vardır.

-İhtiyar Kurulu:İhtiyar meclisi iki tür üyeden oluşur.Bunlardan birincisi "seçimlik", ikincisi ise "doğıal" üyelerdir.Seçimlik üyeler köy derneğı tarafından beş yıllığına seçilen üyelerdir.Bunların sayısı nüfusu binden fazla olan köylerde sekiz, binden az olan köylerde ise on ikidir.Köy öğretmeni, köy imamı ihtiyar meclisinin doğıal üyeleridir.İhtiyar meclisi haftada en az bir kez toplanır. İhtiyar meclisinin köy işlerini sıraya koymak, imece ve salmaya karar vermek, köy muhtarının harcamalarını denetlemek ve köy bütçesini kabul etmek, köydeki uyuşmazlıkları çözmek, köyün zorunlu işlerini yapmayanlara para cezası vermek gibi görevleri vardır.İhtiyar meclisinin bazı kararları mülki amirin onayı ile yürürlüğe girer.Köy bütçesinde olduğı gibi.

-Muhtar:Köy yönetiminin başı olan muhtar, köy derneğı tarafından seçilir.Muhtarın görev süresi de beş yıldır.Köy tüzel kişiliğinin başı olan muhtarın köy işlerini yürütmek,köy işlerinde harcanacak paraları toplamak, köy tüzel kişiliğini temsil etmek, yasaları ve hükümet emirlerini duyurmak, köy içinde dirlik ve düzeni sağılamak, genel yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulanmasına yardımcı olmak gibi görevleri vardır.Köy muhtarlarına günümüzde aylık bağlanmıştır. İl ve ilçe idare kurulları, görevini gereğı gibi yapmayan muhtarları görevden alabilmektedir.

3.7.Yerel Yönetimlerin İlkeleri

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın durumda olan en alt düzeydeki yönetim birimleridir. İnsan ihtiyaçlarının çok ve çeşitli olması, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak görevi ile yükümlü bu yönetim birimlerinin hizmetlerinin de çeşitli ve karmaşık olmasına neden olmaktadır. Ayrıca ülke düzeyindeki ekonomik ve sosyal sorunlar da yerel yönetimlerin işleyişini etkilemektedir. İşsizlik, düzensiz kentleşme, göçmen işçiler, yaşlı ve

yoksul sayısındaki artış, çevre kirliliği, konut sorunu gibi konularla ilgili olarak yerel halk bu yönetimlerden sürekli olarak yeterli ve kaliteli hizmet beklemektedir.

Sınırlı olanaklara ve yetkilere sahip yerel yönetimler, hizmetlerini yürütürken birtakım temel ilkeleri gözeterek çalışmalarını bu ilkeler ışığında yürütmek zorundadırlar. Aşağıda ele alınan ilkelere uyulması; yerel yönetimlerin hizmetteki başarılarının, yerel halk karşısındaki meşruiyetlerinin, güvenilirlik düzeylerinin ve halkın desteğinin kazanılmasının temel ön koşulu olarak kabul edilebilir. Bu ilkeleri sırayla açıklarsak;

3.7.1.Yerellik İlkesi(Hizmette Halka Yakınlık-Subsidiarity İlkesi)

Çağımızda küreselleşme eğilimlerine paralel olarak gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan “ bütünlüşmeler”, önceleri ekonomi, askeri, sosyal ve kültürel alanlarda “ işbirliği” biçiminde görülürken, bugün artık siyasal alanda da (Avrupa Birliği gibi) somutlaşmaktadır. Bu yeni ulus-üstü siyasal örgütlenme biçimi, değişen dış dünyaya, kendi varlığını devam ettirmek açısından Avrupa halklarının bir yanıtı olduğu söylenebilir. Avrupa halkları değişime bu şekilde yanıt vermeye çalışırken, kuşkusuz kendi iç dinamiklerini de bu yeni örgütlenme içine katmaya çalışmaktadır. Bu uğraşın bir sonucu olarak yeni bir yönetim ilkesi geliştirilmiştir. Bu yerellik (hizmette halka yakınlık-subsidiarity) ilkesidir.

Kavram olarak subsidiarite, “yerellik”, “ikincil” durumda bulunma, “yardımcılık” sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmasını anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşdir(Keleş,1995:13-14.).

Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu edilmektedir. Bir kere bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında davranış (eylem) önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hakim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini içermektedir. Kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz. Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir. Ayrıca toplum sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı değildir. Toplum piramitsel ve dikey olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların da var olduğu bir sosyal olgudur(Bezci,1999: 20-21.).

Hizmette halka yakınlık ilkesi, ilk defa, Avrupa Topluluğuna üye devletlerin eyalet, bölge, özerk topluluk temsilcilerinin katıldığı 19 Ekim 1989’ da Münih’te toplanan “ Bölgeler Avrupa’sı” konferansında dile getirilmiştir. Yerellik ilkesinde, toplumun her düzeyinin kendisinin üstesinden gelebileceği unsurları kendilerinin düzenlemeleri ve daha üst düzeyin sadece yardımda bulunması öngörülmektedir. Yerellik, farklı düzeylerin dikey hiyerarşik yetkilerine dayanan ve yatay güç paylaşımını karşılayan devletin, iki kez sınırlanmasına olanak veren bir sosyal yapılanma ilkesi özelliği göstermekte ve ayrıca , bireyin toplumsal amaçlı ilişkilerini, sosyal alt bölümlerle sürekli üst oluşumlara aktaran bir düzenleme ilkesi işlevi görmektedir. Bu nedenle, hiçbir grubun kendi gücüyle başarabileceği işler hakkındaki düzenleme yetkisinin elinden alınmaması gerekir.

Avrupa Birliğini kuran ve toplulukta bütünleşme sürecini aşamalı olarak derinleştiren ve ilerleten bir düzenleme olan 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Anlaşmasının içinde kendine yer bulan hizmette halka yakınlık ilkesi Avrupa Birliğinde anahtar sözcük olma yolundadır. Fransızca'daki "subsidiare" ve İngilizce'deki "subsidiary" kelimelerinden türetilmiş yeni bir terim olan subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesi, Hollanda'nın Maastricht şehrinde imzalanan Avrupa Birliği Anlaşmasının 3/B maddesinde içeriği belirtilmeksizin şu şekilde açıklanmıştır; "Topluluk bu antlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar doğrultusunda hareket edecektir. Topluluk, münhasıran yetki alanına girmeyen alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) prensibine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun her hangi bir eylemi, bu antlaşmanın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir".

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre; kamusal sorumlulukların uygulanması genel olarak ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir işin başka bir birime ve makama bırakılması ancak, işin niteliği, etkililiği ve ekonomik gerekliliği dikkate alınarak mümkün olabilmektedir.

Yerellik ilkesinin bazı sakıncaları da bulunmaktadır:

Yukarıda subsidiarity ilkesinin fonksiyonlarından söz edilirken özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasına hizmet edecek bir ilke olarak ele alınmıştı. Ancak burada bölgelerin tutumlarından dolayı konunun çıkmaza girme olasılığı da vardır (Bask, Galler ve Katalanya gibi). Subsidiarity ilkesi kararların halka en yakın alt yönetsel birim tarafından alınması hatta bizzat halkın kendisi tarafından alınmasını gerektirir. Ancak yönetsel açıdan bu ilke kararlar alınırken siyaset dışına çıkılması sonucunu doğurabilir. Nitekim İngiltere'de okullar belediyelerin yönetiminden alınarak bağımsızlaştırılmış ve sonuçta bir anlamda bu okulların yerel yönetimlerin denetiminden çıkmalarına neden olmuştur (Şahin, 2000: 76.). İlkenin bir diğer sakıncalı yanı ise, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimlere bırakmak yerine daha fazla yetki almasına neden olma olasılığını bünyesinde barındırmasıdır. Subsidiarity ilkesi ile ilgili diğer bir sorun ise, net bir tanımının yapılamaması nedeniyle yetkiler açık şekilde birimler arasında dağıtılamamaktadır. Merkez ile yerel yönetimler arasında yetkilerin kullanılmasında karmaşıklığa neden olmaktadır.

3.7.2. Özerklik ilkesi

Siyasal özgürlüğün belli bir ölçüde merkezilikten uzaklaşmayı gerektirdiği oldukça yaygın bir görüştür. Yöresel-özerk yönetimin yöresel özgürlükler anlamına geldiği, bunların toplamının da tüm ülkenin özgürlüğünü oluşturduğu savunulur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerk bir statüye kavuşturulmasının merkezi hükümetin keyfi uygulamalarını yavaşlatacağı ve yönetim yetkilerini halka kaydıracağı varsayımı, özerkliğin demokratikleşmenin önkoşulu gibi algılama sonucunu doğurmaktadır. Özerkleşmeyi, merkeziyetçiliğin azaltılması olarak okumak da mümkündür. Bir ülkede tüm kararların bir güç tarafından alınması ve kolektif kararların alınma sürecinde bir hükümetin yoğunlaşması yerine, üretken bir devlette çok çeşitli konular üzerinde alınacak kararların pek çok merkez tarafından alınmasının hizmette çabukluğu, verimliliği, etkinliği ve daha yüksek faydayı sağlayacağı kabul edilmelidir (Tortop, 1996: 11-12.).

Kentlerin hızlı bir şekilde büyümesine bağlı olarak hizmetlerin yerine getirilmesinde verimliliğin sağlanması, kentlerin örgütlenmesi konuları günümüzde giderek önemini artırdığı

için, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları gündeme gelmiştir. Yerel yönetim özerkliği sorununu, özerkliğin, kentleşme olgusundan doğan göç, sağlıksız kentleşme, işsizlik gibi yeni ve değişik türdeki gereksinimlerin karşılanabilmesi açısından ele almak gerekir. Yerel yönetimler, kurum olarak hizmetlerin etkinliği ve yerindeliğinin belirlenmesinde dağıtım aracı görünümündedirler. Bu nedenle yerel sorumluluk konusu büyük önem arz etmektedir. Büyük kent alanlarında yönetim ve kurumsal yapının incelenmesinde genelde üç temel faktör önem taşımaktadır: 1. Büyük kent alanında yerel gücün sahipliği nasıl oluşturulacaktır? 2. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki il veya bölge düzeyindeki kontrolü için hangi ilkeler dikkate alınmaktadır ve alınmalıdır? 3. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sınırı nedir? Saydığımız bu faktörler özerklik, paylaşım ve etkinlik olarak formüle edilebilir. Görülüyor ki, özerklik etkin, verimli ve çağdaş bir yönetimi diğer faktörlerle birlikte biçimleyen bir unsur olarak anlaşılmaktadır.

1961 ve 1982 Anayasalarının radyo ve televizyon kurumu ile üniversiteleri düzenleyen maddelerinde rastladığımız “özerklik”, kavramsal olarak anayasa metinlerinden açıkça okuyup anlayabileceğimiz bir tanımsal netliğe sahip değildir. Ancak özerkliğin kavramsal olarak "özgür olmak" anlamında kullanıldığı düşünülürse, Anayasamızda bu kurumlar açısından sözü edilen özerkliğin, "merkezi idarenin müdahalelerinden bağımsız hizmet yapabilmek ve karar alabilmek" olarak anlaşılması gerekir. Yerel yönetimler de gerek örgütlenmeleri, gerek çalışanlarının merkez hiyerarşisinin dışında tutulmaları, gerek kendi kaynaklarını yaratabilme olanaklarına sınırlı da olsa sahip kılınmaları nedeniyle özerklik esasına göre oluşturulmuş hizmet ve yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir(Tortop,1996:12-15.).

1961 Anayasası'na kadar muhtariyet (özerklik) kavramından ısrarla kaçınılmış, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu dışında, 1961 Anayasası'na kadar bu kelimeye de "ademi merkeziyet" terimi gibi yer verilmemiştir. Tüm anayasalarımızda, kurumsal özerlikle ilgili tartışmalar iki esas çerçevesinde yürütülmüştür. Bunlar; merkezin taşra görevlilerine özellikle de valiye bazı yetkiler vermesi anlamına gelen yetki genişliği ve ademi merkeziyet anlamında da yerinden yönetim(decentralization)'dir.

Özerkliği, bir kamu kuruluşuna kendi kendini yönetme yetkisinin verilmesi olarak anlıyorsak, yine Anayasamızın benimsediği "yerinden yönetim" ilkesinin ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin de özerklikle ilişkisini kurmak mümkündür. Yönetim organlarının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmeleri ve bu organların idari eylemde bulunma ve karar alma yetkisine sahip olması idari özerkliktir(Tortop,1996:14.). Yerel yönetimlerin özerkliği hakkında Anayasa'da açık bir kelime yoksa da özerklikle ilgili düzenlemeler anayasamızda mevcuttur.Anayasada yerel yönetim ve merkezi idare ayrımının olması,yerel organların seçimle göreve gelmesi, seçimin süreli olması,yerel yönetimlerin kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine mahsus bütçelerinin olması gibi yetki ve ayrıcalıklar özerklik kavramının dayanaklarını teşkil etmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde, en uygun seviyeyi yakalamak, rasyonel kriterlere kaynak ve görev paylaşımında bulunmak, yerel özerklik ilkesi doğrultusunda gerçekleşmektedir. Merkezden yönetimin ve bürokratik alışkanlıkların ve kırtasiyeciliğin sakıncalarını azaltmak için düşünülen özerklik ilkesi, hem demokratik katılımın gelişmesiyle ilgili önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmakta, hem de hizmetlerin aksatılmasına ve yürütmenin geciktirilmesine yol açan, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların üst düzey merkezi organlar tarafından alındığı kurumlar yerine, yürütmede hız,

etkinlik ve verimlilik sağlayan, daha esnek hareket edebilen kurumları esas alan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır(DPT,1994:37-38.).

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında olumsuz ilişkilerin doğmasına neden olmaz. Devletin barışın, toplum düzeninin ve güvenliğinin sağlanması gibi kendine ait temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise kendilerine ait planlama, kültür, konut, çevre, eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Aslında devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşlarına insanca yaşama hakkı sağlamaktır. İstenen, mal ve hizmetin etkili paylaşımında uzlaşmacı bir işbirliğinin sağlanmasıdır. Yerel özerklik ilkesi, özellikle görev bölüşümü uygulamalarına getirdiği ilke ve kurallarla bu amaca ulaşılması için ortam hazırlar. Ancak bu ilkenin uygulanmasında da önemli engellerle karşılaşmaktadır. En başta merkezi yönetimin denetimi ve yerel yönetimlerin mali zorlukları önemli güçlükler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ama bütün bunlara rağmen, yetkilerin halka mümkün olduğunca yakın düzeyde belirlenmesi ve uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi günümüz şartlarında demokrasinin de bir gereği olarak gündeme gelmektedir.

Ülkemiz, 21 Kasım 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamış, sözleşme, 22 Aralık 1988 tarihinde gerekli onay sağlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Bakanlar Kurulunun onaylaması, konuya ilişkin kararın 3 Ekim 1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanması ile mümkün olmuştur.Ülkemizin bazı çekinceler koyarak onaylaadığı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetiminde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerinin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır.Çünkü Şart, taraf olan ülkeleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlamaktadır(DPT,1994:135).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde uyulacak kıstaslar burada belirtilmektedir. Şart'ın ikinci bölümü, sözleşmeyi onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kuralları içermektedir. Şartın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Keleş, 1994: 46-47).

Şartın 3/1. maddesi özerk yerel yönetim kavramını tanımlamaktadır. Buna göre, özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Şartın 3. maddesinin ikinci bendinde de bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı öngörülmüştür.

Şartın 4. maddesinin 3. fıkrası zorunlu olmamasına rağmen Türkiye tarafından kabul edilmiş olup önemli bir ilkeyi içermektedir. Bu ilke de hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesidir. Buna göre, kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihen, halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi ve görevin bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir (Keleş, 1994: 46-48).

Özerklik Şartı'nın 4/5. maddesi yerel yönetimlere merkezi ya da bölgesel yönetimlerce yetki devredilmesi durumunda, yerel yönetimler, bu yetkileri yerel koşullara uydurarak kullanmakta olabildiği ölçüde büyük takdir hakkına sahip olacakları şeklinde (Keleş, 1994: 46-47.) ifadelerle yer verilmektedir.

Bu çerçevede yerel özerklik ilkesinin üç temel amaca hizmet ettiği açıktır. Birincisi, giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak; ikincisi, yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısının belirlenmesine imkan tanımak; üçüncüsü de, yerel yönetimi merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin talep ve baskılarına muhatap kılmamaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümleri, ülkemiz tarafından çekince konularak kabul edilmiştir. Bu maddeler arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü ile ilgili olan maddeleri şu şekilde belirtebiliriz:

-Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri; içinde kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (md.4/6)

-Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik göstermelidir. (md.9/4)

-Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılacaktır.(md.9/6)

-Yerel yönetimlere yapılan hibeler, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerini zedelememelidir. (md.9/7)

-Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. (md.10/3)

-Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerini koruyabilmek için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. (md.11)

Şart'ın ülkemizce çekince konulan 4. maddesinin ikinci fıkrasında da; yerel yönetimler, yerel sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olup da başka bir kuruluşa verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkili kılınmaktadır. Bu hükme çekince konulmasının nedeni Anayasamızın 6. maddesine aykırı olmasıdır. Çünkü bu maddeye göre, hiç kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacaktır.

3.7.3.Vesayet Denetimi İlkesi

Yerel yönetimlerin bir özelliği de bütün demokratik ülkelerde olduğu gibi denetime tabi olmasıdır.Bu denetim, Anglo-Sakson ülkelerde sivil yargı organları tarafından, diğer idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde ise yönetsel yargı organları tarafından yapılmaktadır.Mülki idare amirleri veya bakanlıklar tarafından yapılan idare vesayet denetimi,yönetsel sistemimizin büyük benzerlikler gösterdiği Fransa'da tamamen yönetsel yargıya ve yerel Sayıştaylara bırakılmıştır.

İdari merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde etkinliği ve verimliliği en iyi şekilde gerçekleştirmek, devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla yerel yönetim birimlerine ve kamu

hizmeti yapan kuruluşlara yasalarla tüzel kişilik kazandırılarak çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır(Coşkun,1976:15). Ancak merkezi idare yerel yönetimlerin çeşitli etnik gruplardan oluşan devleti parçalanma yönünde etkileyeceği, toprak yapısı ve verimliliğin farklı olması sonucu toplumsal yapıda gelir dağılımının ve yaşam düzeyinin eşit bir düzeyde gerçekleştirilmeyeceği, yerel yönetimlerin teknik ve mali yönden zayıf olması sebebiyle yerel ihtiyaçları yeterince karşılayamayacağı yönündeki düşünceler ile bu kurumları denetleme yetkisini saklı tutmuştur.Fakat bu denetim yetkisinin hukuka uygunluk denetimi dışına taşıp yerindelik denetimine dönüşmesi yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmaz.

Vesayet aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması anlamına gelmektedir(Coşkun,1996: 36). Vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur. İdari vesayet kavramı, özel hukuktaki vesayet kavramından farklı anlamlar taşımaktadır. Bir kere özel hukuktaki vesayet, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetlemek için öngörülmüştür. Oysa idari vesayetin amacı, ilgili yerel idarenin hukuka aykırı olarak yapacağı işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararını korumaktır. İkinci olarak medeni vesayette, vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek onun nam ve hesabına irade açıklamak ve tüm işlem ve eylemlerini yerine geçerek yapmak durumundadır. Oysa idari vesayetle, kamu tüzel kişisinin hangi işlemlerinin vesayet denetime tabi tutulacağı kanunla sınırlanmıştır.Denetim bu işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı ile sınırlıdır.Ayrıca vesayet makamı kamu tüzel kişisinin yerine geçerek karar veremez (kamu tüzel kişisinin gecikme ve ihlali giderme zorunluluğu olduğu haller hariç). Son olarak özel hukuktaki vesayet ilişkisinde tek bir vasi vardır. İdari vesayetle kamu tüzel kişisinin işlemlerinin konu ve türlerine göre merkezi idaredeki çeşitli makamlar vesayet yetkisi ile donatılmış olabilir(Günday,1997: 55.). Her ne kadar bu iki kavramın birbirinden tamamen farklı olduğu belirtilmekte ise de, gerek özel hukuktaki vesayette (medeni vesayet); gerek ise idari vesayette işlemi gerçekte yapmaya yetkili kişiye güvensizlik ve bu kişinin işlem ehliyetine getirilen kısıtlamalar söz konusudur.

Öğretide idari vesayet çeşitli şekillerde tanımlanmıştır:

-Ord.Prof Sıddık Sami ONAR'a göre; "idari vesayet, merkezin, ademi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir"(Onar,1966: 622).

-Nuri TORTOP'a göre; idare vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarının ve yönetsel eylemlerini denetleme ve bozabilme yetkisidir(Tortop, 1996:22.).

-Şeref GÖZÜBÜYÜK'e göre; yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine idari vesayet denetimi denmektedir(Gözübüyük-Tan,1998:734.).

-O. Meriç; idari vesayeti "Merkezi idareye, adem-i merkeziyet idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını idari işlem ve eylemlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve bozmak yetkisidir şeklinde tarif etmiştir"(Coşkun,1996: 36).

Bütün bu tanımlardan anlaşılacağı üzere idari vesayet; kamu düzenini, ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir. İdari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturmaktadır.

3.7.4. Demokratik Davranış İlkesi

Yerel yönetim kavramının varlık nedeni yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkisidir. Oysa ülkemizde bu hakkın yerli yerince kullanılmadığı ve katı bir merkezi hükümet vesayetinin yerel yönetimin gelişmesini engellediği gözlenmektedir. Bu yapıyı değiştirmek için katılım, denetim, temsil ve yönetsel saydamlık azami derecede sağlanmalıdır. Bu demokratik değerler yerel toplulukların kendilerini yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerine özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir. Bu demokratik değerden dolayı yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha iyi şekilde gerçekleştiren kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Yalçındağ, 1991: 123-124).

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki bu nedenlerle siyaset bilimcilerin sürekli ilgisini çeken konulardan biri olmuştur. Bu ilişkinin temel dayanağı “kendi kendini yönetme ilkesi”dir. Kendi kendini yönetme ilkesi katılmayı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok, halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir. Bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü, özellikle az gelişmiş ülkelerde bireyin devletten korkmasına, ona karşı yabancılaşmasına ve depolitizasyonuna neden olmaktadır. Bu noktada yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek halk katılımı, söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yardımcı olabilir (Görmez, 1987: 133-134). Yerel yönetimlere, yerel halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi ve onların yönetime katılımlarının sağlanması açısından büyük görevler düşmektedir. Vatandaşın demokratik ilkelere ve davranışlara olan alışkanlıkları, daha çok yerel yönetimler aracılığıyla kazanılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlere demokratik terbiye kuruluşları denilmektedir. Yerel sorunları, olgun insan davranışları çerçevesinde tartışmak ve birbirlerinin görüşlerine karşı hoşgörülü davranmak, tartışmalar sonucunda ulaşılan kararlara saygı göstermek, daha çok buralarda öğrenilmektedir. Demokrasi alanında, yerel düzeyde başarılı olduğu takdirde ülke düzeyinde de başarı beklenebilir. Yine yerel düzeyde kavgasız ve gürültüsüz bir şekilde yönetici adayları arasında en iyisini seçmeyi öğrenen vatandaşlar, ulusal düzeydeki temsilcilerini de aynı duyarlılıkla seçme olanağını bulabilirler.

Yerel meclisler, yöneticilerin küçük yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşlarla karşılıklı etkileşim içinde bulunmasını sağlayan en iyi araçlardır. Buralardaki seçilmiş temsilciler, yerel halkın isteklerine kulak vermek ve bu istekleri değerlendirmek zorundadırlar. Bu demokratik alışkanlık ve yöntem çok iyi bir şekilde işletilebilirse, ulusal meclislerin başarısına da katkı sağlayacak ve onlar için iyi birer örnek oluşturacaklardır (Tortop; 1992: 3.). Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararların oluşumuna yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin o oranda gelişmiş olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerde demokratik davranış ilkesinin yeterince egemen kılınabilmesi için yapılması gereken çalışmalardan en önemlileri şöyle sıralanabilir (Yaşamış, 1993: 19-20.):

- Belediyelerde referandum yönteminin uygulanması,
- Belediyelerin kendi televizyon ve radyo istasyonlarını kurabilmeleri,
- Yerel halkın yönetime ait karar organlarında, karar alma sürecine daha etkili bir şekilde katılabilmeleri,
- Belediye meclisinin mahalle esasına göre oluşturulmasının ve mahallelerin mecliste nispi temsil ilkesine uygun olarak temsil edilmesinin, temel temsil ilkesi olarak benimsenmesidir.

Fakat ataerkil bir toplum olan Türk halkının sorunlarının çözümünde, niteliği ne olursa olsun bir kurtarıcı arama ve teslim olma özelliğinin kolay değişebileceğini söylemek elbette ki güçtür. Seçmenlerin yerel yönelimi kontrol etmemeleri sonucu ülkemizde bir yerel yönetim saltanatı ortaya çıkmıştır(Ortaylı,1994:23.). Bu nedenle,yerel demokrasinin geliştirilmesi için yerel halkın yerel nitelikteki kararların oluşumuna katkı yapmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi çok büyük önem taşımaktadır.Bu mekanizmaların geliştirilmesi ve yerel halkın bilinç düzeyinin artırılması ile bu ilke hayata geçirilmiş olacaktır.

3.7.5.Verimlilik ve Etkinlik İlkesi

Yerel yönetimlerin önemi, genel olarak hizmetlerdeki başarıları ile anlam kazanmaktadır. Hizmetlerdeki başarı da daha çok yerel halkın ortak ihtiyaçlarının en etkili ve verimli bir şekilde giderilip giderilmediği ile yakından ilgilidir. Bu nedenle yerel yönetimler çalışmalarında çağdaş teknoloji ve yöntemlerden yararlanmak zorundadırlar.Gerek personel alımında, gerekse hizmetlerin üretilmesinde yerel yönetimler en iyiyi aramak zorundadır. Bu nedenle yerel yönetimler, hizmetin gerektirdiği niteliklerle donatılmış, yetenekli ve üretken personeller istihdam etmelidirler. Yönetimdeki başarı iyi, çalışkan, nesnel kurallara göre hareket eden personele bağlıdır. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet üretmeleri, ancak nitelikli ve yetenekli elemanlar sayesinde mümkün olabilmektedir(Tortop; 1996: 41).

Etkin belediyeçilik anlayışı, bir bakıma kentte yaşayan tüm insanların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde bir hizmet ağı kurmayı düşünmekten geçmektedir. Belediyeler çevre ve hava temizliğini, mezar yerlerini, şehrin suyunu, kanalını, kaldırımını, yolunu, yeşil alanını, parkını, trafik akışını, insanların kültürel ve sanatsal ihtiyaçlarını, kısacası sosyal bir insanın tüm ihtiyaçlarını gidermekle yükümlüdürler(Bozkına,1992:57.).Tüm bu hizmetlerin yapılması yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliği ile de yakından ilişkilidir.

Etkin belediyeçilik anlayışı, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak tüm mal ve hizmetleri üretmekten geçmektedir.Bu nedenle yerel yönetimlerin mali yapısının buna uygun olması gerekmektedir. Birçok projeye sahip bir belediyenin mali durumu bunu karşılayabilecek düzeyde değilse, projelerin bir anlam ifade etmesi mümkün değildir. Etkin belediyeçiliğin temelinde yeterli mali yapı gelmektedir. Yerel yönetimlere mali özerklik tanınmadığı sürece, belediyelerin etkin ve verimli mal ve hizmet üretmesini beklemek söz konusu olmayacaktır. Ayrıca, etkin ve verimli hizmet sunamadıkları gibi, merkezi yönetime de daha bağımlı hale geleceklerdir.

3.7.6. Sosyal Adalet İlkesi

Yerel yönetimler, insan haklarına saygının yerel düzeydeki güvencesi olarak görülmektedirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin bölgelerindeki hiçbir insana ikinci sınıf vatandaş gözüyle bakmaması asli bir gerekliliktir. Belediye sınırları içinde, vatandaşlar arasında birlik ve dayanışma ruhunun ve aynı bölgede yaşıyor olmalarından dolayı, birbirleri ile kaynaşma duygusunun yaratılmasına ve geliştirilmesine belediye yönetimleri tarafından büyük önem verilmesi gerekmektedir(Tortop,1996: 41-43.). Yerel halk arasında her türlü ayırıcı işlemlerden kaçınarak, o bölgede yaşayan insanların karşılıklı yardımlaşma ve yardımsever duygular içinde, beldelerini geliştirme çabası içine girmelerini sağlamak yerel yönetimlerin temel amacı olmalıdır. Ayrıca beldeyi huzur ve güvenliğe kavuşturmak ve bu konudaki gerekli tedbirleri almak da yerel yönetimlerce amaç edinilmesi gereken konulardandır.

Dünya yüzeyinde yaklaşık 1 milyar insan tam bir yoksulluk içinde yaşamaktadır.Ülkemizin de kimi az gelişmiş yörelerinde ve büyük kentlerin gecekondu bölgelerinde normal yaşam koşullarının oldukça altında bir yaşam sürmekte olan, her türlü barınma, istihdam, sağlık ve sosyal güvenlik gibi olanaklardan yoksun insanların yaşadığı bilinmektedir. Bu bölgelerde sosyal refahın sağlanmasında, halkın insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyine çıkarılmasında, merkezi yönetimin olduğu kadar yerel yönetimlerin de önemli görevleri bulunmaktadır(Tortop, 1996: 43-44.). Her türlü ideolojik saplantının dışında, bu şekilde kötü yaşam koşulları altındaki insanların aralarında hiçbir ayırım yapmaksızın durumlarının düzeltilmesi, onların ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması için, yerel yönetimler büyük gayret göstermek zorundadırlar.Bu nedenle yerel idarelerin sosyal alanda yapacakları yatırım ve yardımlar çok büyük önem taşımaktadır(Tortop, 1996: 43.).

3.7.7.Açıklık(Saydamlık-Şeffaflık) İlkesi

Açıklık kavramı, aslında, katılım ve halk denetimi kavramları ile iç içe bulunmaktadır. Örneğin yönetimin karar verme ve uygulama süreçlerinde ne kadar açıklık sağlanırsa, kuşkusuz halkın denetimi de aynı oranda daha etkili nitelikler kazanacaktır. Ya da katılımı ilgili bütün yol ve yöntemler, açıklığı da beraberinde getirecektir. Halkın belediyeyi daha yakından ve titizlikle denetleme istekleri, sonunda açıklığı ve katılımı zorlayacak ve belediyeleri bu yönde girişimleri gerçekleştirmeye itecektir(Yalçındağ,1995: 26.). Açıklık, katılım ve denetim araçlarından en yüksek oranda yararlanmanın ön koşulu, belediyede nelerin olup bittiği konusunda kentlilerin sistemli bir biçimde bilgi sahibi kılınmalarıdır.

Halkın bilgilendirilmesi için, belediyeden yerel halka doğru işleyecek olan bilgi akımında iki yol özel önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, kentlinin belediyeden bilgi isteme hakkına dayalı olarak sağlanacak bilgi akımıdır. Bu hak bağlamında yerel halk, yasalarla belirlenecek belli sınırlamalar dışında, belediyelerin işlem ve uygulamaları hakkında, bu yönetimlerden bilgi ve belge isteyebilmelidir.Belediye çalışmalarına açıklık getirecek, yapılan eylem ve işlemleri gün ışığına çıkaracak bilgi akımı, yerel halkın belediyelerin karar süreçlerine ve uygulamalarına etkili katılımları ve onları bilinçli bir şekilde sorgulayabilmelerinin en önemli ön koşullarından biridir. Belediye meclisi ve encümen toplantıları, açıklık, katılım ve denetim araçlarının etkili kullanımları bakımından uygun ortamlar yaratmaktadır. Ancak bu amacın gerçekleşmesi için; kentlilere hemşehri girişimi yolu ile meclisi toplantıya çağırabilme olanağının sağlanması, yapılacak toplantıların yer, zaman ve gündemi konusunda onlara duyuruda bulunulması, meclis salonlarında seyircilere yeterli yer ayrılması, meclis tutanaklarının yayınlanması gibi uygulamaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca meclis komisyonlarında uzmanlık bilgilerinden yararlanılabilecek hemşehrilere yer verilmesi de belediyeler açısından yararlı bir yöntem olacaktır. Yine kentliler, girişim yolu ile mecliste kentlerini ve kendilerini ilgilendiren konuların görüşülmesini ve kimi durumlarda halkoyuna gidilmesini talep edebilmelidirler(Yalçındağ,1995: 26-27.). Bilgi akımındaki ikinci yol ise belediyelerin kendi girişimleri ile halkla ilişkiler tekniklerinden de yararlanarak kentlilere "tanıtım" başlığı altında toplanabilecek bilgileri ulaştırmalarıdır. Bu tür bilgilerin kentlilere ulaştırılması birçok ülkede kimi durumlarda yasalarla zorunlu kılınmıştır. Ülkemizde de imar planları kopyalarının dileyenlere ücreti karşılığında verilmesi, belediye meclisi toplantı tutanak özetlerinin ilan edilmesi gibi bazı bilgi aktarımı örneklerine rastlanmaktadır.

Belediyelerin halka yakınlaştırılması, belediye çalışmalarında açıklık sağlanması, halkın etkin katılımı ve böylece hemşehrilerin belediyelerini daha bilinçli bir şekilde denetlenmesi

açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Halka yaklaşma çalışmaları, yöneten ve yönetilen ilişkisinde kaynaşmayı ve bütünleşmeyi beraberinde getirecektir. Bu da ortak amaçlara yönelik tüm girişimlerde karşılıklı uyum ve desteği sağlayacaktır. Ayrıca yönetimde saydamlığın sağlanması, yolsuzlukları da azaltıcı rol oynar. Yolsuzluklar genelde kurumların eylem ve işlemlerinin gizli kalmasından ve şeffaf olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle şeffaflık ilkesinin uygulamaya geçirilmesi tüm bu olumsuzlukları giderici rol oynayacaktır (Tortop, 1996: 47.).

3.7.8. Tarafsızlık (Yansızlık) İlkesi

BARTHOU, "Politika" adlı eserinde siyasette başarı kazanmak isteyenlerin bir davaya şiddetle taraftar olmalarının gerektiğini ileri sürmektedir. Ona göre ılımlıların ve tarafsızların siyasal alanda başarılı olmaları pek mümkün değildir (Daver, 1972: 22.). Bu görüş geniş ölçüde gerçekçi olmakla beraber böyle bir taraftarlığın, aşırı ölçüde partizanlığı ve toplumsal huzursuzluğu arttırmaması gerekir.

Yerel yönetimler ve yöneticileri, buldukları bölgedeki tüm vatandaşlara eşit hizmet götürmek zorundadırlar. Seçilmiş temsilciler, her ne kadar belli bir siyasal partinin eğiliminde olan seçmenler tarafından saptanmış olsalar da, hizmetlerini bir siyasal tercih yapmaksızın yerel halkın tamamına eşit bir biçimde sunmak durumundadırlar. Böyle bir davranış içinde bulunmak, uzun dönemde kendi yararlarına olacaktır. Tarafsızlık ilkesi gözetilerek yapılan personel seçimi de yine yönetimdeki başarıyı sağlayacak bir etkidir. Bir yerel yönetim biriminde, partizanca hareketlerde bulunmak, siyasal anlayışlara göre farklı işlemler yapmak, sözkonusu kuruluşun itibarını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu tür davranışların yansız durumdaki halk tarafından da uygun görülmesi mümkün değildir. Hatta aynı siyasal eğilimde olan vatandaşlar bile, ayrımcılık içeren işlemleri, karşı siyasal eğilimden olanları dışlayıcı uygulamaları ve onları hor görücü tutumları onaylamamaktadırlar (Tortop, 1996: 44.).

Belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi sistemi, etkili bir yönetimi olanaklı kılmaktadır. Bu nedenle belediye başkanları tüm halkı kucaklamak diğer siyasal partilerle ve onların tabanıyla da yakın ilişkiler kurmak zorundadır. Çünkü belediye başkanları, başka siyasal partilerin seçmenlerinden de oy alabilme olanağına sahiptirler. Belediyelerin birçoğunda, belediye başkanlarının siyasal partileri ile belediye meclislerine seçilen üye sayısı arasında bir paralellik bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile belediye başkanlarının mensup olduğu siyasal partilerin belediye meclisi içindeki üye sayısı kendilerine yeterli bir çoğunluk sağlamamakta, bu da belediye başkanlarının diğer siyasal partilerin desteğine ihtiyaç duymalarına neden olmaktadır. Bu durum belediye başkanlarını ılımlı ve tarafsız bir yönetim uygulamaya zorlamaktadır. Seçmenler genellikle belediye meclisi üyeliği seçiminde, kendisine yakın hissettiği siyasal partiye oy verirken, belediye başkanlarını seçerken büyük ölçüde yerel kaygılarla hareket etmekte ve başkanlığa aday olanların kişisel özelliklerine ve hizmet kapasitelerine önem vermektedirler. Adayın ahlaki yapısı, dürüstlüğü, hizmetteki tarafsızlığı, çalışkanlığı, yetenekleri, yerel sorunlara karşı ilgi ve duyarlılığı yerel halkın tercihinde daha büyük önem taşımaktadır. Belediye başkanları görevleri sırasında en çok kendi siyasal yandaşları tarafından zorlamalarla karşılaştıklarını, inandıkları ilkelere aykırı önerilerin daha çok kendi taraftarlarından geldiğini ileri sürmektedirler. Hatta karşı siyasal görüşteki üyelerce de tarafsız uygulamalarından dolayı desteklendiklerini belirtmektedirler. Belediye başkanlarının hizmetlerini yürütürken ilke edinecekleri tarafsızlık ilkesi siyasal yozlaşmanın ve kayırmacılığı önlenmesi bakımından son derece sağlıklı bir yol olarak gözükmektedir. Belediye yönetimlerinde tarafsızlık ilkesinin egemen kılınması; yaşanan siyasal istikrarsızlıkların ve bunun sonucu olarak doğan anarşik

ortamın sona ermesi, özlemi duyulan barış ve güvenliğin sağlanması ve karşılıklı olarak görüş ve fikirlere saygının artması yönünden son derece yararlı olacaktır. Yerel kuruluşlar, siyasi olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlanması açısından önemli temel yönetim kuruluşlarıdır. Bu yönetimlerde gösterilecek başarı, demokratik anlayışın gelişmesinde başarıya ulaşılmasına ve ülke düzeyinde bir yumuşamaya yardımcı olacaktır(Tortop,1996: 44- 45).

3.7.9.Sivil Toplum Olması İlkesi

Sivil toplum, kendi kendine oluşmuş, desteğini kendi varlığından alan, devletten özerk fakat devletin oluşturduğu hukuk düzenine tabi, gönüllü olan sosyal hayatın örgütlü, kendi içinde çoğulcu demokratik ilkelere bağlı sosyal bir alanı ifade etmektedir. Bunlara ek olarak, sivil toplum, bilgi ve fikir akışının gerçekleştiği bir alandır. Bu yalnızca bağımsız medyayı değil, aynı zamanda daha özerk kültürel ve entellektüel aktiviteleri (üniversiteler, fikir üretim merkezleri, yayınevleri, tiyatro ve sanat merkezleri gibi) de kapsar.

Sivil toplum devletten özerktir, ama ondan kopuk bir alan değildir; aksine onun varlığı ön şartına dayanır. Özerklik, varlığını başkasının desteğine bağlı görmemek ya da başkasına bağımlı olmamak olarak tanımlandığında, sivil toplumun kendi kendini destekleyen, yaşamak için başkasının desteğine veya onayına ihtiyaç duymayan örgütlerden oluştuğu söylenebilir. Bu kuruluşlar kendi gündemlerini kendileri oluşturur, kendi inisiyatifleriyle hareket ederler. Bunun doğal sonucu olarak da, siyasi otorite karşısında (varlıklarını bir siyasi otoriteye borçlu olmadıklarından) olumlu ya da olumsuz tavır almakta özgür olabilirler; siyasi otoriteyi desteklemek yanında eleştirebilirler de.

Yerel düzeyde, yerel sorunların halkın seçmiş olduğu yerel meclislerde ve medyada özgürce tartışılması, görüşülmesi, karar alınması; bu yönetimlerin kendi kendilerini yönetmesi, kendi gelir kaynaklarının olması bunların birer sivil toplum olduklarını andırmaktadır. Bununla birlikte ülkemiz açısından yerel yönetimlerin sivil toplum örgütü olmadıkları da aşağıdaki sebeplerle iddia edilebilir:

-Ülkemizde gerek Tanzimat gerekse İslahat fermanı, Meşrutiyet hareketleri dış güçlerin etkisi altındadır.Yerel yönetimleri doğuran ve geliştiren bu yenilikçi hareketler içeriden sivil inisiyatiflerle oluşmadığından bu kurumları sivil toplum örgütü olarak göremeyiz.

-Yerel yönetimler, kamu tüzel kişisidirler.Malları devlet malı statüsündedir.Yerel yönetimlerde çalışan personelin çoğu devlet memurudur.Yerel yönetimlerin karar organları politize olmuş durumdadır.

-Yerel yönetimler üzerinde devletin denetim yapma yetkisi(mülki amirlerin vesayet denetimi, Sayıştay'ın mali denetimi gibi) bulunmaktadır.

-Yerel yönetimler devletten her yıl çeşitli yollarla yardım(İller bankası yardımları,merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar gibi) almaktadırlar.

3.7.10.Hizmet,görev,gelir ve yetki paylaşımı ilkesi

Ülkemizde kamu hizmetlerini görmekle yükümlü idare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Merkezi idare, esas itibariyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan, mahalli idareler ise; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmış değildir. İdari yapımızın en belirgin özelliği, aşırı merkeziyetçi oluşudur. Yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idareler kamu hizmetlerinin çok az bir kısmını görmektedir. Oysa, bu oran gelişmiş ülkelerde yarı yarıyadır. İl Özel idareleri ve köyler için organik kanunlarında öngörülen hizmetlerin büyük kısmı cumhuriyet döneminde merkezi idareye devredilmiştir. İl Özel İdarelerinin görevlerini çeşitli bakanlıklar, köylerin görevlerini Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü aracılığı ile merkezi yönetim yerine getirmekteydi(Köy Hizmetleri bölge teşkilatlarının kapanması ile bu görev İl Özel İdarelerine geçmiştir). Belediyeler için öngörülen hizmetlerden bazıları da teknik özelliklerden dolayı yine merkezi idareye devredilmiştir. Elektrik enerjisi üretim ve dağıtım konusunda TEK'in kurulması buna bir örnektir(Tortop, 1996 : 28-29.)

Bazı hizmetler yerel idareler ve merkezi idare tarafından birlikte yürütülmektedir.Örneğin bayındırlık ve imar hizmetleri, sosyal yardım hizmetleri böyledir.Bununla beraber, teknikteki gelişmeler mahalli idarelere de bazı yeni görevler yüklemiştir. Çevre sorunları bunların en önemlilerinden biridir. Mahalli idarelerle merkezi hükümet arasında yaşanan bu görev kargaşası mahalli idarelerin kendi arasında da görülebilmektedir. Örneğin, Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görevlerin yerine getirilmesinde zaman zaman uyuşmazlıkların doğduğu gözlenmektedir. Son yıllarda sık sık siyasiler tarafından yapılacak yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin üstlendiği birçok hizmetin mahalli idarelere aktarılacağı sözü verilmektedir. Örneğin kent içi trafik hizmetleri ile ilkokul hizmetleri gibi.Mesela ABD'de ilk ve ortaöğrenim hizmetleri büyük ölçüde yerel idarelere ait bir hizmettir(Tortop, 1996 : 29.).

Mahalli idare birimlerinin hizmet sunmakla görevli oldukları alanın optimal büyüklükte olması hizmetin başarılı ve etkin yürütülmesinin ön koşuludur. Sonsuz ihtiyaçları karşılayacak sınırlı kaynakların, en çok faydayı, en az maliyetle sağlayacak biçimde üretime kanalize edilmesi etkin hizmet üretimi anlamına gelecektir.Özellikle ülkemiz uygulamalarında önceden bir alan büyüklüğünün tespitine yönelik çalışmalar yapılmamaktadır. Çünkü, büyüklüğü ne olursa olsun yeni bir il kurulursa yasal bir zorunluluk olarak mutlaka bir il özel idaresi ve bir belediye, yeni bir ilçe kurulursa da yine hiçbir sınır kaygısı olmadan bir belediye kurulmaktadır. Köylerin nüfusu 2000'i aşan her köyde bir belediye idaresi kurulmaktadır. Bu şekildeki plansız- programsız uygulamalar kıt olan kaynakların israfına, hizmetlerin kalitesine ve büyüklüğüne yönelik şikayetlerin artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla kaynak israf etmeyen, kaliteli ve yeterli düzeyde yerel hizmet üreten mahalli idare yapılarının kurulmasında optimum hizmet alanını belirlemenin zorunluluğu açıktır. Optimum hizmet alanı ise oy kaygısı yerine iktisadi kriterle ancak belirlenebilir.

Yapılacak düzenlemelerde ele alınacak ölçüt "Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı"nda kabul edilen hizmette halka yakınlık ilkesi olmalıdır. Bu ilkeye göre kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihan yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir.Bu nedenle kamu hizmetlerinin tanımı net bir şekilde yapılmalı ve hangi yönetimce yapılacağı açıkça belirtilmelidir.Ayrıca tanımlanan her kamu görevi bu işi yapmaya en uygun yönetime verilmelidir.Ayrıca yapılacak düzenlemelerde gerek merkezi yönetimle mahalli idareler, gerekse mahalli idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümünden kaynaklanan sorunlar, merkezi yönetimin hizmet yükünü azaltıcı yaklaşımlarla ele alınıp görevler karmaşaya yer vermeyecek bir biçimde net olarak ortaya konmalıdır. Örneğin, belediye sınırları içindeki trafik hizmetlerine ilişkin görev ve yetkilerin belediyelere bırakılması isabetli bir davranış olacaktır. Sınırları içindeki trafiğin de yararlandığı hizmetleri (örneğin yolların bakım ve

tamiri) gerçekleştirilen belediyelerin trafik hizmetleriyle ilgili düzenlemelerin gerçekleştirilmesi konusunda da yetkili olmaları gerekir. Bu yönde bir uygulama merkezi idarenin hizmet yükünün azalmasını sağlayacaktır(Atasoy, 1992: 62.).

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki sorunların en önemlilerinden birisi de gelir bölüşümüdür. Gerçi Anayasanın 127. maddesinin son fıkrası mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağını hüküm altına almıştır. Ancak uygulamada bu hükmün ne derece yerine getirildiği tartışma konusudur. Nitekim mahalli idareler, özellikle de belediyeler, gelir yetersizliği konusundaki şikayetlerini devamlı olarak yinelemektedir. Gelir bölüşümü sorunu bugün için birinci planda mahalli idare kavramıyla adeta özdeşleşen belediyeleri ilgilendirmektedir. Belediyelerin gelir sıkıntısı içinde olduğu tartışılmazdır. Ancak belediyelerin bazı harcamalarının çok ölçsüz, gereksiz ve verimsiz olduğu da bir gerçektir. Belediyelerin daha iyi ve daha fazla hizmet üretme çabaları elbette ki takdirle karşılanacak bir konudur. Ancak, hizmet üretme isteği mali imkanlarla sınırlıdır. Bugün için merkezi hükümet tarafından belediyelere sağlanan kaynakların belediye harcamalarını karşılama oranı %50'dir ve bu oran batılı ülkelerle uyum halindedir. Burada önemli olan belediyelerin kendi öz gelirlerini artırma çabalarıdır. Yoksa gelir yönünden merkezi hükümete bağlı bir mahalli idare biriminin özerkliğinden bahsedilemez. Gelir bölüşümünde tartışılmalı konu sadece mahalli idarelerle merkezi yönetimler arasında yaşanmamaktadır. Mahalli idarelerin kendi aralarında da gelir bölüşümünde ihtilaflar vardır. Örneğin belediyeler toplamış oldukları emlak vergilerinin %15'ini il özel idarelerine vermek zorundadırlar. Büyükşehir belediyelerinde ise, %15'lik pay çıkarıldıktan sonra kalan miktardan %20'lik bir payı daha büyükşehir belediyelerine aktaracaklardır. Ayrıca ilçe belediyelerince toplanan Çevre Temizlik Vergisi'nin %20'si, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin %50'si Büyükşehir Belediyelerine aktarılacaktır.

Merkezi yönetimle mahalli idareler arasında gelir kaynakları şu ilkelere göre dağıtılmalıdır:(Ülkmen ,1960: 324.)

- Kamu idarelerine görevleriyle orantılı kaynak sağlanmalıdır.
- Vergi mükellefleri çeşitli yöntemlerle mükerrer olarak vergilendirilmemelidir.
- Yerel halkın vergilendirilmesinde mahalli ödeme gücü dikkate alınmalıdır.
- Mahalli idarelerin kendi gelir kaynaklarını arttırıcı önlemler alınmalıdır.

3.8. Denetim Kavramı ve Kapsamı

Türkiye'de denetleme kavramı, daha çok ağırlıklı olarak revizyon, kontrol, murakabe ve teftiş sözcüklerinde kendisini bulmaktadır. Denetimin tanımını yapmadan önce denetime yakın olan bu kavramları açıklamakta fayda vardır.

- Teftiş: Arapça "fets" kökünden gelen sözcük olup, 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. Teftiş işini yapan kişiye müfettiş denilmektedir. Teftiş kavramı daha çok iç denetime denk düşmektedir. Bir idarecinin işlerin yolunda gidip gitmediğini anlamak için işletmeyi gezmesi, bir çeşit teftiştir(Gürbüz, 1985 : 10-12).

-Revizyon (inceleme, auditing): Latince "revidere" kökünden gelmekte olup, gözden geçirmek, tekrar bakmak, tekrar incelemek, teşhis etmek gibi anlamlar taşır. Uygulama alanında revizyon kavramı daha çok muhasebe ile ilgili incelemelerde kullanılmakta, işletme

faaliyet ve sonuçlarının (hesaplarının) incelenmesini ve denetlenmesini kapsamaktadır. Revizyon kontrol, teftiş ve denetleme için zorunlu bir gözden geçirme, bir araştırmadır. Revizyon, daha önce yapılmış olan işlemleri; nitelikleri, oluşumları ve sağlıkları bakımından defter kayıtlarına, kanıtlayıcı belgelere dayandırılmak yoluyla, sonradan eleştirel bir görüşle yeniden ele alıp analiz etmeyi hedefler(Hiçşaşmaz,1982: 2-4).

-Kontrol (denetim, murakabe): Kontrol, Latince “contra” ve “rotulus” kelimelerinden türemiş olup, karşıt veya diğer bir kayıt ve/veya belge aracılığıyla bir şeyin doğruluğunu incelemek, araştırmak ve soruşturmadır. Kontrol en geniş anlamıyla “arzulanan bir amaca varılıp varılmadığını veya hangi ölçüde varılmış olduğunu inceleyip araştırmaktır. Kontrol kavramı çok geniş ve kapsamlı bir terim olup bakıp gözetme, gözaltında bulundurma anlamını da taşımaktadır. İşletmecilik anlamında kontrol ise, önceden belirlenmiş normlar olması koşuluyla, meydana gelen ile öngörülen arasında sürekli olarak yapılan karşılaştırmaların sonuçlarını ifade eder(Gündüz,1974 : 248-253).

Modern anlamda denetim, olasılık ve görelilik 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.

Klasik anlamda teftiş kavramıyla, tahkikat kavramının birbirinin yerine kullanıldığı görülür.Genellikle teftiş, revizyonla birlikte kullanılan hatta bazı durumlarda revizyonun koşulunu oluşturan önemli bir kontrol aracıdır.Aralarındaki ilişkilere rağmen teftiş kavramının diğerlerine göre bazı özellikleri bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra şimdi de kontrol, revizyon ve teftiş arasındaki farkları şu şekilde belirtebiliriz(Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayınları ,1967: 4.).

- Kontrol, işlem ve kayıtların yapıldığı sırada uygulanır.Bu nedenle, organik ve devamlı bir nitelik gösterir.Revizyon ise, yapılmış işlemlerin ve bunlara ait kayıt ve hesapların sonradan gözden geçirilmesi suretiyle yapılır.Bu nedenle, periyodik veya geçici bir karakter taşır.

-Kontrol, işletmenin organizasyonuna bağlı olarak ve işletme içinde cereyan eder.Revizyon ise, prensip olarak, işletme dışı organlar tarafından dışarıdan yapılan bir incelemedir.

-Kontrol,meydana gelen ile öngörülen arasında sürekli şekilde yapılan karşılaştırmaların sonuçlarıdır.Etkili bir kontrol, hedeflere yönelik olarak, planlamaya, şematik hale getirmeye, yönlendirmeye ve raporlara dayanır.Kontrol geçmişin deneylerinden yaralanılarak, gelecekteki hedefleri gerçekleştirmeye yardımcı olmak gayesini güder.

-Revizyon, bir şahsın, bir teşebbüsün veya herhangi bir teşekkülün defter ve belgelerin muhasebeye uygun, düzenli ve samimi şekilde tutulup tutulmadığının saptanması, bazen de söz konusu şahsın, teşebbüs veya teşekkülün durumunu gösterme olanağı veren delillerin ortaya konması ya da muhasebece kayda alınan bir veya birden çok işlemin doğruluğunun aydınlatılması amacı ile belgelerin eleştirisi şeklinde incelenmesidir(Hiçşaşmaz, 1982: 2).

-Kontrolün esasını, belirli bir amaca göre yapılacak işletme analizleri meydana getirmektedir.Bu durumda kontrol, içinde bulunulan durum ile olması gereken durumun karşılaştırılması olabileceği gibi, zaman bakımından da karşılaştırma ve işletmeler arası karşılaştırma için de yapılabilir.Revizyon ise geçmişe dönük bir faaliyet olarak tamamlanmış olan faaliyetlerin gözden geçirilmesini ifade eder(Pekiner, 1977: 4.).

-Revizyon ve kontrol,organizasyondaki faaliyetleri ve işlemleri devamlı olarak incelemeye yöneliktir.Teftiş ise gerek gördükçe ve belirsiz zamanlarda yapılır; yönetime müdahale etmemekle beraber gerektiğinde sorumlu memura işten el çektirebilir.

-Revizyon ve kontrolde inceleme görevinin zamanı, inceleme konusu ve inceleme alanı evrak açısından sınırlanmasına karşın, teftişte böyle bir sınırlama söz konusu değildir.

-Revizyon ve kontrolde bir daha görme, inceleme ve karşılaştırma yöntemleri kullanılır.Teftiş sırasında bunlara ek olarak; teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır, faaliyet alanı belirlenir, çalışma koşulları değerlendirilir, teftiş edilenlerin bilgi ve ahlak düzeylerini belirlemek için çaba sarfedilir.

-Teftiş sonucunda, revizyon ve kontrolde olduğu gibi hatalı uygulamalar belirlenir; ancak açık ihmali ve suçu sabit görülenler müfettişlikçe resen görevden alınabilir.

Teftiş, denetim (murakabe) (Arapça), revizyon, auditing (İngilizce), terimlerinin tümünün içeriğinde kontrol anlamı bulunmaktadır. Kontrol, yalnız araştırma ve inceleme ile yetinmez, denetime esas olacak ölçütleri ve fiili sonuçların bu ölçütlerden sapmalarını ve bu sapmaların düzeltilmesi için mümkün olan önlemleri de saptar ve gösterir. Kontrol işini yapan kişiye denetçi (murakıp) veya kontrolör denilmektedir.

3.8.1.Denetimin Anlamı ve Tanımı

Merkantilizmin geliştiği dönemlerde uluslararası ticaretin artması sonucu hesap ve işlemlerin esaslara bağlanma ihtiyacı denetim kavramını da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde hesap ve işlemlerin kontrolünü yapan ve sonucunda görüş bildiren, Latince “dinleme” anlamına gelen audit kelimesinden türetilen auditör (denetçi) denilen kişiler ortaya çıkmıştır. Modern anlamda denetim kavramı sanayi devrimi sonrasında gelişmiş ve bugünkü niteliğine kavuşmuştur.

Genel olarak denetim “boyutları veya biçimleri normalin dışında olan parçaları çıkarıp atmak amacıyla yapılan işlemdir”. Türk Dil Kurumu tarafından “denetleme”, “bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” şeklinde tanımlanmaktadır. Konuşma dilinde denetim anlamını taşıyan ve/veya aynı anlamda kullanılan “araştırma, kovuşturma, soruşturma, inceleme, revizyon, kontrol, teftiş, murakabe gibi” birçok sözcük vardır.

Daha kapsamlı ve çalışma konusunu da kavrayan denetim tanımı “ Denetlenen olarak adlandırılan bir kişi veya grubun soyut veya somut bir eylemi olabilen bir unsurla; denetleyen olarak adlandırılan bir kişi veya grubun koyduğu norm, değer veya standart ya da yerine getirilen veya getirilecek bir görev(rol) ve birinci unsuru ölçmeye yarayan unsur arasındaki karşılaştırma ve karşılaştırmanın işlevsel sürecidir.” şeklinde yapılmıştır.(Atay, 1989, 6-10)

Macmillan Muhasebe sözlüğünde ise; “Denetim; bir yatırımın mali yapısı üzerinde, işin sonuçları ve yasal yükümlülüklerle uyma konusunda, görevli denetçilerin fikirlerini ifade etmeleri amacıyla yapılan bağımsız bir incelemedir. Denetim muhasebe süreci dahilinde bir mekanizma olup, bu mekanizma vasıtasıyla, ilgili taraflar adına bir kurumun mali kaynaklarının kullanılmasındaki performansın kontrol edilmesi ya da gözlemlenmesidir.”

Diğer denetim tanımları ise aşağıda verilmiştir:

“Çok genel anlamda denetim, yönetimin ortaya koyduğu standartlardan hareket ederek uygulamanın bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa öneriler getirmektir.”(Durul, 1989: s.17.). Diğer bir tanıma göre; “denetim; işlemlerin yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemelerdir.”(Özşahin,1989: 36).

3.8.2.Denetimin Konusu ve Alanı

Denetim, sadece yönetici ve denetçilerin yaptığı bir olgu değildir. Demokratik toplumlarda yönetilenler de yönetenleri ve denetçileri çeşitli yollarla etkilemekte, onların yetkilerini sınırlamaktadır. Bu sınırlama sosyal ve siyasal alanda faaliyet gösteren, dernekler, sendikalar, siyasal partiler, şirketler, medya vasıtasıyla olduğu gibi, seçimler, referandum vs. gibi demokratik yollarla da olmaktadır (Kapani, 1970: 235.). Denetimin konusu genel olarak güncel ve değişken olan organik anlamda yönetim (yönetimsel kuruluşlar) ve bu yönetimsel kuruluşların kuruluşu, organları, malları, işeiyi oluşturmaktadır.

3.8.2.1.Kurumların Denetimi

Devletin tüm kurumları denetim kapsamındadır. Örneğin Devlet Denetleme Kurulu, TSK ve yargı organları hariç devletin tüm kurum ve kuruluşlarını denetlemektedir. Yine Sayıştay genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşları, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetimleri denetlemektedir. Mülki amirler yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yapmaktadırlar. Bu denetimler kurumların organları, personeli, hukuksal işlemleri üzerinde olmaktadır.

3.8.2.2.Organların Denetimi

Organların denetimi daha çok yargısal denetimin konusunu oluşturmak da ise de vesayet makamları da bu denetimi yapma hakkına sahiptirler. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Yüksek Seçim Kurulu ve Seçim Kurulları seçilmiş organların organ niteliğini anayasa ve yasalara uygunluğunu tescil eder. Seçilmiş organların bu niteliği kazanma ve kaybetmelerinin denetimini Danıştay ve vesayet organları yapmaktadır. Örneğin, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir (Anayasa 127/4). Ayrıca organların atamayla oluşturulması, değiştirilmesi, görevden alınması ile ilgili hususlar daha çok yargısal denetimin konusunu oluşturmaktadır.

3.8.2.3.İşleyişin Denetimi

Denetimin asıl konusu, Kurumlar adına hareket eden yetkili kişilerin işlem ve eylemleridir.

A)Eylemlerin Denetimi

Kamu görevlileri görevli ve yetkili oldukları kurumun amaçlarını gerçekleştirmek için bazı eylem ve faaliyette bulunurlar.Bu eylem ve faaliyetler denetimin türüne, zamanlamasına göre önceden veya sonradan denetlenebilir.Hiyeraşik denetim önceden yapılabileceği gibi sonradan da yapılabilmektedir.Yargı denetimi ise eylem ve faaliyetlerden sonra yapılan bir denetimdir.Bu denetim hukuka uygunluk denetimi(bir örgütün mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir) olabileceği gibi yerindelik denetimi(yapılan eylem ve faaliyet yerinde mi değil mi) de olabilir.Bu denetimler sonucunda ilgili kamu görevlilerinin hukuki, cezai, mali veya disiplin sorumluluğu gerekebilir.

İdarenin eylemleri, ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiç bir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir. Yönetsel işlemler, yönetim adına irade açıklamaya yetkili olanlar tarafından yapılmasına karşın, idari eylemleri herhangi bir kamu görevlisi yapabilir. Böyle olmakla birlikte, bazı idari eylemler yapılan idari faaliyetin niteliğine göre, ancak bazı meslek mensuplarınca yapılır; reçetenin ancak doktor tarafından yazılması gibi. İdari eylemlerden bir kısmı "haksız fiil" olarak nitelendirilebilecek özelliklere sahip olduğundan, bunlardan doğan tazminat davalarına idari yargı yerlerinde değil, adli yargı yerlerinde bakılır. Örneğin, idarenin taşıtlarının verdiği zararlardan doğan tazminat davalarında görevli yargı yeri adli yargı mercileridir. Veya kamulaştırma olmaksızın yol yapımı sırasında bir bağın yola katılmasından doğan zarar "idari eylemden değil, haksız fiil olarak nitelendirilmesi zorunlu bir eylemden doğduğu" için zararın tazmini davası adli yargıda görülür(Gözübüyük-Tan, 1998: 314.).

B)İşlemlerin Denetimi

Hukuk düzeninde değişiklik yapan irade açıklamalarına hukuksal işlem denir. Başka bir deyişle kişilerin hukuksal sonuç doğuran irade açıklamaları hukuki işlemlerdir. Hukuk düzeninde geçerli bir değişikliğin olabilmesi için açıklanan iradenin bir hakka, ya da bir yetkiye dayanması gerekir. Hukuksal işlemlerle bir hakkın doğumu, ya da başkasına geçmesi veya niteliğini değiştirmesi veya tamamen ortadan kalkması sağlanır.

İdare hukuku alanında, yönetimin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuç yaratan, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlere " idari işlemler" denir. İdari işlemler, tek yanlı ve idarenin kamu kudretini kullanarak tesis ettiği hukuksal işlemlerdir; bunlar, idarenin iradesini açıklaması ile hukuksal sonuçlarını idare hukuku alanında doğururlar; idari işleme muhatap olan karşı tarafın bu konuda iradesini açıklamasına gerek yoktur. İdari işlemler birel olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilirler. Bir idari işlemin içeriği kuralsaldır, önceden yasalarla, ya da idari kurullarla düzenlenmiştir. İşlemlerle ilgili kişiler, işlemin içeriği üzerinde oynama yetkisine sahip değildirler. Bir kimsenin memur olması, bir kimseye vergi alınması, bir memurun emekli olmasında olduğu gibi. Yapılan bu idari işlemlerin amacı bir kamu hizmetinin görülmesine yönelik olmalı ve bunların tesislerinde kamu yararı gözetilmelidir(Gözübüyük-Tan,1998: 308 -314.)

Görüldüğü üzere, idari işlemin, kanuni bir tanımı mevcut olmamakla birlikte, içtihatlar ve doktrin tarafından bir tanım verilmiş ve idari işlemin, tek yanlılık, kanunilik, icrailik, kamu hukuku esaslarına dayanılarak yapılma, hukuk alanında değişiklik meydana getirme, bir kamu hizmeti yükümlülüğünün ifası için ve idare örgütü içinde yer alan bir makam tarafından yapılma, idare hukuku alanında sonuç doğurma gibi nitelikleri haiz olması gerekmektedir.

İdari işlemler şu açılardan denetlenmektedir:(Gözübüyük-Tan, 1998: 319.)

-Yetki:İdari işlem yönetim adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da organlar tarafından yapılmış mıdır?

-Biçim:İdari işlem yapılırken öngörülen yöntem ve biçim koşullarına uygun mudur?

-Neden:İdari işlemin yapılmasını gerektiren neden gerçekleşmiş midir?

-Konu:Yapılan idari işlem ile istenen sonuç elde edilmiş midir?

-Amaç:İdari işlem kamu yararına mıdır?

3.8.2.4.Personelin Denetimi

Kamuda görevli personel, buldukları kurum veya hukuksal yapıyı düzenleyen kurallara uymak zorundadırlar.Bu personel kamu hizmetlerini yaparken hiyerarşik açıdan üstleri tarafından denetlenmektedirler.Bu denetim ilgili personelin işlemleri ve kariyeri (sicil verme, yükseltme, uyarma ve kınama cezası verme gibi) üzerinde olmaktadır.Ayrıca müfettişler de personeli teftiş etmekte, onlar hakkında sicil raporu düzenlemekte, suç işleyene memurları görevden uzaklaştırabilmektedir.

3.8.2.5.Malların Denetimi

Kamu kurum ve kuruluşları görevli oldukları kamu hizmetlerini yapmak için birtakım araç ve gereçlere, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olmak zorundadır.Bu malların kamu hizmetlerinde verimli ve etkin bir şekilde kullanılması için bakım ve onarımlarının yapılması, korunması ve denetlenmesi gerekmektedir. Devlet mallarının denetimi, bu malların elde edilmesi, yönetimi ve elden çıkarılması aşamalarında kanunlara uygunluk, verimlilik ve kamu yararı açısından denetlenmesidir(Thomson-Çev.Mıhçıoğlu,1973:483.).

3.8.3.Denetimin Amaçları

3.8.3.1.Karar Alıcılara Sunulan Bilgilerin Güvenilirliğini Sağlama

Kurum ve kuruluşlar ile kişiler görevleri, işlevleri ve faaliyetleri ile ilgili olarak açıklamalar yapmakta, bildirimlerde bulunarak çeşitli isteklerde bulunmakta, kararlar alıp uygulamakta, belirli görüş ve iddialar ileri sürerek bunların doğruluk ve güvenilirliğini savunmaktadır. Ancak bu bildirim ve iddiaların uygunluğu, doğruluğu ve güvenilirliği tartışılabilir. Amaçlara uygun ve tutarlı karar verebilmek için karar işleminde yararlanılan bilgilerin geçerli ve güvenilir olması gerekmektedir. Güvenilir ve geçerli olmayan bilgi, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engelleyerek topluma, örgütlere ve karar alıcılara zarar verir.

Her toplumda ve örgütte alınacak kararlar doğrudan doğruya karar işlemi sırasında elde bulunan geçerli bilgilere dayandırılır. Örgütlerin ve toplumların gelişmesi ve büyümesiyle güvenilir ve doğru bilgi elde etme ihtiyacı giderek artmaktadır. En küçük toplumda dahi alınacak kararlar karar işlemi sırasında elde bulunan geçerli bilgilere dayandırılır. Toplumlar

gelişip büyüdükçe yapılan işlemlerin nitelikleri karmaşıklaşmakta, sayıları artmakta ve karar alıcılara sunulan bilgilerin güvenilir ve doğru olma olasılıkları da azalmaktadır. İşlemlerin karmaşıklaşması ve sayıların hızla çoğalması hata yapma olasılığını artırmaktadır. Hataların bilinmemesi ise bilgilerin güvenilirliğini azaltır.

Karar alıcılar kendilerine sunulan bilgileri doğrudan kaynağına inerek inceleme olanağına sahip değildir. Karar alıcılar başkaları tarafından hazırlanmış bilgileri veri kabul ederek bunların doğruluğuna güvenmek zorundadır. Başkaları tarafından hazırlanan bilgilerin ise kasıtlı olarak veya olmayarak her zaman hata ve yanlışları kapsama olasılığı yüksektir. Özellikle karar alıcılar ile bilgiyi düzenleyen kaynaklar arasında bir çıkar farklılaşması söz konusu ise bilgiyi sunan kaynağın bunları kendi çıkarları doğrultusunda hazırlaması doğaldır. Bunun nedeni iyi veya kötü niyetle bilgi kullanıcılarını yanıltmak amacıyla olabilir. Neden ne olursa olsun her iki durumda da karar alıcıya sunulan bilgi doğru ve güvenilir değildir.

Bildirim ve iddiaların, bilgilerin ayrı bir incelemeye tabi tutulmaksızın doğru ve güvenilir olduğu varsayımı doğrudan öznel bir yargıya dayanmaktadır. Bu nedenle, açıklanan bilgilerin yeterince güvenilir olmaması, hata içerme olasılıklarının bulunması karar alıcıları bazı önlemler almaya zorlamaktadır. Karar alıcıların doğru karar alabilmeleri için açıklanan bilgilerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin araştırılması zorunludur. Bilgilerin doğruluğunu araştırıp, kanıtlayacak bir inceleme, verilecek kararın sağlığını ve nesnelliğini artıracaktır. Açıklanan bilgilerin, iddiaların doğruluk ve güvenilirliklerinin saptanabilmesi için ayrıca bir inceleme yapılması kaçınılmazdır. Bu incelemeyi genellikle karar alıcıların yapması mümkün olamamaktadır. Açıklanan bilgilerin, iddiaların doğruluk ve güvenilirliğinin araştırılmasında kullanılan genel yöntem ise, bilgilerin ve iddiaların tarafsız ve bağımsız bir kişi/kişiler/örgüt tarafından denetlenerek doğrulanmasıdır. Evrensel kural olarak; bütünlüğü, doğruluğu ve tarafsızlığı denetlenip doğrulanmış bilgiler, artık karar işlemleri için güvenilir bilgiler olarak kabul edilmektedir(Gücenme, 1999: 5-99.).

3.8.3.2.Önleme ve Hesap Sorma

Hukuk devletinde örgütlerin ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanmış ve anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri düzenlemelere bağlanmıştır. Örgütlerin; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve örgüt yöneticilerinin örgütle çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/örgütlere, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini (accountability) yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi/ kişiler/ örgüt tarafından denetlenmeleri hukuk devletinde zorunlu tutulmaktadır(Gücenme, 1999: 13-14). Özellikle denetim konusu faaliyetler kurum veya örgütün zararına ise, kurumun kaynakları(malları, personeli, sermayesi ve parasal gücü gibi) amacına uygun olarak kullanılmıyorsa bu kurumda denetim işlevini yerine getiremiyor demektir.

3.8.3.3.Sürekliliği ve Eşgüdümü Sağlama

Denetim, kurum dışından yapıldığı zaman, o kurumun içinde yer aldığı çevre ve sistem ile bütünleşmesi amaç edinir.Yani, o kurum ile diğer kurumsal yapılar sistemi arasında bir eşgüdüm sağlanır.Eşgüdüm sorunu kurumun kendi içinde de (birimler ve kısımlar arasında, çalışan personel arasında vs.) olabilir.Denetimin amaçlarından biri de bütün bu kopukluklara ve uyumsuzluklara çözüm önerileri getirmektir. Bu duruma vesayet denetimini örnek olarak gösterebiliriz.Zira vesayet denetimi ile mülki amirler idarenin ve devletin

bütünlüğünün sağlanmasına katkı yapmaktadırlar. Denetim kurum içinden yapıldığı zaman, daha çok kurumun sürekliliği hedeflenmektedir. Hiyeraşik denetim buna örnek olarak gösterilebilir. Hiyeraşik denetimde, hiyeraşi gücünün doğal bir sonucu olarak üst asta emir ve talimat vermek, memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapmak (sicil vermek, terfi ettirmek gibi), disiplin cezası vermek, kamu hizmetinin iç düzenine ilişkin işlemler yapmak gibi yetkilerine sahip bulunmaktadır (Kalabalık, 2004: 386.). Bütün bu denetimlerde temel amaç kurumun varlığını sürdürmesi ve yaşamasıdır. Kurumların değişime ve gelişime açık olması, denetimin de bu yeniliklere katkı yapması gerekir. Aksi bir anlayışla yapılan denetimin kurumların sürekliliğine katkı yapması mümkün değildir.

3.8.3.4. Reform Yapma, Verimlilik ve Etkinliği Sağlama

Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. İşte verimlilik kısaca; çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir. Verimlilik esas itibarıyla, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve sonuçların (faydaların) parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda sözkonusu olan bir kavramdır (Falay, 1979: 49-50.). Bir faaliyetin “verimli” sayılabilmesi için;

- Aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması,
- Aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi,
- Çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir.

Etkinlik ise, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur (Akal, 1982: 15-16.). Etkinlik hedeflerin ne ölçüde başarıldığını ve bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösterir. Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş olan etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Etkinlik, bir işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir. Yani “etkinliğin” ölçümü önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra üretim süreci sonucunda gerçekleşen durumun sözkonusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması şeklindedir. Bir faaliyetin “etkin” olarak ifade edilebilmesi için, sözkonusu faaliyetin işletmenin, plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekir.

Reform, verimlilik, etkinlik ve denetim birbirleriyle bağlantılı ve birbirlerini etkileyen kavramlardır. Çünkü bir örgütte yeniliklerin, verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi ancak iyi bir denetim ile mümkündür. Ayrıca denetim sistemi ancak verimlilik ve etkinliği sağladığı takdirde başarılı sonuçlar verebilir. Ayrıca, denetlenen kurumların işleyişinde, misyonlarında çağın gereklerine göre değişiklikler yapılması gerekebilir. İlgili kurumlar bu değişimlere ayak uyduramazlarsa köklü reformlara ihtiyaç olabilir. Reform, kapsamlı ve genel bir denetim, inceleme, araştırma ve anket ve mülakatlar sonucunda denetleyen tarafından yapılan bir öneri olduğu zaman denetim işlevi arsına girer. İşte denetim organları hazırladıkları reform taslakları ile kurumların yeniliklere uyum sağlamalarını, böylece daha verimli ve etkin hizmet sunmalarına katkı sağlar.

3.8.4.Denetimin İşlevine Göre Sınıflandırılması

Klasik anlamda denetim, konularına ve amaçlarına göre finansal denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Ancak, bu üç denetim türünün bir arada yürütülmesi halinde ekonomik denetim adında dördüncü bir denetim türü ortaya çıktığı da görülmektedir.

3.8.4.1.Finansal denetim (finansal tablolar denetimi)

Finansal denetim, bir kuruluşun finansal tablolarının önceden belirlenmiş kriterlere uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği konusunda bir görüş belirlemek amacıyla bu finansal tabloların incelenmesini kapsar. Bu kriterler genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri veya vergi mevzuatı hükümleridir. Bu denetim bağımsız denetçiler ve kamu denetçileri tarafından yürütülür. Denetimin konusu, ortaklara veya ilgili kamu kuruluşlarına verilen finansal tablolardır.

Finansal denetim (audit of financial statements), bir işletmenin finansal tablolarının önceden belirlenmiş ölçütlere uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği konusunda bir görüş belirlemek amacıyla bu finansal tabloların incelenmesini kapsar. Bu ölçütler genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri veya mali mevzuat hükümleridir. Bu denetim bağımsız denetçiler ve kamu denetçileri tarafından yürütülür. Denetimin konusu, ortaklara veya ilgili kamu kuruluşlarına verilen finansal tablolardır. Finansal denetimde amaç, finansal tabloların bir bütün olarak önceden saptanmış ölçütlere uyum içinde bulunup bulunmadıklarını araştırmaktır. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri doğrultusunda hazırlanmaları gereken ve denetim kapsamına giren finansal tablolar; bilanço, gelir tablosu, kâr dağıtım tablosu, fon akım tablosu, nakit akım tablosu, satılan mal ve hizmetler maliyeti tablosu ve benzeridir(Gücenme,1999: 3.).

Muhasebe denetimi, işletme hesaplarının denetlenmesi, revizyon, finansal tabloların denetimi, finansal denetim, mali denetim gibi kavram ve tanımlamalar zaman zaman farklı anlamlar çağırırsa da çoğunlukla birbirine yakın anlamda kullanılmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde özellikle Türkiye'deki ekonomik gelişmeler muhasebe ve finansal tablo kavramlarına verilen önemi giderek artırmış ve bu doğrultuda finansal denetim gelişmeye başlamıştır.

Türkiye'de KİT'ler kuruluşlarından itibaren anonim şirket statüsünde faaliyet göstermişler ve KİT'lerin 1938 yılından buyana finansal tablolarının dış denetimleri Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Dr. Mazhar HİÇŞAŞMAZ (Öğretim Üyesi, eski Hesap Uzmanı) "İşletme Hesaplarının İncelenmesi" adlı yapıtında; "...iktisadi nitelik taşıyan revizyon çalışmalarına memleketimizde önderlik eden müessese Başbakanlık Yüksek Murakabe Heyeti olmuştur." şeklinde belirttiği gibi Yüksek Denetleme Kurulu terminolojideki anlamıyla Türkiye'de ilk defa finansal denetim yapan kuruluş olmuştur.1938 yılından bu yana gelişerek ve bu konuda öncülük ederek finansal denetim yapmaya devam etmektedir.

Finansal denetim yapılabilmesinin temel kuralı, kuruluşun genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak finansal tablolarının düzenlenmiş olması gerekmektedir. Finansal denetimde ülkede uygulanan muhasebe sistemi ve kapsama alanının düzeyi büyük önem taşımaktadır. 1970'li yılların başından itibaren genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine de uygun olarak finansal tabloların düzenlenmesini öngören Tekdüzen Muhasebe Sistemi

(TMS), Türkiye’de sadece KİT’lerde uygulanırken, 01.01.1994 tarihinden itibaren 213 sayılı VUK çerçevesinde bilanço esasına göre defter tutan tüm kuruluşlarda uygulanmasına başlanmıştır. Birçok konuda olduğu Tekdüzen Muhasebe Sistemi konusunda da KİT’ler önderlik yapmış ve ihtiyaç duyulan bir okul görevini yerine getirmişlerdir(Yalkın,1995:12-15.).

1938 yılından bu yana Türkiye’de yasal mevzuat gereği sadece Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi, sermayesinde kamu payının % 50 den fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kuruluşlarda Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılırken, 1988 yılından itibaren Türkiye’de 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi kuruluşlarda ve bankalarda da özel kesim denetim kuruluşları tarafından da bağımsız bir şekilde finansal denetim yapılmaya başlanmıştır.

3.8.4.2.Uygunluk Denetimi(Düzenlilik Denetimi,Mali Denetim)

Uygunluk denetimi, bir örgütün mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. Bu denetim türünde belirlenmiş kriterler farklı kaynaklar tarafından oluşturulur. Uygunluk denetimi, iç denetçiler ve dış denetçiler tarafından yürütülür. Denetimin konusu, örgütün mali işlemleri ve faaliyetleridir(Özer,1997 : 53-55.).

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.

Uygunluk denetimi genel olarak mali denetim ve uygunluk denetimi olarak ikiye ayrılmaktadır.Hesapların doğruluklarının kontrolü ve uygunluklarının onaylanması “Mali Denetim” olarak adlandırılırken; kanunlara, kurallara ve mali kriterlere uygunluklarının doğrulanmasına “Uygunluk Denetimi” denilmiştir (Atay,1989: 48-50.). Mali denetimi, devlet emvalinin yönetim ve denetimi olarak tanımlayan olduğu gibi bir iş ya da çabanın maliye bilimi kurallarına, mali yasaların kurallarına ya da mali düşünce kurallarına uygunluğunun zaman içinde araştırılması eylemi olarak tanımlanmıştır(Demirkan,1977: 4-5.). Diğer bir tanımda mali denetim, mali teftişle eş anlamda kullanılmış ve bütçenin denetimi, gelirlerin gelirlerle ilgili kanunlara uygun olarak tarh, tahakkuk ve tahsil edilip edilmediği; giderin gider mevzuatı uygun şekilde, taahhüt, tahakkuk ve verile emrine bağlanıp ödenip ödenmediğinin, devlet mallarının ise iyi muhafazası ve idare edilmesinin denetlenmesi şeklinde tanımlanmıştır(Köksal, 1968 :13.). Tanımlardan da anlaşılacağı gibi,mali denetim; geniş anlamda, konsolide devlet bütçesinin, dar anlamda da bütçenin mali açıdan doğruluğunun ve yasalara uygunluğunun denetimidir.Bir başka deyişle, devletin gelir(hazine işlemleri ve borçları dahil), gider ve mallarının denetimi kamusal mali denetimi oluşturmaktadır(Kırbaş,1986:1-2;101-102.).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi düzenlilik denetimi ile;

a)Harcamaların kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı,

b)Harcama kalemlerinin muhasebe ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı,

- c)Harcamalar için yetkili makamlar tarafından ödenek verilip verilmediği,
- d)Harcamaların yetkili makamlar tarafından onaylanıp onaylanmadığı,
- e)Finansal tabloların, mevcut finansal işlemlerin sonuçları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri ile uyum içinde olup olmadığı hususları incelenmektedir.

Uygunluk denetimi gerekli ancak tek başına yeterli değildir.Bir harcamanın kanun ve tüzüklere uygun olduğunu varsayalım; bu harcama bütçede öngörülür,yetkili makam tarafından usulüne uygun olarak onaylanır. Sonra da kanun ve tüzüklere uygun olarak yapılır.Fakat bütün bunlara rağmen cevabı beklenen birçok soru bulunmaktadır.Harcamanın sonucu ne olmuştur,harcama hiç yapılmamalı mıydı, harcama sonucunda verimli ve etkin çıktılar elde edilmiş midir gibi. Bu nedenle düzenlilik denetimi,kamu sektörünün hesap verme sorumluluğunun gereklerini tam anlamıyla karşılayamamaktadır.

3.8.4.3.Performans denetimi (işletme denetimi, faaliyet denetimi):

Performans denetimi çeşitli ülkelerde farklı adlar altında uygulanmaktadır.Bu denetim türü, “Etkenlik Denetimi”, “İşlemsel Denetim”, “Program Denetimi”, “Yönetim Denetimi”, “Verimlilik, Etkenlik ve Tutumluluk (VET) Denetimi” gibi adlarla anılmaktadır(Özer,1997: 64.). Performans denetimini tanımlamadan önce performansın sözcük anlamını belirtmek sonra da performansın tanımını yapmak uygun olacaktır.Terminolojiye bakıldığında performansın yapmak, yerine getirmek, uygulamak, bir görevi başarıyla yürütmek anlamlarına geldiği görülmektedir(Khan, 1989: 3-5.). Performans, bir işi yapan bireyin, bir grubun ya da bir örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiği başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel ve nitelik olarak anlatımıdır(Baş, 1991 : 39.). Literatürde performans ile produktivite/üretkenlik bazen eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.Oysa performans çok geniş ve çok boyutlu kavram olup, üretkenlik performans boyutlarından sadece birisidir.Performansın yedi değişik boyutu vardır.Bunlar verimlilik, etkenlik, tutumluluk, üretkenlik, kalite, yenilik, karlılık olarak sayılabilir(Akal,1982 :473.).

Performans denetimi, bir örgütün faaliyetlerinin verimlilik ve etkinliğini değerlemek amacıyla bu faaliyetlerle ilişkili usul ve yöntemlerin uygulanışının gözden geçirilmesini kapsar.Performans denetiminde, denetçilerden tarafsız gözlemlerde bulunması ve belirli faaliyetlerin ayrıntılı analizini yapması beklenir.Performans denetiminde, faaliyet sonuçları verimlilik standartlarıyla karşılaştırılır ve örgütün önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmış olup olmadığı 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 öznel bir konu olduğundan, performans denetimi yönetim danışmanlığına benzemektedir. 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.

3.8.4.4.Ekonomik denetim (bütünleşik denetim, sistemci denetim):

Ekonomik denetim , finansal tablolar, uygunluk ve performans denetimlerinin birlikte yürütüldüğü ve raporlandığı bir denetim türüdür. Ekonomik denetim kapsamında; bir taraftan kuruluşun faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını, diğer taraftan finansal tablolarını yürürlükteki mali mevzuat ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğu ayrıntılı bir inceleme yapılmak yoluyla ortaya konulmakta, öte yandan kuruluşa tahsis edilen kaynakların tüm işletme fonksiyonları dikkate alınarak rasyonel

esaslara göre etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını ölçülmekte ve bu doğrultuda önerilerde bulunmaktadır.

Ekonomik denetimde temel amaç performans denetimi olup, bu denetim mali tablolar denetimi ve uygunluk denetimi ile desteklenmektedir. Uygunluk denetimi, ekonomik denetim kapsamında temel bir amaç olmayıp, performans denetimi ve finansal tablolar denetimi ile birlikte yürütülürken; denetlenen kuruluşun mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata aykırı uygulamalarının tespit edilmesi durumunda söz konusu olmaktadır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre,Sayıştay'ın denetimi(dış denetim) genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

-Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

-Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilecektir.

Kamu Mali Yönetimi Yasası'nın dış denetim ile ilgili bu hükümlerinden de anlaşılacağı gibi, Sayıştay'ın kamu kurum ve kuruluşları üzerinde finansal, uygunluk, performans ve ekonomik denetim yapma yetki ve görevi bulunmaktadır.

3.8.5.Denetimin İlkeleri

Devlet organlarını denetlemekle görevli olan denetim kuruluşlarının uygulaması gereken bazı önemli ilkeler vardır.Denetim ilkeleri denetimde objektifliği, dürüstlüğü, şeffaflığı sağlaması ve denetlenenler üzerinde güven sağlaması açısından önemlidir. Denetime hakim olan temel ilkeler şunlardır: dürüstlük, bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik ve yeterlilik olmak üzere beş adettir.

3.8.5.1.Dürüstlük:

Denetim denetlenenlerin yasalara aykırı, usulsüz işlemlerini tespit etmekte yani denetlenenlerin dürüstlüğünü ölçmektedir.Bu nedenle kamu görevlilerinin dürüstlüğünü ölçen denetçilerin kendilerinin de bu ilkenin gereklerine göre hareket etmeleri gerekir. Denetim mesleğinin temel ahlak kuralı dürüstlüktür. Denetçiler denetim mesleğini yürütürken ve denetlenen kuruluşların personeliyle ilişkilerini sürdürürken yüksek standartlı davranış biçimi sergilemeleri, denetlenenlere karşı kişisel duygulardan uzak durmaları, onlarla çıkar ilişkisine girmemeleri,onlara karşı kin ve garaz duyguları beslememeleri gerekir.Hukuka uygunluğu denetleyen denetçilerin kendilerinin de hakkaniyetli, adaletli ve hukuka uygun hareket etmeleri gerekir. Denetçiye duyulan güven duygusunun sürekliliğinin sağlanması için denetçi davranışlarının kusursuz ve kuşku uyandırmayacak biçimde olması gerekmektedir. Dürüstlük, denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine bağlı kalmalarını, mesleğin gerektirdiği kusursuz davranış standartlarını taşımalarını ve kamusal çıkarları en üst düzeyde gözeterek karar vermelerini öngörmektedir.

3.8.5.2.Bağımsızlık

Denetimin bağımsızlığı, denetçilere görevlerini ifa ederken herhangi bir kişi, kurum ya da organın müdahale etmemesi demektir.Denetleyen organ denetlenen organ karşısında bağımsız olmak zorundadır.Denetime müdahale edildiği zaman denetimin işlevi ortadan kalkar ve denetimle yönetim işlevleri birbirine karışır.Özellikle iç denetim organlarının atanma ve görevden alınma usulleri açısından kurum amirlerine yetki verilmesi iç denetçilerin bağımsızlığını olumsuz yönde etkilemektedir.Dış denetim organları(Sayıştay, Danıştay, Devlet Denetleme Kurumu gibi) ise, meslek mensuplarına çeşitli mesleki güvenceler tanıdığından görevlerini daha bağımsız olarak yerine getirmektedirler.

Denetçilerin gerçekten bağımsız ve tarafsız olmaları kadar, bunun böyle oldukları şeklinde algılanmaları da önemlidir. Denetçinin kişisel çıkarlarının söz konusu olabileceği her türlü ortam, bağımsızlığı zedeleyecek bir unsur olarak ortaya çıkabilir. Kısa bir süre önce denetlenen kuruluşlarda görevli bulunması veya denetlediği kuruluşta kısa bir süre sonra görev alması, çıkar çatışmalarının içinde olması, kişisel veya akçalı ilişkilerde bulunması denetçinin bağımsızlığı konusunda kuşku uyandırabilecektir. Denetçiler kişisel çıkarlarının söz konusu olabileceği her türlü ortamdan uzak durmalıdır.

3.8.5.3.Tarafsızlık,Nesnellik ve Güvenirlilik

Denetim kurumlarının ve denetçilerinin gerçekte varolan ve kamuoyu tarafından beklenen tarafsızlığını koruması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle denetçiler sorumluluklarını tarafsız bir şekilde yerine getirmeleri için her türlü etkilerden uzak kalmaya özen göstermelidir.Denetleme kurumları, yasama ve yürütme organlarıyla ve denetim raporlarını yasalar gereği görüşmek durumunda oldukları diğer kamu kuruluşları ile yakın çalışma ilişkisinde olduklarından, denetçiler siyasi ve benzeri etkilerden uzak durmaya özen göstermelidir.

Denetimde nesnellik ise, olanın olması gerekenle karşılaştırılarak bazı sonuçlara ve bulgulara ulaşılmasıdır.Bu nedenle denetimde ölçü olarak neyin kullanılacağı önem taşımaktadır.Olması gereken duruma göre planlanan, norm ya da standart olabilir.İşte nesnellik, denetimin objektif olarak bu ölçüt veya standartlara göre olanla olması gerekenin karşılaştırılması ve bazı sonuçlara ve bulgulara ulaşılmasıdır.

Yasama ve yürütme organları, denetlenen kuruluşlar ve kamuoyu, denetim kurumlarından, hiçbir suçlamaya ve kuşkuya yer veremeyecek şekilde saygı ve güven uyandıracak uygulama ve yaklaşım bekleme hakkına sahiptirler. Denetçilere duyulan saygı ve güven, denetçilerin geçmişte ve günümüzde bu yönde göstermiş oldukları başarılı çabaların ortak sonucudur. İlgililerin ve kamuoyunun, denetleme kurumlarınca yapılan denetimlerin adil ve tarafsız olduğu konusunda tam bir güvenceye sahip olmaları gereklidir.

Tüm toplumlarda inandırıcılık ve güvenirlilik ihtiyacı en üst düzeydedir. Bu nedenle denetim kurumlarının raporları ve kanaatlerinin ilgililer ve kamuoyu açısından tam anlamıyla güvenilir ve kesin olması gerekmektedir.Denetim kurumlarınca yapılan her denetimin, yasama ve yürütme organlarının ayrıntılı incelemelerinden, doğruluk konusunda kamuoyu yargısından ve mesleki ahlak kurallarına uygunluk yönünden değerlendirme sonuçlarının en üst düzeyde olumu olması gerekir.

3.8.5.4.Yasallık

İdareyi denetleyen organların görev ve yetkileri, neyi nasıl denetleyecekleri, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir.Bu denetim kurallarına uymamaları durumunda daha üst organlarınca bu kararları bozulur.Örneğin Sayıştay denetçilerinin raporları yargı dairelerinde yargılanmakta, hukuksal dayanaktan yoksun olanlar dairelerde beraat etmektedir.Daire kararlarına karşı da Temyiz Kurulu'na itiraz etme olanağı vardır.Yine idare ve vergi mahkemelerinin kararları Danıştay'ca incelenmekte, yasalara uygun olmayan kararlar bozulmaktadır.Yine vali ve kaymakamların vesayet denetimi kapsamında yerel yönetimler üzerinde keyfi bir denetim yapmaları durumunda bu işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurulabilir. Denetimin denetimi sonsuz değildir.Örneğin Danıştay ve Sayıştay'ın Temyiz Kurulları'nın, Anayasa Mahkemesi'nin kararları kesindir.Bu kararları denetleyecek daha üst bir organ hukukumuzda mevcut değildir.Fakat bu kararları hukuken olmasa da kitle iletişim organlarını kullanarak , kamuoyu oluşturarak etkilemek mümkündür.

3.8.5.5.Yeterlilik:

Denetçiler her zaman mesleki görgü ile bağdaşır nitelikte davranmak ve mesleklerini yürütürken yeterlilik ve tarafsızlıkla yerine getirebilmek amacıyla çalışmalarında yüksek mesleki standartları uygulamak durumundadır. Denetçiler; yürürlükteki denetim, muhasebe, mali mevzuat, finansal yönetim standartlarını, politikalarını, uygulamalarını bilmek ve uygulamak durumundadır. Yine denetçiler denetledikleri kuruluşların faaliyetleri, yapıları, tabi oldukları yasal ve kurumsal mevzuat ile ilke ve standartları hakkında yeterli bilgiye sahip olmalıdır.

Denetçiler denetim yaparken, denetim raporlarını düzenlerken gerekli mesleki özeni göstermelidir. Denetçiler denetimlerinde mümkün olan en yüksek nitelikli bilimsel yöntem ve uygulamaları kullanmalıdır. Denetim görevlileri en yüksek düzeyde görevlerini yapabilmek ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları bilgi düzeylerini yükseltmek ve becerilerini geliştirmek zorundadır.Bunun için denetçilere hizmet içi eğitim verilmesi, üniversitelerde yüksek lisans yapma olanağı tanınması, yurt dışına dil öğrenmek ve mesleki araştırma yapma olanağı tanınması şarttır.

3.8.6.Denetimin Yöntemleri

Denetim çeşitli yöntemlere göre ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu ayırım denetimin yapılaş tarzına, haberli olup olmamasına, evrak üzerinden yapılıp yapılmamasına, sorgulu olup olmamasına, güdümlü olup olmamasına, yapan organın niteliğine göre olmaktadır.

3.8.6.1.Haberli-Ani Denetim

Haberli Denetim, denetim zamanı,denetim yapacak iller, denetimin kapsamı, denetim konusu ve denetim yeri gibi hususlarda ilgilileri veya denetime tabi olacakları önceden haberdar etmektir. Bu denetim,özellikle coğrafi anlamda geniş alanda faaliyet gösteren veya işlevsel anlamda kapsamlı bir örgütsel yapıya sahip olan büyük ölçekli yönetsel organizasyonlarda uygulanan bir denetim yöntemidir.

Haberli denetimin yararı, eğer sık sık yapılırsa, iyi çalışmayan işlerdeki etkinlik ve verimliliği sağlamasıdır. Sakıncası, ilgilileri denetim sonrasında atalete ve gevşekliğe sevk edebilmesidir;aynı sakınca haberli denetim uzun aralıklarla yapıldığı zaman da ortaya çıkar.

Bu denetime sıklıkla başvurulursa, gayretkeşliğe neden olarak örgütün işleyişindeki istikrarı ve düzenliliği bozabilir

Habersiz veya ani denetim, önceden haber vermeksizin belirsiz bir zamanda veya konuda yapılan denetimdir. Bu denetim, haberli denetimde olduğu gibi, büyük ve geniş ölçekli örgütlerde merkezin çevresini veya şubelerini denetlemesinde söz konusu olur ve genellikle aynı örgütsel yapı içinde yapılan denetimdir. Bu nedenle, vesayet denetimi ve yargı denetimi gibi denetim türleriyle bağdaşmayan bir denetim yöntemidir. Ani denetimin faydası denetlenenlerin her zaman denetime hazır olmasını sağlamasıdır. Bu denetimin sakıncası ise, kurumun işleyişinin bozulmasına neden olmasıdır. Denetlenenler sık ve ani olarak yapılan denetimlerden dolayı rutin işlerini yapamaz duruma gelebilirler.

3.8.6.2. Yerinde-Evrak Üzerinde Denetim

Yerinde denetim denetlenen kurumun kendi mekanında yapılan denetimdir. Bu denetimin faydası denetimle ilgili olan şahıslarla iletişim kurma ve daha ayrıntılı analizler yapma olanağının bulunmasıdır. Evrak üzerinde denetim ise, denetimle ilgili evrakların denetçinin kurumuna getirilerek incelenmesidir. Bu denetim yöntemi ile etkili ve verimli denetim bulgularına ulaşma imkanı daha azdır. Zira denetlenenlerle görüşme olanağı yoktur, ayrıca denetlenenler hakkında anket gibi araştırma tekniklerinin uygulanması evrak üzerinde denetimde mümkün değildir.

3.8.6.3. Sorgulu-Sorgusuz Denetim

Denetimle ilgili olan tüm şahıslardan açıklama, bilgi ve gerekiyorsa savunma istenmesi suretiyle yapılan denetime sorgulu denetim denilmektedir. Bu denetim yöntemine genellikle denetimin soruşturma evresinde başvurulmaktadır. Sorgulu denetimde konular çok yönlü ve ayrıntılı olarak incelenmektedir. İlgililere açıklama yapma ve savunma yapma olanağının tanınması denetimde objektifliği sağlamaktadır. Sorgusuz denetimde ise ilgililerden savunma alınması veya onlardan açıklama istenmesi söz konusu değildir. Bu denetim yöntemi evrak üzerinde yapılmaktadır. Bu yöntemde genellikle örnekleme tekniği kullanılmaktadır.

3.8.6.4. GÜdümlü-Serbest Denetim

Güdümlü denetim denetimin üst bir makam tarafından başlatılması ve denetleyenin ve denetim konusunun konu, kapsam ve tür ve diğer açılardan yönlendirilmesidir. Denetimin tümüyle güdümlü olması durumunda üst yönetim denetleyenin yerine geçmiş olur. Bu durumda sağlıklı ve hukuka uygun bir denetim olmaz. Serbest denetimde ise, denetleyenin denetimde görevlendirilmesinden itibaren denetimin denetleyen tarafından her türlü etki ve tesirden uzak, nesnel ve yansız olarak yürütülmesi durumudur. Güdümlü denetim daha çok merkezi teşkilatın taşra teşkilatını denetlemesinde görülürken, serbest denetim daha çok vesayet denetimi, yargısal denetim ve siyasal denetimde görülmektedir.

3.8.6.5. Bireysel-Kurumsal denetim

Denetim tüm aşamalarda bir kişi tarafından yapılıyorsa buna bireysel denetim adı verilmektedir. Örneğin vali ve kaymakamların, amirlerin yaptıkları hiyerarşik denetim bireysel denetimdir. Kurumsal denetimde ise denetimin bazı aşamalarında veya konularında denetçiler arasında bir paylaşım olmaktadır, denetim birden çok kişiyle yürütülmektedir. Kurumsal

denetim yöntemini günümüzde Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay ve teftiş kurulları uygulamaktadır.

3.8.7.Denetimin Standartları

Denetimin amacı, belli ölçüt ve standartlara göre olanla olması gerekeni karşılaştırarak birtakım bulgulara ve sonuçlara ulaşmaktır. Denetim yaparken belli standartlara göre hareket etmek denetime olan güveni arttıracaktır. Denetim standartları önceden belirlenmiş ve herkes tarafından kabul edilebilir nitelikte olmalıdır. Denetim standartları kaliteli bir denetimin yapılmasında denetçiye mesleki açıdan ışık tutan en önemli ilkelerdir (Güredin, 1988 : 25).

Meslek örgütlerince kabul edilmiş ve denetim kuruluşları ile denetçilerin uymak zorunda oldukları standartlara “Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları” denilmektedir. Bu standartlar ilk defa 1947 yılında Amerikan Yeminli Serbest Muhasebeciler Enstitüsü (AICPA) tarafından kabul edilmiştir. Yüksek denetim kuruluşlarının uluslararası kuruluşu olan ve Türk Sayıştay’ının da üye olduğu yine Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği (INTOSAI) tarafından da benzer şekilde denetim standartları yayınlanmaktadır.

Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları, denetim kılavuzu niteliğinde standartlar olup denetçilere denetimlerinde açıklayıcı bilgiler sunan ve onlara yol gösteren standartlardır. Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları on tanedir. Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları denetim faaliyetleri açısından uyulması gereken asgari standartlardır. Bunları denetim kurallarının bütünü olarak değerlendirmemek gerekir. Zira denetim daha geniş konsepti, anlamı, amacı ve hedefleri olan bir kavramdır. Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları; Genel Standartlar, Çalışma Alanı Standartları ve Raporlama Standartları olmak üzere üç ana gruba ayrılmaktadır. İNTOSAI ve AICPA’nın yayınlamış ve geliştirmiş olduğu bu standartları baz alarak her ülke kendi denetim standartlarını oluşturmakta olup, bugün hemen hemen bütün ülkelerde geçerlilik kazanan bu ilkeler denetim olgusunun vazgeçilmez ölçütleri haline gelmiştir.

3.8.7.1.Genel Standartlar

Genel Kabul Görmüş Denetim Standartlarının birinci bölümü genel standartlara ayrılmıştır. Bu standartlar denetçilerin kişisel özellikleriyle ilgilidir.

A) Mesleki yeterlilik:

Denetim bilgi, görgü, uzmanlık, kalite isteyen bir işdir. Denetim teknik eğitim ve yeteneğe sahip kişi veya kişilerce yapılmalıdır. Denetçiler tarafından düzenlenen denetim raporlarının kullanıcıları, denetim görüşünü bildiren denetçiye veya denetçileri tanımaz. Kullanıcılar için önemli olan güvenilir nitelikte bir denetim görüşünün bildirilmiş olmasıdır. Güvenilir ve kaliteli bir denetim görüşüne ulaşmak için bu işlevi yürüten denetçinin belirli bir mesleki eğitime, deneyime ve yeteneğe sahip olması ve denetim faaliyetini tam bir bağımsızlık ile yürütmesi zorunludur.

B) Bağımsızlık ve tarafsızlık:

Denetim görevi ile ilgili tüm konularda denetçi veya denetçiler bağımsız düşünmek, denetim çalışmalarının dürüst ve tarafsız olarak yürütülmesini sağlamak durumundadırlar. Denetim raporlarından faydalanan kişiler ve yöneticiler denetçilerin bağımsız olduklarına

inanırlar.Denetim raporlarından faydalananlar denetçinin bağımsızlığını kuşku ile karşıladıkları durumlarda, denetçinin bildirmiş olduğu denetim görüşü onlar için bir anlam taşımayacaktır. Böyle bir durumda da bir denetim işlevinden söz edilemez.Bu nedenle denetçiler kişisel önyargılardan uzak ve nesnel bir şekilde denetim raporları hazırlamak zorundadırlar.

C)Mesleki özen:

Bu standarda göre mesleki yeterliliği sahip her denetçi görevini yaparken ve raporunu düzenlerken mesleki özen ve titizliği göstermelidir. Bu bakımdan denetim görevlilerinin denetim çalışmalarında, denetim ilke ve kurallarına eksiksiz uymaları, güvenilir ve herkesçe kabul edilen nitelikte kanıt toplamaları ve bunlara göre değerlendirme yapmaları vazgeçilmez bir zorunluluk olarak kabul edilmelidir.

3.8.7.2.Çalışma Alanı Standartları

Çalışma alanı standartları denetçinin hedeflediği sonuçlara ulaşması için takip edeceği sistematik aşamaları ve bu aşamalarda uyacağı araştırma kurallarının standartlarını ortaya koymaktadır.

A)Planlama ve gözetim:

Çalışma alanı standartlarından birincisi denetim çalışmasının iyi bir şekilde planlanmasını ve varsa denetçi yardımcılara iyi bir şekilde nezaret edilmesini öngörmektedir. Denetimde planlama çalışmaları hazırlanırken işgücü, zaman ve kaynakların verimli kullanımının planlaması yapılmalıdır. Denetçiler, iyi bir planlama yapmak için denetim yapacakları kurum hakkında her türlü bilgiye(kurumun örgütsel, finansal yapısı, personelin niteliği, araçları, iletişimde olduğu kesimler gibi) sahip olmalıdır. Ayrıca denetçi yardımcılarının faaliyetleri, denetimin yürütülmesinden sorumlu olan en kıdemli denetçi tarafından kontrol edilir. Bu kontrol hem uygun ve kaliteli bir denetimin gerçekleştirilmesi ve hem de denetçi yardımcılarının iyi bir biçimde eğitilip yetiştirilmeleri açısından gereklidir.

B)İç kontrol sistemi:

Denetçi mevcut iç yönetim ve iç kontrolün incelenmesini ve değerlendirmesini çok iyi yapmalıdır.Bu standart denetimin kapsamı ve sınırlarının, denetlenen kuruluşun iç kontrol sisteminin değerlendirilmesinden sonra kararlaştırılmasıdır. Bir kurumda çok iyi işleyen bir iç kontrol mekanizması varsa denetimin kapsamı, konuları çok dar tutulacak ve denetim daha kısa süreli olacaktır.

C)Kanıt toplama:

Denetim konusu olan olaylar ve konular hakkında bir görüşe varmak için makul bir temel sağlayacak kanıtlar ve bilgiler elde edilmelidir.Kanıtlar nicel ve nitel olarak uygun olmalıdır. Denetçi toplayacağı denetim kanıtlarının miktarını kuruluşun iç kontrol sisteminin etkinliğine, denetlenen olayın niteliklerine ve genel olarak denetlenen kuruluşun durumuna göre belirleyecektir.Denetimde kanıtların kalitesi bu kanıtların geçerliliğine, nesnelliğine ve sürekliliğine bağlıdır.

- Denetim kanıtları elde edilmesine göre;
- Fiziki denetlemeler sonucu elde edilen kanıtlar (stokların ve kasanın sayımı, varlıkların ve sermayenin miktarı gibi),
 - Mevzuata uygunlukla ilgili kanıtlar (yasalar, yönetmelikler, genelgeler gibi),
 - Denetlenen kuruluş dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan alınan bilgiler,
 - Kuruluştan içinden veya kuruluşla iş yapanlardan alınan bilgiler,
 - Kuruluş dışından hazırlanarak kuruluşa gönderilen ve kuruluşta saklanan belgesel kanıtlar (banka hesap özetleri, satıcı faturaları gibi),
 - Kuruluş dışındaki kişilerden hazırlanarak doğrudan doğruya denetçiye gönderilen dış belgesel kanıtlar,
 - Denetçi tarafından düzenlenen bilgiler (ekonomiklik, kârlılık ve verimlilik analizleri gibi) sınıflandırmaya tabi tutulabilir.

3.8.7.3.Raporlama Standartları

Bu standartlar daha çok finansal denetim yapan denetim organlarına yöneliktir. Raporlama standartları denetim raporunun yapısı ve hazırlanması ile ilgili ilkeleri içerir. Raporlama standartlarının genel standartlara ve çalışma alanı standartlarına göre daha özel ve kesin standartlardır.

A)Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluk

Denetim raporu, mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini belirtmelidir. Bu ölçüt ise genel kabul görmüş muhasebe ilkeleridir. Bu standart, denetçinin raporunda genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uyulması gerektiğini açıkça öngörmektedir. Bu ilkeler gelir tablosu ve bilançonun düzenlenmesine ilişkin ilkelerdir. Bu ilkelere açıkça uyulmamış olduğu durumlarda denetçi bunun sonuçlarını da açıklamakla yükümlüdür (Yalkın, 1995 :33-39.).

B)Süreklilik:

Denetim raporu, muhasebe ilkelerinin geçmiş dönemle bağlantılı olarak cari dönemde de değişmeden uygulanmış olup olmadığını açıkça belirlemelidir. Süreklilik ilkesi dönemlere ait mali tabloların karşılaştırılabilmesine olanak sağlar. Mali tabloların karşılaştırılabilmesi için bunların dayanağı olan ilkelerin yıldan yıla değişmemiş olmaları zorunludur. Örneğin enflasyonun etkisini dikkate alan yeniden değerlendirme uygulaması kabul edildikten sonra mali tablolarda çok büyük değişiklikler olacak ve mali tabloların karşılaştırılması kişileri yanılgıya düşürecektir. İşte bu durumun parasal etkilerinin mali tabloların dipnotlarında açıklanması gerekir. Denetçi, bir önceki döneme göre değişiklik yoksa bunu raporunda belirtmez, fakat değişiklikler varsa bu değişiklikleri raporunda belirtmelidir.

C)Açıklayıcı bilgiler:

Mali tablolardaki bilgi verici açıklamalar, makul ölçüde olmalıdır. Mali tablolar çeşitli gruplara alacakları ekonomik kararlar için gerekli olan bilgileri sunarlar. Karar alıcılar için bu bilgiler zamanında, eksiksiz, geçerli ve tarafsız olmalıdır. Bu bilgilerin kimler tarafından kullanılacağı ve hangi tür ekonomik kararlara dayanak olacakları denetçi tarafından bilinemez. Mali tablolar mümkün olduğu kadar fazla kullanıcıya hitap edebilmek için geniş amaçlı olarak düzenlenir. Denetçi mali tablolarda yer alması gereken açıklayıcı notları da inceleyerek, bu tabloların kendilerinden beklenen amacı yerine getirip getirmediğini

araştırır. Yeterli derecede açıklamanın olmaması durumunda denetçi raporunda bunu belirtir(Gücenme,1999 :25.).

D)Görüş bildirme:

Yürütülen denetimin sonuçları denetim raporunda açıklanır. Denetim raporu, ya bir bütün olarak mali tablolarla ilgili bir düşüncenin bildirilmesini kapsamalı ya da bir görüş bildiremiyorsa bu durumu nedenleriyle birlikte açıklamalıdır.Bu standart denetçinin mali tablolarla olan ilişkisinin ve aldığı sorumluluğun derecesinin belirtilmesini de zorunlu kılmaktadır. Denetim raporuyla mali tablolardan faydalananlar(yöneticiler, yatırımcılar,alacaklılar, halk gibi) denetçinin görüşüne güvenerek, mali tablolardaki bilgileri doğru ve güvenilir kabul ederler ve alacakları kararlarda kullanırlar.Bu nedenle denetçinin görüşü objektif, tarafsız ve anlaşılır olmaktadır.

3.8.8.Denetimin Türleri

Denetim, genel olarak siyasal, yönetsel ve yargısal denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

3.8.8.1.Siyasal Denetim

Siyasi denetim yasaları yapma yetkisine sahip olan TBMM'nin yapmış olduğu bir denetimdir.Yerel yönetimlere dar bir alanda verilen düzenleyici tasarruflarda bulunma yetkisini bir tarafa bırakırsak, gerçekte bunlar birer yasama organı olmayıp, ülkede egemenliği kullanan organlardan biri olan yasama organı tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan icrai organlardır.Bu nedenle yerel yönetimler parlamento tarafından verilmeyen herhangi bir yetkiyi kullanamazlar(Arslan,1978: 8-9). Yerel yönetimlerle ilgili bir yasa meclisten geçerken, meclis, yerel yönetimlere verilecek görevler ve yetkiler konusunda karar verir ve böylece yerel yönetimlerin faaliyet alanını tespit etmiş olur. Kaldı ki, bütün yerel yönetimlerin parlamento tarafından yaratıldığı da unutulmamalıdır(Arslan,1978 :8.).

Bu dolaylı bir denetim yolu olup, idarenin başı olan Başbakan ve Bakanların İcraatlarından dolayı meclise hesap vermeleri yoluyla olur. Bunlar, Anayasada; soru genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru olarak belirlenen mekanizmalardır. Hemen şunu belirtmek gerekir ki, mecliste sağlam bir çoğunluğa sahip ve hukuk kaygısı taşımayan hükümetler için bu denetim yollarının pek de önemi yoktur. Dolayısıyla idarenin denetiminde, siyasal denetim dolaylı denetim olup, teknik anlamda sağlıklı bir denetim sonucunu vermemektedir.

Yerel yönetimlere yetkiler sınırlı olarak verilir.Yerel yönetimler de çoğunlukla meclis (parlamento) tarafından kendilerine yasal yetkiler verilmesini isterler. Parlamentonun böyle bir yetkiyi verirken bunu siyasal denetim süzgecinden geçireceği tabiidir.Parlamentonun siyasal denetime tabi konularda aldığı kararların bir kısmı kanun şeklinde karşımıza çıkar. Parlamentonun mahalli yönetimleri denetlemesi çeşitli şekil ve vasıtalarla olur. Bunlardan meclis işlemleri şeklinde olanlar parlamentoda cereyan eden müzakereler, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensorudur.Ancak burada bir konuya dikkati çekmek gerekir. Siyasal denetim araçlarının çoğu yerel yönetimler üzerinde direkt bir denetim temin etmez. Zira parlamentonun siyasal denetiminde muhatap esas itibariyle hükümettir. Yani parlamento, yerel yönetimleri hükümet kanalıyla denetleyebilir. Bu dolaylı

denetim özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme şeklinde kendini gösterir.Parlamento bir bakandan ya da hükümetten çeşitli konularda açıklama isteyebilir.Bu açıklamalar yeterli görülmezse hükümetin veya bakanın siyasal sorumluluğu gündeme getirilebilir.

Yasama denetiminin en önemli sakıncası, bir siyasal partinin parlamentoda çoğunluğu sağlaması ve tek başına iktidar olması durumunda ortaya çıkmaktadır.Komisyonlarda ve genel kurulda ezici bir çoğunluğa sahip olan bir siyasal partinin hakimiyeti altındaki bir parlamentonun hükümeti ve bakanları, hatta o siyasal partinin yerel düzeydeki temsilcilerini(belediye başkanları, belediye meclisleri gibi) objektif ve tarafsız bir şekilde denetlemesi çok güçtür.Özellikle, parlamento içinde, siyasal partilerin parlamentonun tüm fonksiyonlarına ilişkin alacağı kararların, parti gruplarınca oylanıyor olması siyasi partilerin yasama organının denetim işlevini etkisi altına alması sonucunu doğurmaktadır(Tunaya, 1980: 401.).

TBMM'nin yerel yönetimleri ve hükümeti denetlemede kullandığı araçlar şunlardır:

- Soru,
- Genel görüşme,
- Meclis araştırması,
- Meclis soruşturması,
- Gensoru.

A)Soru

Anayasaya göre soru Bakanlar Kurulu adına,sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan ve bakanlardan bilgi istemekten ibarettir (m.98/2).TBMM İçtüzüğü de soruyu şöyle tanımlamaktadır: Soru, kısa, gerekçesiz ve şahsi mütalaa ileri sürülmeksizin bir önerge ile Hükümet adına sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere,Başbakan veya bakanlardan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir (m.94/1).Genellikle muhalefet partisi milletvekillerinin başvurduğu, bakanın üstü kapalı olarak suçlandığı bir yöntem olan soru, bakanın parlamentoya ve kamuoyuna mantıklı cevaplar vermesine, eleştiri konusu sorunu gidermesine sebep olmaktadır.Yönetim hükümet kanalıyla dolaylı olarak meclis ve kamuoyu önünde hesap vermektedir.

B)Genel görüşme

Anayasa göre, genel görüşme, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir” (m.98/4; İT, m. 99). Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az on milletvekili tarafından bir önerge istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu karar verir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede Hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel Kurul, genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir (İT, m. 100). Genel görüşme önergesinin gündeme alınması kabul edildiği takdirde bu görüşmelere diğer tüm milletvekilleri de katılabilir.Bu yönden genel görüşme, sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracıdır.Ancak genel görüşmenin sonunda hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz.

C)Meclis Araştırması

Anayasaya göre “Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemelerden ibarettir” (m. 98/3).Millet Meclisi İçtüzüğüne göre (m. 102/3) meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Bu duruma göre meclis araştırması, hükümet siyasi parti grupları veya en az on milletvekili tarafından, Meclis Başkanlığı’na verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına, Meclis Genel Kurulu işaret oyuyla karar verir. Meclis araştırması, meclisin seçtiği bir komisyon tarafından belirli bir konu veya alanda yerinde inceleme ve araştırma yaparak ilgili kişileri dinleyerek, her tür bilgi ve belgeye başvurarak yapılan bir denetim yoludur.Komisyonun sunduğu raporlar genel kurulda tartışılmakta, duruma göre konular adli mercilere soruşturma açmaları ve ilgili bakana da önlemler alması için talep de bulunmaktadır.

D)Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleri ile ilgili “cezai” sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. 1982 Anayasasına göre, “Başbakan veya bakanlar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve karara bağlar.Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır.Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar.Soruşturmanın bu sürede bitirilmemesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir.Meclis raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilginin Yüce Divana sevkine karar verir.Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır.Meclisteki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.(m.100).Meclis Genel Kurulu, ilgili bakanı Yüce Divana sevk edip etmeme hususunda, soruşturma komisyonunun raporu ve tavsiyesi ile bağlı değildir.Bu konuda nihai karar, Genel Kurulundur. Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevk halinde hükümet istifa etmiş sayılır. Bakanların ve başbakanın cezai ve siyasi sorumluluğuna da sebep olabilecek nitelikteki meclis soruşturması TBMM’nin yaptığı en etkili denetim yollarından biridir.

E)Gensoru

1982 Anayasası’na göre,gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. “Gensoru önergesi,verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır;dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri,siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir” ancak, gensorunun görüşülmesi gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır” (m.99).

Gensoru önergesi ile, hükümetin siyasi, iktisadi ve mali eylemleri, TBMM’de tartışılmakta, tartışmalar basın kanalıyla halka da yansımaktadır. Bu da halkın hükümetin icraatları hakkında daha ayrıntılı ve sağlıklı bilgi edinmesine katkı sağlamaktadır. Gensoru önergesi hükümeti ve bakanları gelecekte daha dikkatli davranmaya, yönlendirmeye teşvik etmesi; oylama sonucuna göre hükümetin düşmesi sonucunu doğurması nedeniyle en etkili denetim yoludur.

3.8.8.2. Yönetimsel Denetim

A) İç denetim

İç denetim, örgüt, faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finansal, muhasebe ve diğer tüm yönlerden bu amaçla çalışan iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlemek için örgüt içinde kurulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur (Akdoğan, 1989: 79-80.). Kısaca iç denetim, finansal denetimi, uygunluk denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır. Bir diğer tanıma göre iç denetim, işletmelerin organizasyon yapılarına bağlı olarak sahip oldukları denetim kadrolarıyla yönetimin emir ve görüşleri doğrultusunda yapılan denetimdir ki, çeşitli bankaların sahip oldukları teftiş kurulları buna örnek oluşturur (Tanker, 1989: 95.).

İç denetimin finansal denetim yönü, finansal tabloların doğruluğunu araştırılmasından çok, finansal tablolara temel oluşturan muhasebe bilgilerinin doğruluk ve güvenilirliğini araştırmak ve bu bilgileri elde etmek için kullanılan kayıt ortamını ve raporlama sistemini gözden geçirmektir. Yine iç denetim finansal denetim kapsamına hata ve hukuka uygun olmayan işlemlerin bulunması, önlenmesi ve kayıtlarda var olan varlıkların işletmede mevcut olup olmadığının belirlenmesi açısından da önemli işlemlere sahip bulunmaktadır. İç denetim, örgüt faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek, iç kontrol sisteminin amacına uygun işleyip işlemediğini değerlendirir. İç denetim, örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendirdiği için aynı zamanda bizzat kendisi iç kontrol aracıdır. İç kontrol sisteminin etkinliğinin gözden geçirilmesi çalışmaları, iç denetimin uygunluk denetimi yönünü oluşturur.

İç denetim, aynı zamanda örgütün kaynaklarının ekonomik (iktisadilik, tutumluluk) ve verimli (etkin) kullanılıp kullanılmadığını değerler. Örgüt yönetimi tarafından verimlilik standartları belirlenmişse, iç denetçi standartların uygulayıcılar tarafından anlaşılıp anlaşılmadığını, standartlardan sapmaların belirlenip analiz edilerek düzeltici önlemleri almakta sorumlu yöneticilere, analiz sonuçlarının iletilip iletilmediğini ve önlemlerin alınıp alınmadığını araştırır. Yine iç denetçi, iç kontrol sisteminin yeterliliğini gözden geçirerek, örgütün amaçlarına, hedeflerine ekonomik ve verimli bir şekilde ulaşım ulaşılamayacağı konusunda iç kontrol sisteminin yeterli olup olmadığını belirler. İç denetimin bu yönü, performans denetimi özelliğini oluşturur (Gündüz, 1974: 163.). İç denetim, denetim alanı itibarıyla çok geniş bir kapsama alanını içerse de; özü, yapısı, fonksiyonları ve denetim sonuçları yönlerinden örgütün üst yönetimiyle sınırlıdır. Çünkü iç denetçiler örgütün bizzat kendi personelidir, bu nedenle iç denetçiler üst yönetimin belirlediği çerçeveye içerisinde denetim fonksiyonu yerine getirmek durumundadırlar. Yapısı gereği iç denetim, örgüt üst yönetiminin kararlarına, planlarına, programlarına, hedef ve stratejileri ile iç ve dış mevzuata v.b. uygunluk dışında bir denetim fonksiyonu üstlenemez.

İç denetim iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan birincisi hiyerarşik denetim, ikincisi ise teftiş kurulları yoluyla yapılan denetimdir.

a) Hiyerarşik Denetim

- Hiyerarşi Kavramı

Sözcük anlamı ile, sıralanma, kademelenme ve derecelenme anlamına gelen hiyerarşi hukukta ise ast- üst ilişkisini anlatmaktadır. Her kurumda bir işbölümü vardır. Bu işbölümünde bazı görevliler işlevsel olarak diğerlerinden daha üstün konumda olup, bunun sonucu olarak görevliler arasında bir ast- üst ilişkisi bulunmasına hiyerarşi denilmektedir (Özay, 1994: 166.). Hukukta ise hiyerarşi, bir kurumun teşkilatı içerisinde bulunan görevliler arasında bir kademelenmeyi, teşkilattaki görevlilerin aşağıdan yukarıya birbirlerine basamak basamak bağlanarak o teşkilatın en üstündeki yetkili ya da yetkililere her yönüyle tabi olma durumunu ifade etmektedir (Duran, 1982: 56.). Hiyerarşi tek bir tüzel kişilik içinde görülen bir durum iken, idari vesayet ise iki ayrı tüzel kişilikte görülen bir ilişkidir (Özay, 1994: 167.).

Hiyerarşi kavramının anayasal dayanakları da bulunmaktadır. Anayasanın 126. maddesinde illerin idaresinin yetki genişliği esasına göre olacağı, 112. maddesinde her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumlu olacağına dair hükümler ast- üst ilişkisini yani hiyerarşiyi anlatmaktadır.

- Hiyerarşik Denetimin Kapsadığı Yetkiler

*** Emir ve Talimat Verme Yetkisi**

Hiyerarşik ilişkinin doğal sonucu olarak üstün, asta emir ve talimat verme yetkisi bulunmaktadır. Fakat üst bu emri verirken anayasal ve yasal kurallara uygun davranmak zorundadır. Konuyla ilgili Anayasa'nın Kanunsuz Emir başlıklı 137. maddesinde; "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmemez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır." denilmektedir. Anayasanın 137. maddesi hükümlerinden de anlaşılacağı gibi, ast üstün vermiş olduğu hukuka uygun emirleri yerine getirmek zorundadır. Ancak ast üstün emrini hukuki mevzuata aykırı görürse emrin yazılı olarak verilmesini talep eder. Bu durumda emrin doğuracağı sonuçlardan üst sorumlu olur. Bu durumun bir istisnası konusu suç teşkil eden emirdir. Konusu suç teşkil eden emri, ast yerine getirmemelidir. Aksi takdirde ast da emri veren üstle beraber sorumlu olur. Ceza hukukunda sorumluluk şahsi olduğundan ast da bu durumda cezai sorumluluktan kurtulamaz.

*** Memuriyet Durumuna İlişkin İşlemler Yapma Yetkisi**

Hiyerarşik üst, asta sicil vermek, terfi ettirmek, onu atamak, yer ve görevini değiştirmek, gibi yetkilere sahiptir. Bu yetkiler üstün ast üzerinde mutlak bir üstünlük kurması sonucunu doğurmaktadır.

***Ödüllendirme ve Disiplin Yetkisi**

Üst asta uyarma, kınama, kademe ilerlemesini durdurma, aylıktan kesme ve devlet memurluğundan çıkarma cezası verebilir. Anayasa'nın 118. maddesinin 3. fıkrasında "uyarma ve kınama cezaları hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." denilmektedir. Burada uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında bırakılmış değildir. Personelin görev yaptığı kurumu düzenleyen mevzuatta aksi bir düzenleme yoksa uyarma ve kınama cezalarına karşı da yargı yoluna başvurulabilir. Fakat anayasanın bu hükmünün yargı yolu başlıklı 125. maddesinde yer alan "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." ilkesi ile bağdaşmadığı da açıktır.

***İç Düzenleme Yetkisi**

Hiyeraşik denetim ile üst kamu hizmetinin iç düzenine ilişkin karar ve önlemler almak, astları arasında yetki ve görev paylaşımı yapmak yetkisi bulunmaktadır (Gözler, 2002: 99.).

***Denetim Yetkisi**

Üst astın işlemlerini denetleyebilir. Bu denetim hukuka uygululuk denetimi olabileceği gibi yerindelik denetimi de olabilir. Denetim sonucunda üst, astın işlemlerini iptal edebilir, değiştirebilir, uygulanmasını durdurabilir. Üst bu yetkisini hukuka aykırılık nedeniyle veya yerinde bulmadığı için kullanabilir. Ast, konusu suç teşkil eden emirler dışında üstün yazılı olara vermiş olduğu tüm emirlere uymak zorundadır. Hiyeraşik denetim üstlerin sahip olduğu genel bir yetkidir ve yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmaz, vesayet denetimi için ise özel bir yasal düzenleme yapılmış olması gerekir (Gözübüyük-Tan, 1998:733-734.).

***İkame Yetkisinin Yokluğu**

Eğer bir yetki, kanun ya da yetki devri yoluyla hiyeraşik üste değil de asta verilmişse, üst astın yerine geçerek karar alma yetkisine sahip değildir. Çünkü kanun veya diğer mevzuatla yetki verilmeyen bir makam idare adına işlem tesis edemez. Fakat üst asta ne yönde ve nasıl bir karar alınması gerekeceğini söyleyebilir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi idare hukukunda yetkinin hiyeraşiye göre üstünlüğü vardır (Gözler, 2002: 100.).

-Hiyeraşik Denetimin Dışında Kalan Kamu Görevlileri

Türkiye'de bazı kamu görevlileri yukarıda anlattığımız manada hiyeraşik denetime tabi değildir. Bunlar;

- Hakimler (yargı yetkisinin kullanımıyla ilgili)
- Üniversite öğretim üyeleri (eğitim ve öğretim faaliyetleri yönünden)
- TSK mensupları da sivil idarelerin hiyeraşik denetimine tabi değildir, fakat askerler askeri hizmetleri kendi hiyeraşik düzenleri içinde yaparlar.

b) Teftiş Kurulları Yoluyla Denetim

Teftiş Kurulları dayanaklarını Bakanlıkların, kuruluş ve görev esaslarının düzenlendiği 3046 sayılı Kanunu'ndan almaktadır. Bu kurullar aracılığıyla her bakanlık kendi işlemlerini denetlemekte ve raporlarını, siyasi anlamda bakanlık işlemlerinden Başbakan'a karşı sorumlu olan kendi bakanına sunmaktadır. Her bakanlığın teftiş kurulu yanında, bu bakanlıklara bağlı olan bağımsız genel müdürlük ve katma bütçeli idarelerin de kendi teftiş kurulları

bulunmaktadır. Bunlara ilave olarak, icracı bakanlıklardan bazılarının bölge ve il bazında örgütlenmiş denetim grupları mevcuttur. Teftiş Kurulları bir kurul başkanının başkanlığında başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcılardan oluşmaktadır.

-Teftiş kurulu başkanlıkları:

Her bakanlığın/müsteşarlığın teşkilatı ve görevleriyle ilgili olarak düzenlenen yasal mevzuatlarında, bakanlık teftiş kurulları; bakanın/müsteşarın emri veya onayı üzerine bakan/müsteşar adına, bakanlık/müsteşarlık teşkilatı ile bakanlığa/müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.

-Bakanlık ve müsteşarlık kontrolörleri:

Müsteşarlığa veya genel müdürlüklere bağlı olarak çalışan kontrolörler, bağlı oldukları müsteşarlığın/genel müdürlüğün faaliyet alanı içerisinde kalan konularla sınırlı olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarda müsteşar/genel müdür adına denetimde bulunurlar. Ayrıca Hazine Müsteşarlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren ve sigortacılık alanında denetleme yapan Sigorta Denetleme Kurulu bulunmaktadır.

-Bakanlık Denetim Organlarının Çalışma Yöntemi

Müfettiş ve kontrolörlerin görev yapabilmeleri için (re'sen yetkili kılındıkları bazı durumlar dışında) bağlı oldukları merci tarafından görevlendirilmeleri gerekir. Görev kapsamındaki iş teftiş işi ise, teftiş edilen birim tarafından cevaplandırılması ve noksanlıkların giderilmesi istenir. Görev, disiplin hükümlerine aykırı bir fiil kapsamında yapılan disiplin soruşturması ise, düzenlenen rapor işlem yapılmak üzere ilgili disiplin amirine sunulur. İncelemesi yapılacak fiil, Türk Ceza Kanununda yer alan memur suçlarından ise düzenlenen rapor memurun statüsüne göre başbakan, ilgili bakan, vali ya da kaymakama sunulur ve adı geçen mercilerce raporun hazırlık soruşturması yapılmak üzere ilgili Cumhuriyet savcılığına gönderilip gönderilmeyeceğine karar verilir. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu kapsamındaki bir suç hakkında hazırlanan raporlar ise herhangi bir merciin ara kararına gerek duyulmaksızın incelemeyi yapan müfettiş ya da kontrolör tarafından doğrudan ilgili Cumhuriyet savcılığına gönderilir.

-Bakanlık Denetim Elemanlarının İstihdam Şekli

Kamu sektöründe denetim elemanı olarak atanmak için ekonomi, maliye ve işletme gibi meslekle ilgili bölümlerde üniversite eğitimi görmüş olmak ve yapılan yazılı ve sözlü sınavları başarmak gerekir. Müfettiş yardımcısı, stajyer kontrolör ve denetçi yardımcısı olarak geçirilen 3 yıllık teorik ve uygulamalı eğitim döneminden sonra müfettiş ya da kontrolör olmak için yazılı ve sözlü bir yeterlilik sınavını başarmak gerekir.

B)Dış denetim

Dış denetim; örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. Dış denetim kelime olarak bağımsız denetimi, kamu denetimi ve yüksek denetim gibi anlamlara gelmektedir(Özer, 1997 :43-44.).

Bağımsız denetim, müşterilerine profesyonel denetim hizmeti sunan, serbest meslek

sahibi olarak kendi adına çalışan veya bir denetim kurumuna / firmasına bağlı olarak faaliyet gösteren denetçi veya denetçiler tarafından ilgili kurumun talebi ile ve bir denetim sözleşmesi çerçevesinde ilgili kurumların finansal tablolarının denetimi ile uygunluk ve performans denetimlerinin yapılmasıdır. Bağımsız denetimde asıl amaç finansal denetimdir. Bağımsız denetim tarafından yapılan finansal denetim, muhasebenin bir dalı olmayıp, muhasebe ve diğer işlemlerin sonuçlarına ve verilere dayanan bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmaktadır. Bağımsız denetim yönetimin finansal işlemleri değerlendirmesinde ve yorumlamasındaki olumlu ve olumsuz yönleri belirler ve bir yerde denetlenen kurumun finansal tabloları üzerinde onay fonksiyonu üstlenmiş durumdadır. Bağımsız denetimde, muhasebe verileri denetimin konusunu oluşturur ve denetim kaydedilen bilgilerin muhasebe döneminde meydana gelen mali ve ticari işlemleri gerektiği gibi yansıtır yansıtmadığını belirler. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, muhasebe bilgilerinin gerektiği gibi kaydedilip kaydedilmediği konusunda ölçüt olduğundan, denetçi bu ilkeleri bilmek zorundadır(Akdoğan,1989 :71.).

Kamu denetimi ise, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere denetim yapan kişi ve kurumlarca gerçekleştirilen finansal tablolar, uygunluk ve performans denetimlerini ifade eden kamusal bir fonksiyondur. Kamu denetim kuruluşları, çeşitli devlet kurumları içinde örgütlenmiş olup; kuruluşların faaliyetlerinin yasal mevzuata, devletin ekonomi politikasına, kamu yararına uygunluk düzeyini araştırır ve denetler. Yine kamu denetim kuruluşları bağlı oldukları kamu birimlerine denetledikleri kuruluşlar ve olaylarla ilgili olarak rapor verirler.

Kamu kesiminde yer alan dış denetim kuruluşları amaç ve fonksiyonlarına bağlı olarak yapılandırılmaktadır. Bu kuruluşların görev alanları ve yetkileri, bünyelerinde yer aldıkları kamu otoritesinin statüsüne, denetimi kapsamında olan kamu kuruluşlarına, özel statülü kuruluşlara ve özel işletmelere bağlı olarak değişebilmektedir. Kamu kesiminde yer alan bazı denetim kuruluşları hem iç denetim kuruluşu hem de dış denetim kuruluşu özelliklerini birlikte taşıyabilmektedir. Kamu denetim kuruluşları; iç denetim kuruluşu, dış denetim kuruluşu veya aynı anda hem iç hem de dış denetim kuruluşu olabilmektedir. Örneğin bakanlıklar denetim organlarının, bakanlıklarına bağlı kurum ve kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri iç denetim, bakanlıklarına bağlı olmayan kurum ve kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri ise, dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Klasik anlamda yüksek denetim yani Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimi dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir(Falay, 1979 : 53.). Kavram olarak yüksek denetim, kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak harcanması ve kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu olarak kullanılmasının sağlanması ile bunların düzeyini ölçmeyi amaçlamaktadır. Uluslar arası literatürde yüksek denetim, anayasal dayanağı ve meslek mensuplarının yasal güvenceleri olan, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamentolar adına yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır.

Genel olarak literatürde yüksek denetim ise; kaynağını anayasalardan alan, meslek mensuplarının yasal güvenceleri bulunan, idari, mali ve hukuki özerkliğe sahip, bağımsız denetim kuruluşlarınca parlamentolar adına kamu kurum ve kuruluşları üzerinde yapılan denetimi tanımlamaktadır. Yüksek denetimin temel kuralı denetimin parlamento yapılmasıdır.

Yapılan tanımlarda yüksek denetimin temel özellikleri;(Özer,1997 : 48-51.)

- Yasama, yürütme ve yargı içinde yer almayan bir kamusal denetim faaliyetidir.
- Denetim görev ve yetkilerini anayasalardan alan bir denetim faaliyetidir.
- Yüksek denetimi yürüten yüksek denetim kurumlarının idari ve mali özerkliği vardır.
- Yüksek denetimi yürüten meslek mensuplarının yasal güvenceleri bulunmaktadır.
- Yüksek denetim kurumları parlamento adına yapılan denetim faaliyetini; planlamada, uygulamada ve denetim sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında tamamen bağımsızdır.
- Parlamento adına yapılan bir denetimdir.
- Parlamentodan bağımsız bir denetimdir.

Yüksek denetim kurumlarının temel görevi, kamusal fonların kullanılması, izlenmesi ve denetlenmesidir. Yüksek denetim kurumlarının asıl işlevi, yüksek bir denetim organı olarak parlamentolara denetimleri alanında katkıda bulunmaktır. Dünyanın birçok ülkesinde yüksek denetim kurumları parlamentoların denetim fonksiyonlarıyla ilişkili ve uyumlu olarak çalışmaktadır. Yüksek denetim kurumlarının statüleri genellikle anayasalar veya ilgili denetim yasalarıyla belirlenmekte ve ülkelerin siyasi ve hukuki yapıları doğrultusunda yüksek denetim kurumları yapılandırılmaktadırlar.

Yukarıda özetlediğimiz dış denetimi, bu denetimi yapan organlara göre şu şekilde sınıflandırmak mümkündür:

- Devlet Denetleme Kurulu
- Danıştay
- Sayıştay
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- Mülki Amirlerin Yaptığı Denetim(Vesayet Denetimi)
- Başbakanlık, Mülkiye ve Maliye Müfettişleri ile Mahalli İdareler Kontrolörlerinin yaptığı denetimdir.

a)Devlet Denetleme Kurulu

Anayasanın 108'inci maddesinde, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki 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 Kurulu'nun görev alanı dışındadır.” denilmiştir. Anayasanın bu hükmü doğrultusunda, 1982 yılında, 2443 sayılı Kanunla Devlet Denetleme Kurulu oluşturulmuştur. Anayasa hükmünden de anlaşılacağı gibi yerel yönetimler kurulun denetim kapsamı içerisindedir.Kurul, kamu kurum ve kuruluşlarını hukuka uygunluk, düzenlilik ve verimlilik açısından denetlemektedir.

2443 sayılı Kanuna göre DDK; Başkanı dâhil dokuz üyeden oluşmakta, bu üyeler yüksek öğrenim görmüş ve en az on iki yıl Devlet hizmetinde çalışmış, başarılı ve tecrübeli kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Yasada yönetim görevi veya kamu hizmeti değil devlet hizmeti deyimini kullanılmakta ve böylece kamu hizmeti kavramının organik unsuruna ağırlık verilmektedir.Buna göre yasama, yürütme ve yargı organlarında yukarıdaki koşullara uygun olarak görev yapmış olanlar Devlet Denetleme Kurulu üyesi olabilecektir.Kurul üyeleri ve başkanının emeklilik yaşı 70'tir(Gözübüyük, 1967 : 16.).

2443 sayılı Kanuna göre; DDK adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanı'na arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığı'na bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli raporları adli ve idari mercilere intikal ettirebilir.

b)Danıştay

Danıştay Anayasa'nın 155.maddesine göre, en yüksek sivil idari mahkeme, diğer yandan da genel idareye yardımcı en yüksek danışma ve inceleme kuruluştur.Danıştay, idari görevlerine ilişkin işlemleri dosya üzerinde yapar.

-Danıştay'ın İdari Görevleri

***Danışma Görevleri**

Hükümet veya merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları, idari ve hukuki güçlüklerle karşılaştıkları konularda Danıştay'ın görüş ve düşüncesine başvurabilir.Bakanlıklar ve idari kuruluşlar görüş taleplerini Başbakanlık aracılığıyla yapabilirler.Bunun istisnası ise Cumhurbaşkanlığı'dır.Gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri Danıştay'dan görüş isteyemezler. Görüş isteyen kuruluş hukuki açıdan Danıştay'ın verdiği görüşle bağlı değildir.Ancak, bazen Danıştay'ın olumlu görüşünün alınması yasalarla istenmiş olabilir.Bu gibi durumlarda hem Danıştay'ın görüşünü alma hem de görüşüne uyma zorunludur.Örneğin, 4353 sayılı Kanun'a göre yasada belirtilen değeri aşan devlete ait davadan vazgeçebilmek için Danıştay'ın uygun görüşünün alınması zorunludur(Gözübüyük-Tan, 1998:178.). Danıştay'ın görüş ve düşüncelerini bildirmesi istenen konular genel, nesnel ve soyut bir şekilde ortaya konmalıdır(Yıldırım, 2005 : 53.).

***İnceleme Görevleri**

Danıştay, yasaların öngördüğü konularda inceleme kararları alır.Örneğin, tüzük tasarıları Danıştay'ın incelemesinden geçirilir.Danıştay'ın incelemesinden geçmeyen bir metin tüzük olarak çıkarılamaz.Danıştay'ın incelemesinden geçirilmeyen tüzükler yetki yönünde sakat olur.Hükümetin talebi ile yasa tasarıları da Danıştay'ın incelemesinden geçirilebilir.Fakat, hükümet uygulamada bu yola pek başvurmamaktadır(Gözübüyük-Tan, 1998:178-179.). Bakanlar Kurulu Danıştay'ın inceleyip öngördüğü yeni tüzük metnini kabul etmek zorunda değildir.Fakat, tamamen serbest de değildir.Bu durumda ya Danıştay'a ilk sunduğu metni ya da Danıştay'ın önerdiği metni tüzük olarak çıkarmak zorundadır(Freedman, 1971:86.).

***Diğer İdari görevleri**

Danıştay'a kanunlarla çeşitli idari görevler de verilmiştir.Bu görevleri yerine getirirken idari kararlar almaktadır.Danıştay'ın bu tür kararları genellikle idari vesayetin güvencesi bir şekilde yürütülmesi için merkezi idareye konulmuş sınırlamalardır(Duran, 1982 :105.). Örneğin bir beldenin ayrılması veya bir köyün belediyeye katılması veya ayrılması kararlarını, il genel meclisinin vali tarafından onaylanmayan kararlarını Danıştay karara

bağlar.Danıştay'ın bu kararları idari nitelikte kararlar olup, bu kararları ilgili idari kuruluş yürütür(Gözübüyük-Tan, 1998 : 179.).

-Danıştay'ın İdari Görevini Yapan Daire ve Kurulları

***İdari Daire**

Danıştay'da önceden iki tane idari daire vardı, fakat 02.06.2004 gün ve 5183 sayılı kanunla, Danıştay'daki idari dairelerden biri kaldırılmıştır.İdari daire de diğer daireler gibi bir başkan ve en az dört üyeden oluşmaktadır.Danıştay Kanunu'na göre idari dairenin bazı görevleri şunlardır:

- Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve tekliflerini,
- Başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarılarını,
- Bayındırlık imtiyazları ile madenlerin imtiyaza bağlanması ve maden imtiyazlarının bozulması işlerini,
- Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümlerine göre Danıştay'ca görülecek işleri inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

***İdari İşler Kurulu**

İdari İşler Kurulu, idari daireler başkan ve üyeleri ile her yıl Genel Kurulca seçilecek on dava dairesi başkan ve üyesinden oluşur.Bu Kurula Danıştay Başkanı veya başkan vekillerinden biri başkanlık eder.Toplanma ve görüşme yeter sayısı on beştir. Memurların yargılanması ile ilgili işlerin görüşülmesinde, incelenmekte olan kararı veren daire başkan ve üyeleri toplantıya katılamazlar. Bu toplantılarda toplanma ve görüşme yeter sayısı on birdir.Kararlar oyçokluğu ile verilir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.İdari İşler Kuruluna yeteri kadar tetkik hakimi ve memur verilir.

Danıştay Kanunu'nun 46'ncı maddesine göre İdari İşler Kurulu :

- İmtiyaz verilmesine ilişkin sözleşme ve şartlaşmaları,
- Kanunlarda Danıştay İdari İşler Kurulunda görüşüleceği yazılı olan işleri,
- Danıştay idari daire ve kurulları arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını,
- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatı hükümlerine göre ilgili dairece birinci derecede verilen men'i muhakeme kararlarını kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararlarını ise itiraz üzerine inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.Danıştay'ın ilgili dairesi Kurulun bozma kararlarına uymak zorundadır.

İdari dairelerin birinden çıkıp, Danıştay Başkanı tarafından Danıştay İdari İşler Kuruluna havale edilmemiş olan işler ve verilen kararlar ilgili bakanlığın görüşüne uygun olmadığı takdirde, bakanın isteği üzerine, Danıştay İdari İşler Kurulunda görüşülür. İdari dairelerin göreve ve usule ilişkin nedenlerle işin esası hakkında karar vermediği işlerde, İdari İşler Kurulunca bu kararın yerinde görülmemesi halinde, ilgili daireye geri gönderilir ve bu dairece İdari İşler Kurulu kararı doğrultusunda inceleme yapılarak karar verilir.

*** Danıştay Genel Kurulu**

Danıştay Kanunu'na göre, Danıştay Genel Kurulu, Danıştay Başkanı, başsavcı, başkan vekilleri, daire başkanları ve üyeler ile genel sekreterden oluşur.Genel Kurulun toplanma ve görüşme yeter sayısı başkan ve üyeler tam sayısının yarısından fazlasıdır.Kararlar çoğunlukla

verilir. Oylarda eşitlik halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Genel Kurulun toplantı yeter sayısına ilişkin özel hükümler saklıdır.

Danıştay Genel Kurulu, Danıştay Kanunu ile ve diğer kanunlarla bu kurula verilen seçim görevleri ile diğer görevleri yapar ve bu kanunda öngörülen içtüzük ve yönetmelikleri kabul eder.

c) Sayıştay

Türkiye’de devletin gelir ve giderleri ile mallarının parlamento adına denetlenmesi amacıyla 1862 yılında ilk yüksek denetim kurumu Divan-ı Ali-i Muhasebat (Sayıştay) adıyla kurulmuştur. 1920-1923 yılları arasında Sayıştay faaliyette bulunmamış, 1923 yılında Sayıştay Divan-ı Muhasebat adıyla yeniden kurulmuş, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının üçünde de yerini korumuştur.

Sayıştay Anayasal güvenceye sahip, anayasanın yargı bölümünde yer alan ve TBMM adına denetim yapan yüksek denetim ve mali yargı organıdır. Anayasanın 160’ıncı maddesinde, “Sayıştay, genel ve katma bütçeli daireler ile sosyal güvenlik kuruluşlarının 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. Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Sayıştay, yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlar. Sayıştay’ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.” Denilmektedir. Sayıştay, yalnız TBMM adına denetim yapan bir kuruluş değildir. Aynı zamanda özel bir hesap yargısıdır.

-Sayıştay’ın İdari Görevleri

*** İnceleme ve Denetleme Yapma**

- Sayıştay’ın yaptığı düzenlilik denetimi;
- Hesap veren birimlerin mali kayıtlarının incelenmesini ve değerlendirilmesini,
 - Finansal tablolar hakkında görüş bildirilmesini (onaylanması),
 - Bir bütün olarak kamu yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,
 - Mali sistemlerin ve işlemlerin mevcut yasalara ve kurallara uygunluğunun değerlendirilmesini kapsayacak şekilde denetlenmesini,
 - İç kontrol ve iç denetim sistemlerinin denetlenmesini,
 - Denetlenen kuruluşlarca alınan yönetsel kararların doğruluk ve uygunluğunun denetimini,
 - Yüksek denetim kurumunun açıklanmasını gerekli bulunduğu denetimden kaynaklanan veya başka konuların raporlanmasını kapsamaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan finansal denetim, bir kamu kuruluşunun finansal tablolarının önceden belirlenmiş ölçütlere uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği konusunda bir görüş belirlemek amacıyla bu finansal tabloların incelenmesini kapsar. Bu ölçütler genel kabul

görmüş muhasebe ilkeleri veya mali mevzuat hükümleridir. Finansal denetimin konusu, kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen finansal tablolardır. Finansal denetimde amaç, finansal tabloların bir bütün olarak önceden saptanmış ölçütlere uyum içinde bulunup bulunmadıklarını araştırmaktır. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri doğrultusunda hazırlanmaları gereken ve denetim kapsamına giren finansal tablolar; bilanço, gelir tablosu, kâr dağıtım tablosu, fon akım tablosu, nakit akım tablosu, satılan mal ve hizmetler maliyeti tablosu ve benzeridir.

Sayıştay tarafından yapılan performans denetimi, bir kamu kurum veya kuruluşunun faaliyetlerinin verimliliği ve etkinliğini değerlendirmek amacıyla bu faaliyetlerle ilişkili usul ve yöntemlerin uygulanışının gözden geçirilmesini kapsar. Performans denetiminde, faaliyet sonuçları verimlilik ile varsa kârlılık ve ekonomiklik standartlarıyla karşılaştırılır ve örgütün önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşip 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 subjektif bir konu olduğundan, faaliyet denetimi yönetim danışmanlığına benzemektedir. Denetimin sonunda faaliyetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına ilişkin önerilerde bulunulur.

Bir kamu kuruluşunun programının, faaliyetinin veya fonksiyonlarının tarafsız bir gözle incelenerek kârlılık-verimlilik-ekonomiklik olanaklarını belirlemeyi amaçlayan performans denetimi; sermaye araçlarının, kullanılan fonların ve/veya insan kaynaklarının yönetiminde hesap verme sorumluluğu mekanizmasının işlerliğine yardım eden bir denetim türüdür. Performans denetimi, başarı ve başarısızlığın ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın nedenlerinin belirlenmesi ve çözüm önerileri şeklindeki ortak özellikler taşır.

Dünyada performans denetiminin önemi giderek artmaktadır. Dünyada yüksek denetim kurumlarının kamu kurum ve kuruluşları üzerinde performans denetimi yapmaları, ya da geçmeleri ısrarla öngörülmektedir. Bu nedenle performans denetimi uygulamayan yüksek denetim kurumları, performans denetimine geçmek için kendi mevzuatlarında düzenlemeler yapmakta, çalışmalarını hızlandırmaktadır. Ancak performans denetiminin artan önemi yanında, yüksek denetim kurumları tarafından yapılan uygunluk denetimi ile finansal denetimin daha az önemli olduğu anlamına gelmemektedir. Bu nedenle yüksek denetim kurumları tarafından uygulanan, uygunluk denetimi, finansal denetim ve performans denetimi birbirine karşı olan, birbirini yok eden, birbirinin yerine geçen denetim türleri olarak değil, birbirlerini tamamlayan, birbirlerini güçlendiren, birbirlerini geliştiren denetim türleri olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini, idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla, Sayıştay Başkanı'nın işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, kısmi inceleme ve denetime tabi tutabilir. Bunlardan hangilerinin merkezde veya yerinde inceleneceğine Birinci Başkan karar verir. Bu inceleme ve denetim sonuçları Dairelerce öncelikle hükme bağlanır.İlgili hesabın yargılanması halinde, önceden yargılanmış olan söz konusu işlemler tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edilir.

Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir.Sayıştay bu görevi ile kurum harcamalarını yerindelik açısından da denetlemektedir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulur.TBMM'ye sunulan Sayıştay raporları genel görüşme konusu olur.

*** Uygunluk Bildirimi**

Sayıştay,bütçenin uygulanmasından sonra da,TBMM'nin denetimi için hazırlık yapar ve Genel Uygunluk Bildirimi'ni,ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM ne sunar. Sayıştay bu bildirim yoluyla,saymanların idari hesapları, bakanların gider kesin hesapları ve hazine genel hesabı arasında uygunluk bulunup bulunmadığı yönünde meclisi aydınlatacak ve denetlemesine yardımcı olacaktır. Böylece parlamentonun bütçeyi denetlemesi,Plan-Bütçe Komisyonu yanında Sayıştay aracılığıyla da gerçekleşecektir. Buna rağmen,genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve gider gerekçelerinin yeterli olmadığı,hatta bu gerekçelerin örneğin 1989 yılı için düzenlenmediği saptanmıştır. Ayrıca, Sayıştay'ın 1994 ve 1995 yılı Genel Uygunluk Bildirimlerinde, Maliye Bakanlığı'nca ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun olmadığı belirtilmesine rağmen,TBMM ilgili kesin hesapları onaylamıştır(Konukman-Oyan,1998 :70-71.).Bu da, TBMM'nin parlamenter denetim konusunda pek titiz ve hassas olmadığını göstermektedir.

Genel uygunluk bildirim raporları Genel Kurulda görüşülerek son biçimi saptanır. Raporların Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse, ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur.

*** TBMM'ye rapor sunma**

Sayıştay bir yüksek mali denetim organı olarak bütçenin uygulanması sırasında TBMM'nin yapması gereken denetlemeyi onun adına düzenlediği Sayıştay Raporları aracılığıyla gerçekleştirir, TBMM'nin Sayıştay raporları aracılığıyla yaptığı bu denetim Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından gerekçelendirilir. Sayıştay kendi kanunu gereğince sunacağı üç aylık raporlarda, mali belgeler ve işlemler hakkında parlamentoya bilgi verir. Ancak, uygulamada Sayıştay'ca parlamentoya sunulması gereken bir konu bulunduğu durumlarda da rapor sunulmaktadır.

Sayıştay'ın raporlamayla ilgili görevleri 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda gösterilmiştir.Buna göre;

-Gerektiğinde, genel uygunluk bildirimleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak diğer raporlar hakkında görüş bildirir.

-Denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun,tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildirirler. Birinci Başkan, bu bildirimleri derhal Genel Kurula havale eder ve bunlardan Genel Kurul kararıyla kabule değer görülenler üç aylık raporlarla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

-Gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair TBMM'ye rapor verir.

-Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair TBMM'ye rapor sunar.

-Genel ve katma bütçeli dairelerin mal hesaplarıyla bu daireler dışında kalan idare ve

kurumların sayman hesaplarının incelenme sonuçları hesap devrelerine göre raporlarla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

-İnceleme ve denetleme sırasında, hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden Sayıştay Genel Kurulunca gerekli görülenler hakkında bu husustaki Sayıştay mütalaasıyla birlikte bir raporla Birinci Başkanlıkça TBMM'ye sunulur.

-Sayıştay uygulamada rastladığı aksaklıkları ve eksiklikleri hazırladığı bir raporla TBMM'ye sunar.Örneğin Müsabaka Yerlerine Serbest Giriş Yönetmeliği'nde görevliler dışında pek çok kişiye müsabakalara ücretsiz olarak giriş olanağı verilmesi kamu yararına aykırı bulunmuş ve konu TBMM'ye bir raporla sunulmuştur.

-Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu: Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi itibariyle hazırlanan denetim raporlarının birleştirilmesi sonucu oluşturulur ve Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte sunulur(5018 Sayılı Kanun m.41,42.).

-Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları: Mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporları, mahallî idareler değerlendirme raporu ve genel faaliyet raporu, dışında denetim sonuçları dikkate alınarak hazırlanan faaliyet raporları hakkında Sayıştay görüşü de eklenerek sunulur(5018 Sayılı Kanun m.41.).

-Mali istatistikleri Değerlendirme Raporu: Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bir yıla ait malî istatistiklerin, hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından değerlendirilmesi sonucunda oluşturulur ve sunulur(5018 Sayılı Kanun m.54.).

*** Görüş bildirme**

-Mali konuları düzenleyen yönetmelikler yürürlüğe konmadan önce Sayıştay'ın görüşü alınır(832 Sayılı Kanun md.105.).

-Döner Sermaye İşletmesi kurulması için Sayıştay'ın olumlu görüşü alınmalıdır(3046 sayılı Yasa, geçici md.2).

-Sayıştay kendisine ilişkin hazırlanan yasa tasarıları hakkında da görüş belirtir.Fakat Sayıştay'ın bu görüşü yasa koyucuyu ve Bakanlar kurulu'nu bağlamamaktadır.

*** İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi**

Sayıştay Genel Kurulu,çeşitli konulara ve denetimlere ilişkin uygulamalar hakkında genel ve birleştirici kararlar almaktadır.Bu kararlar Sayıştay dairelerinin idari nitelikte aldıkları kararlar arasında çelişkileri gidermek ve uygulamada birliği sağlamak amacı gütmektedir.Bu kararlar Resmi Gazetede yayınlanır, fakat bu kararların bağlayıcılığı yoktur.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde önemli bir belge ve taahhütleri içeren Ulusal Programda öngörülen tedbirler arasında; Sayıştay'ın parlamento adına denetim yapan bir dış denetim kurumu olarak vize ve tescil gibi dönem başı denetim faaliyetlerini de terk etmek suretiyle münhasıran harcama sonrası denetim faaliyetlerini performans ve sistem denetimi yapması, TBMM İçtüzüğünde, Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması sağlayacak şekilde değişiklik yapılması talepleri bulunmaktadır.

d)Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

Anayasa'nın 165'inci maddesinde; "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."Denilmekte olup KİT'lerin denetiminin anayasal dayanağı vurgulanmış bulunmaktadır.

3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 7'nci maddesinde, "Komisyon ve Alt Komisyonlar, denetleyecekleri kuruluşların durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını temin etmek; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden inceler." denilmiş ve denetlenen kuruluşlarda uygunluk denetimi yanında esas olarak finansal denetim ve performans (faaliyet) denetimi yapılması öngörülmüştür. Bu tür denetim görevi de 3346 sayılı Kanun ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK ile Yüksek Denetleme Kuruluna verilmiştir.

72 sayılı KHK'nin 22'nci maddesinde Yüksek Denetleme Kurulunun denetleme konuları;

- Denetlenen kuruluşların kanun veya statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup uyulmadığı,
 - İşletme bütçelerinin gereklere, işlemlerinin bütçelere, maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,
 - Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı,
 - İşlemlerin hukuka uygunluğu,
 - Verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,
 - İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı,
- şeklinde belirlenmiş ve kuruluşlarda uygunluk denetimi yanında esas olarak finansal denetim ve performans denetimi yapılması öngörülmüştür.

1930'lu yılların başından itibaren Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşümler doğrultusunda kamunun ekonomik alandaki ağırlığı giderek artmaya başlamış ve Devlet kamu sermayeli kuruluşlar (KİT'ler) oluşturmaya başlamıştır. Kamu sermayeli kuruluşların nitel ve nicel olarak ağırlıklarının artması bunların parlamento adına denetimlerinin nasıl yapılacağını gündeme getirmiştir. 1938 yılında Devletin gelir ve giderleri ile mallarını parlamento adına denetlemekle görevli yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) varken, kamu sermayeli kuruluşların parlamento adına denetiminde tercih Sayıştay'dan yana kullanılmamış, Atatürk'ün direktifi ile kamu sermayeli kuruluşların parlamento adına denetimini yapmak üzere 1938 yılında Türkiye'nin ikinci yüksek denetim kurumu olarak Umumi Murakabe Heyeti adıyla kurulmuş ve 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adını almıştır.

1938 yılından itibaren bütün kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki parlamento adına denetim görev ve yetkisi genel olarak ifade edilirse, Türkiye'de Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Türkiye'de söz konusu iki yüksek denetim kurumu tercihi 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da benimsenmiştir. Anayasal dayanaklarını; Sayıştay Anayasasının 160'ıncı maddesinden, Yüksek Denetleme Kurulu ise Anayasasının 165 inci maddesinden almaktadır. 1938 yılından itibaren TBMM;

kamu kurum ve kuruluşları üzerinde, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu aracılığıyla dolaylı denetim modelini benimsemiştir.

Yüksek Denetleme Kurulu'nca hazırlanan raporlar, ilgili bakanlıkların görüşleri, denetlenen kuruluşların görüşleri ile birlikte Meclis KİT komisyonunun alt komisyonu tarafından denetlenen kurumun yöneticisi, ilgili bakanlığın temsilcisi ile DPT, Hazine , Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yetkililerinin katıldığı bir toplantıda görüşülmekte ve hazırlanan raporlar KİT Komisyonu başkanlığı'na sunulmaktadır.KİT Komisyonu YDK raporlarını kendi tespit ettiği konularla birlikte incelemektedir.Sonuçta oylama yapılmakta ve denetlenen kuruluşların bilanço ve kesin hesapları onaylanmakta yönetim kurulları duruma göre ibra edilmekte ya da ibra edilmemektedir.İbra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında adli ve idari soruşturma açılması talep edilmektedir(Özer, 1997 : 165.).

e)Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin bir özelliği de bütün demokratik ülkelerde olduğu gibi denetime tabi olmasıdır.Bu denetim, Anglo-Sakson ülkelerde sivil yargı organları tarafından, diğer idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde ise yönetsel yargı organları tarafından yapılmaktadır.Mülki idare amirleri veya bakanlıklar tarafından yapılan idare vesayet denetimi,yönetsel sistemimizin büyük benzerlikler gösterdiği Fransa'da tamamen yönetsel yargıya ve yerel Sayıştaylara bırakılmıştır.

İdari merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde etkinliği ve verimliliği en iyi şekilde gerçekleştirmek, devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla yerel yönetim birimlerine ve kamu hizmeti yapan kuruluşlara yasalarla tüzel kişilik kazandırılarak çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır(Coşkun,1976:15).Ancak kamu düzeni ve kamu yararı nedeniyle merkezi yönetim yerel yönetimleri denetleme yetkisini saklı tutmuştur.

- Vesayetın Tanımı

Vesayet aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması anlamına gelmektedir(Coşkun,1996: 36). Vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur. İdari vesayet kavramı; özel hukuktaki vesayet kavramından farklı anlamlar taşımaktadır. Bir kere özel hukuktaki vesayet, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetlemek için öngörülmüştür. Oysa idari vesayetın amacı, idare vesayete uyruk tüzel kişinin yapacağı işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararını korumaktır. İkinci olarak medeni vesayette, vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek onun nam ve hesabına irade açıklamak ve tüm işlem ve eylemlerini yerine geçerek yapmak durumundadır. Oysa idari vesayetle, kamu tüzel kişisinin hangi işlemlerinin vesayet denetime tabi tutulacağı kanunla sınırlanmıştır. Burada hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapılır. Ancak vesayet makamı kamu tüzel kişisinin yerine geçerek karar veremez (kamu tüzel kişisinin gecikme ve ihlali giderme zorunluluğu olduğu haller hariç). Son olarak özel hukuktaki vesayet ilişkisinde tek bir vasi vardır. İdari vesayetle kamu tüzel kişisinin işlemlerinin konu ve türlerine göre merkezi idaredeki çeşitli makamlar vesayet yetkisi ile donatılmış olabilir(Günay,1997: 55.). Her ne kadar bu iki kavramın

birbirinden tamamen farklı olduğu belirtilmekte ise de, gerek özel hukuktaki vesayette (medeni vesayet); gerekse idari vesayette işlemi gerçekte yapmaya yetkili kişiye güvensizlik ve bu kişinin işlem ehliyetine getirilen kısıtlamalar söz konusudur.

Öğretide idari vesayet çeşitli şekillerde tanımlanmıştır:

-Ord.Prof Sıddık Sami ONAR'a göre; idari vesayet, merkezin, ademi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir(Onar,1966: 622).

-Nuri TORTOP'a göre; idare vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarının ve yönetsel eylemlerini denetleme ve bozabilme yetkisidir(Tortop, 1996: 22.).

-Şeref GÖZÜBÜYÜK'e göre; yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine idari vesayet denetimini denmektedir.(Gözübüyük-Tan,1998: 734.)

-O. Meriç idari vesayeti "Merkezi idareye, adem-i merkeziyet idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını idari işlem ve eylemlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve bozmak yetkisidir şeklinde tarif etmiştir."(Coşkun,1996: 36)

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet tasarrufları onaylama, kaldırma, erteleme veya izin verme gibi hukuki tasarruflarla yapılmaktadır.Oysa ki eylem ve işlemler ile personel üzerindeki denetim fiili denetim(teftiş-murakabe) suretiyle yapılmaktadır.Fiili denetim mevcut durumun olması gereken hukuki duruma uygun olup olmadığının tespit edilmesidir(Onar,1952 :622.).

Bütün bu tanımlardan anlaşılacağı üzere idari vesayet; kamu düzenini, ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir. İdari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturmaktadır.

İdari vesayetin temel amacı da ülke çapında hizmetlerde birliğin ve eşitliğin sağlanmasıdır.İdari vesayetin hangi konuları içerdiği yasalarda açıkça belirtilmiştir.Yasalara aykırı bir idari vesayet denetimine karşı yerel yönetimler yargı yoluna başvurabilirler.

-İdari Vesayetin Çeşitleri

Vesayet denetiminin üç tane çeşidi bulunmaktadır:(Coşkun, 1976 :21.)

*** Genel Vesayet**

Vesayet organının kendi değerlendirmesine göre kanunlara, kamu düzenine ve kamu yararına aykırı gördüğü yerel yönetim kararlarını bozması anlamına gelmektedir.

*** Önleyici Vesayet**

Yasalarda açıkça belirlenen hususlarda yerel işlem ve kararların uygulanabilmesi için vesayet makamından izin alınması veya kararların onaylanmasını ifade etmektedir.

*** Yerine Geçme**

Yerel yönetimler kendi yasalarında öngörülmüş olan zorunlu kamu hizmetlerini yapmayabilir ve bütçelerine bu hizmetler için yeterli kaynak koymayabilirler. Bu durumda vesayet makamı bu görevleri kendi yapar.

-Vesayet Denetiminin Uygulanma Şekli

*** İdari İşlemler Üzerinde**

Kanunlar özerkliğin genişliğine ve idari vesayetin ağırlığına göre yerel yönetimlerin işlemlerini ve kararlarını vesayet makamının denetimine tabi tutmaktadır (Onar, 1952 : 625.). Vesayet makamları işlemler üzerindeki denetimini yetki, şekil, sebep, konu ve maksat açısından yapar. Vesayet makamı kanunlara aykırı gördüğü işlemleri doğrudan kendisi iptal etmemekte, konuyu idari yargıya taşımaktadır. İşlem kanuna aykırı ise idari yargı tarafından iptal edilmektedir (Coşkun, 1976 :27.).

*** Eylemler Üzerinde**

İdari eylemler üzerindeki denetim, fiili denetim (teftiş-murakabe) suretiyle yapılmaktadır. Fiili denetim mevcut durumun olması gereken hukuki duruma uygun olup olmadığının tespit edilmesidir (Onar, 1952 :622.). Bu denetim olumlu eylemler üzerinde değil olumsuz eylemler üzerinde de yapılmaktadır. Yerel yönetimler bazı görevlerini yapmaktan kaçınabilirler. İşte bu durumda vesayet organı onların yerine geçerek o hizmet ve görevleri yapmaktadırlar.

*** Organlar Üzerinde**

Yerel yönetimlerin organları üzerindeki denetim, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarının toplantılarını erteleme, değiştirme ve süresini uzatma, görevlerine son verme talebinde bulunma, temsilci bulundurma yetkilerini içermektedir. Örneğin Belediye meclisi;

-Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

-Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir (5393 sayılı Kanun m.30.)

*** Personel Üzerinde**

Yerel yönetimlere alınacak personel kadrolarının belirlenmesi bu personelin atama ve görev yerlerinin belirlenmesi, terfi ve izinleri ile görevden uzaklaştırılması konularında vesayet organlarına yetki tanınmıştır. Buradaki personel terimi seçimle gelen personeli kapsamamaktadır.

-İdari Vesayetin Kapsadığı Yetkiler

*** İptal**

İptal yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlemleri ve kararlarının genel ve yerel menfaatlara aykırı görülmesi durumunda işlem ve kararın bütün sonuçlarıyla ortadan

kaldırılmasıdır.Vesayet makamına tanınana bu yetki hukuka aykırılıkla sınırlı olması ve yerindelik denetimini içermemesi gerekir.Zira vesayet organına yerindelik denetimi yapma yetkisi verilmesi yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmamaktadır(Arslan, 1978: 68-70.).

*** Erteleme**

Yerel yönetim kuruluşlarının yaptıkları bazı işlemler ve alınan kararlar vesayet makamı tarafından ertelenebilir.Burada amaç o işlem veya kararın uygulanmasının doğuracağı ve telafisi güç ve imkansız olan bazı olumsuz sonuçların ortaya çıkmasını engellemektir.

*** Önceden İzin**

Yerel yönetim kuruluşlarının bazı işlemlerinin geçerli olması için vesayet makamından izin alınması şartı öngörülmüş olabilir.Bu durumda işlemin geçerli olabilmesi için vesayet makamından izin alınması gerekir(Arslan, 1978 :65-66.).Örneğin Taşıt Kanunu'nun 10. maddesine göre yerel yönetimlerce taşıt satın alınabilmesi için, alınacak taşıtın sayısı, cinsi, markası, hangi hizmetlerde kullanılacağı, tahmini bedeli gösterilmek suretiyle Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekir.

*** Yerine Geçme**

Yerel yönetimler kendi yasalarında öngörülmüş olan zorunlu kamu hizmetlerini yapmayabilir ve bütçelerine bu hizmetler için yeterli kaynak koymayabilirler.Bu durumda vesayet makamı bu görevleri kendi yapar.Bu yol vesayetın en ağır şeklidir bu nedenle yasalarla belirlenmeli ve çok istisnai durumlarda bu yola başvurulmalıdır.Aksi takdirde yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi zedelenmiş olur.

*** Onaylama(Tasdik)**

Onaylama, yerel yönetimlerin aldığı kararların vesayet makamınca kamu düzeni ve kamu yararı ve ihtiyaçlar açısından uygun bulunması anlamına gelmektedir.Onay işlemi, yerel yönetimlerin kararlarının tamamlayıcısı değil ,ondan ayrı bir işlemdir.Çünkü onaya tabi işlem özerkliği olan ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim organlarına ait bir tasarruftur.Vesayet makamının yetkisi bu tasarrufu tasdik veya iptal etmek ya da yürürlüğünü ertelemektir(Onar, 1956 : 626.). Onay işleminin yasalarda açıkça öngörülmüş olması gerekir, vesayet makamının kıyas yaparak onay yetkisini genişletmesi mümkün değildir.

f)Başbakanlık,Mülkiye ve Maliye Müfettişleri İle Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Denetimi

-Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlığın yürütmeye dönük birçok yetkiyi bünyesinde toplayan icrai bakanlık şeklinde örgütlenmesi, beraberinde birçok denetim biriminin de burada toplanması sonucunu doğurmuştur. Başbakanlığa bağlı her kuruluşun denetim birimleri yanında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu da bu teşkilatlanma içinde yerini almıştır. Yüksek Denetleme Kurulundan yukarıda bahsedilmiştir.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 20'nci maddesine göre kurulmuş olan Başbakanlık

Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakanın veya yetkili kılması üzerine müsteşarın emri ve 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. (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. Gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları da mali yönden teftiş etmek ve denetlemek,

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

Başbakanlık Teftiş Kurulu halen bir Başkan, on iki Başmüfettiş, on Müfettiş ile sekiz Müfettiş Yardımcısı ile görevini yapmaktadır. Kurul doğrudan Başbakana bağlıdır.

-Mülkiye Teftiş Kurulu

Teftiş Kurulu'nun görev ve yetkileri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15'inci maddesinde sayılmıştır. Buna göre Teftiş Kurulu;

-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,

-Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,

-Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

-Teftiş rapor ve layihaları ile soruşturma raporlarını inceleyip değerlendirmek,

-Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,

-Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, bakanlık ve bakanlığa bağlı ana hizmet kuruluşlarının denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,

-Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla görevli ve yetkilidirler.

-Maliye Teftiş Kurulu

Maliye Bakanlığında denetim organları 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

Teftiş Kurulu Başkanlığı: 178 sayılı KHK'nın 20'nci maddesinde, “Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri ve onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

a) Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ve bütün bu daire

ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,

b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,

c) Dernekleri mali yönden teftiş etmek,

d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak.” hükmüne yer verilmiştir.

-Mahalli İdareler Kontrolörleri

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 38’inci maddesine göre Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde istihdam edilen ve işe alınma ve istihdamlarında müfettişlerin tabi olduğu esas ve usuller uygulanan Kontrolörlerin görev, yetki ve sorumlulukları, 11.04.1984 tarih ve 18369 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 19’uncu maddesine göre; 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. Ancak, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların başkanı buldukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat dışındaki iş ve işlemleri bundan istisna tutulmuştur.

Yönetmeliğin 20’nci maddesine göre kontrolörler;

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

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

-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 mahalli idarenin yürütme organına vermek,

-Teftişe tabi bütün birimlerin çalışma alanlarına giren konuları yurt içinde ve dışında müstakil olarak veya mülkiye müfettişleri ile birlikte incelemek ve araştırmak,

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

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

-İhtiyaca göre Bakanlığın diğer birim ve işlerini teftiş etmek ve denetlemek görev ve yetkilerine sahiptirler.

Ayrıca yönetmeliğin 21’inci maddesine göre kontrolörler;

-Gerekli gördükleri her türlü defterlerle, kayıt, belge, bilgilerin ilgili dairelerden istemek görmek ve bunların örneklerini, herhangi bir yolsuzluğun sübut delillerini teşkil edenlerin de asıllarını almak, (asılları alınan belgelerin kontrolör tarafından onaylı örneği dairesine verilir.)

-Birimlerin kasa, ambar ve dolaplarını saymak, incelemek ve gerekirse mühür altına almak,

-Bu Yönetmeliğin 19’uncu maddesinde sayılan kuruluşların mülki idare amirliği sınıfı dışındaki amir ve memurları hakkında İçişleri Bakanlığı’nın izni ile soruşturma yapmak ve

bunlardan görevi başında kalmalarında sakınca görülenlerin görevden uzaklaştırılmaları için yetkili mercilere teklifte bulunmak,

-Görevleri ile ilgili konularda gerek buldukları yerlerdeki gerek bu yerlerin dışında bulunan resmi ve özel bütün kuruluş, makam ve şahıslarla yazışma yapmak,(İçişleri Bakanlığına bağlı merkez daireleri, diğer bakanlıklar ve bunlara bağlı merkez daireleri ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün aracılığı ile yazışma yapılır.) yetkilerine sahiptirler.

Yönetmeliğin bazı maddelerinde, muhtelif tarihlerde değişiklik ve ilaveler yapılmış ise de halen bu yönetmelik hükümleri uygulanmaya devam edilmektedir.Bakanlıkta 34'ü Başkontrolör ve 90'ı Kontrolör olmak üzere toplam 124 eleman istihdam edilmektedir. 1 Başkan ve 4 Başkan Yardımcısı ile bürodan oluşan Kontrolörler Başkanlığına bağlı olarak çalışan kontrolörlerden 86'sı Ankara'da, 10'u İstanbul'da ve 23'ü de İzmir grubunda görev yapmaktadır.Başkanlığın 2005 yılı faaliyetlerini kısaca özetleyecek olursak 2005 yılında: 9 araştırma, 355 araştırma-ön inceleme, 2 disiplin soruşturması, 50 ön inceleme, 14 özel denetim görevi ifa edilmiş;183 ilçe belediyesi, 47 ilk kademe belediyesi ve 82 belde belediyesi olmak üzere toplam 312 belediye periyodik denetime tabi tutulmuş, denetimler sonucunda tespit edilen toplam 5.645.530,13-YTL kamu zararı ile ilgili yasal işlemler başlatılmıştır.

3.8.8.3.Yönetimin Yargısal Denetimi

A)Mahkeme Olmayıp Yargısal Nitelikte Karar Alan Kurullar

a)İl ve İlçe İdare Kurulları

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre İl İdare Kurulu, ilde valinin başkanlığında, defterdar, hukuk işleri müdürü, milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü ile tarım ve köy işleri müdürlerinden oluşmaktadır.İlçe idare kurulu ise, kaymakamın başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, tarım ilçe müdürü, sağlık ilçe müdüründen oluşmaktadır.İl ve ilçe idare kurullarının idari ve yargısal nitelikte bazı kararları bulunmaktadır.

İl İdaresi Kanunu'na göre, İl idare kurulları, il idare şubelerinin,kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar. Bu davalar,kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya verildiği tarihinden itibaren 91 gün içinde açılmalıdır.Bu davalar Danıştay Muhakeme Usulüne tabidir.Bu kabil iptal davaları birinci derecede Danıştay'da açılmaz.Merci tecavüzü ile Danıştay'a dava açıldığı takdirde dava evrakı görevsizlik kararı ile ilgili il idare kuruluna tevdi olunur.Bu madde özel kanunlarla il ve ilçe idare kurullarına verilen diğer yargısal işlerdeki yetkilerine hanel vermez.İl idare kurullarının idari yargı işlerinde hukuk işleri müdürleri kanun sözcüsü vazifesini görürler. İdare kurullarının yargısal vazife görmek üzere toplantılarında idari davaya esas olan kararı vermiş bulunan idare amiri üye sıfatıyla bulunamaz ve oya katılamaz. İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir.

Köy Kanunu'nun 33'üncü maddesine göre; Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra:

- 1.Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- 2.İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- 3.Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- 4.Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,
- 5.Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
- 6.Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- 7.Milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- 8.Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.

Aynı kanununun 41'inci maddesine göre de; İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarında bulunurlar.Buna rağmen iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevden alınır.Bu kararlar aleyhine de idari yargı yoluna başvurulabilir.

b)İtiraz ve Temyiz Komisyonları

Gümrük vergileri dışında kalan vergi uyuşmazlıkları ilk derece olarak itiraz komisyonunda ikinci derecede ise temyiz komisyonunda görüşülüp karara bağlanmaktadır.İtiraz komisyonları muvazzaf ve gayri muvazzaf olarak ikiye ayrılmaktadır.Muvazzaf olanlar bir başkan ve iki üyeden oluşmakta olup bu görev için atanmışlardır.Gayri muvazzaf komisyonları ise ilde valinin ilçede kaymakamın başkanlığında, o yerdeki en yüksek maliye memuru, ile ticaret odası başkanı ve belediye meclisinin seçtiği üyeden oluşmaktadır.

Vergiler Temyiz Komisyonu ise, 1996 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki kanun ile kurulmuştur.Başkan ve üyeler özel bir yöntemle atanmış ve deneyimli olan maliyecilerden oluşmaktadır.Maliye Bakanlığı'na bağlı olan bu kuruluş görevlerini Maliye Bakanlığı'ndan bağımsız olarak yürütmüştür.İtiraz komisyonları kararlarına karşı Temyiz Komisyonu'na itiraz etme olanağı bulunmaktadır.Temyiz komisyonu kararlarına karşı da Danıştay'a gidilebilir.

B)Mahkeme Niteliğinde Olanlar

a)Danıştay

-Danıştay'ın Yargısal Görevleri

*** İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay**

1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

- a) Bakanlar Kurulu kararlarına,
 - b) Müşterek kararnamelere,
 - c) Başbakanca alınan kararlara,
 - d) Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
 - e) Danıştay idari dairelerince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,
 - f) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
 - g) Yabancı ülkelerde görevli makamlarca alınan kararlara,
 - h) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına,
 - ı) Yükseköğretim Kurulu, Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Üniversitelerarası Kurul kararlarına,
 - j) Vergi Usul Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlere,
- Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile imtiyaz sözleşmelerinden doğan idari davaları çözümler.

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar(Danıştay Kanunu m.24.).

***Temyiz Yeri Olarak Danıştay**

İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştay'da temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır(Danıştay Kanunu m.25.).Danıştay genel görevli temyiz yeridir.

*** Uyuşmazlık Yeri Olarak Danıştay**

İdari Uyuşmazlıklar ve davalar, üçüncü, dördüncü, beşinci, altıncı, yedinci, sekizinci, dokuzuncu, onuncu dairelerde ve idari ve vergi dava daireleri genel kurullarında incelenir ve karara bağlanır(Danıştay Kanunu m.26.).

*** İctihadı Birleştirme Kararları**

İctihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri genel kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş icthadların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, icthadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir(Danıştay Kanunu m.39.).

-Danıştay'ın Yargı İle İlgili Kuruluşları

*** Dava Daireleri**

Danıştay, onu dava ve ikisi de idari olmak üzere on iki daireden oluşur. Her daire bir başkan ve en az dört üyeden kurulur, görüşme sayısı beştir,kararlar çoğunlukla verilir.Dairelerde yeteri kadar tetkik hakimi bulunur.Her dairede, ayrıca bir yazı işleri

müdürünün yönetimi altında bir kalem bulunur. Kalem, yazı ve tebliğ işlerini yürütür. Dava dairelerinin görevleri Danıştay Kanunu'nda belirtilmiştir. Dava dairelerinden birisinin iş yükü yoğunsa Başkanlar Kurulu bazı işleri o daireden alıp başka bir daireye verebilir.

*** İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları**

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, idari dava dairelerinin başkanlarıyla üyelerinden; Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, vergi dava dairelerinin başkanlarıyla üyelerinden oluşur. Dava daireleri genel kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri başkanlık eder. Bu kurulların toplanma ve görüşme yeter sayısı on dokuzdur. Toplantıda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılmaz. İdari dava daireleri ile vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesinde bu dairelerde hükme müessir olacak hukuki işlemlerin yapıldığı toplantıda bulunmuş veya karara katılmış olanlar genel kurullarda bulunamazlar. Bu temyiz ve itiraz incelemesinde genel kurulların toplanma ve görüşme yeter sayısı on beştir. Ancak, iki dava dairesinin birlikte yapacağı toplantıda verilen kararların incelenmesinde, toplanma ve görüşme yeter sayısı on birdir. Bu toplantılarda da hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz. Bu kurullarda kararlar oyçokluğu ile verilir. Her kurula yeteri kadar tetkik hakimi ve memur verilir (Danıştay Kanunu m.17/3).

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu;
-İdare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını,
-İdari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceler (Danıştay Kanunu m.38)

Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu;
-Vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını,
-Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceler (Danıştay Kanunu m.38)

Ayrıca İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları, Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak aldığı yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları kesin karara bağlar. (İYUK m.27/6).

İdari dava daireleri ile vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesinde bu dairelerde hükme müessir olacak hukuki işlemlerin yapıldığı toplantıda bulunmuş veya karara katılmış olanlar genel kurullarda bulunamazlar. Bu temyiz ve itiraz incelemesinde genel kurulların toplanma ve görüşme yeter sayısı on beştir. Ancak, iki dava dairesinin birlikte yapacağı toplantıda verilen kararların incelenmesinde, toplanma ve görüşme yeter sayısı on birdir. Bu toplantılarda da hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz (Danıştay Kanunu m.17/4).

*** İçtihadı Birleştirme Kurulu**

İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri genel kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir (Danıştay Kanunu m.39).

İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri genel kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığı'na başvurabilirler. Kurulun, içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır (Danıştay Kanunu m.40.).

b) Sayıştay

Daha önceki anayasalarda Sayıştay, yürütme organı çerçevesinde alındığı halde, 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde kendine özgü bir organ olarak yargı organları çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu haliyle "Sayıştay bir yönüyle TBMM adına denetim yapan bir yüksek denetim organı olarak, diğer yönüyle de hesap yargılaması ile görevli bir yargı organı statüsünde" (Özer, 1997 : 162) düzenlenerek yürütme organından bağımsızlığı sağlanmıştır. Ne var ki Sayıştay yargısı klasik yargıya da benzerlik göstermemektedir. Yargı yolu ile yaptığı denetim mali işlemler üzerinde nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesidir. Bu nedenle de yargı yetkisi hem konular hem de şahıslar açısından sınırlıdır (Onar, 1966: 1919.). Öte yandan, Sayıştay'ın yargısal işlevi dışında başkaca görevlerinin, bulunmasının onun yüksek bir hesap mahkemesi kimliğini taşımasına engel olmadığını, aksine, Anayasa'nın yargı bölümünde düzenlenmesi ve kararlarına karşı başka bir yargı yerine başvurma olanağının bulunmaması nedeniyle bir hesap mahkemesi konumunda bulunduğu ileri sürülmüştür (Kaneti, 1990 : 8-10). Daha farklı bir bakış tarzı, yüksek mali denetimi yasama, yürütme ve yargı erklerinin dışında bir devlet fonksiyonu olarak ele almaktadır (Turgay, 1973 : 222).

Sayıştay'ın yargı işlevi hesapları yargılamasıdır. Bu olgu Anayasanın 160'ıncı maddesinde yer alan "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak.." "Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz." " Vergi ve benzeri ödevler ve yükümlülükler konusunda Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır." şeklindeki hükümleri ve 164'üncü maddesindeki "kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." hükmü ile açıkça ortaya konulmuştur. Hesap yargısının yargısal niteliği, Anayasadan başka, başta 832 ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere diğer bazı kanunlarda da tekrarlanmakta ve desteklenmektedir.

-Sayıştay'ın Yapısı

*** Daireler**

Bir Başkan ile altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir. Daireler;

- a) Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak hükme bağlar.
- b) Gerektiğinde, genel uygunluk bildirimleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak diğer raporlar hakkında görüş bildirir.
- c) Birinci başkan tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında karar verir.

Daire başkanlığının boşalması, daire başkanının izinli veya özürlü olması veya birinci başkanlığa vekalet etmesi halinde en kıdemli üye daire başkan vekilliğini yapar. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmez(Sayıştay Kanunu m.14.).

Yargılanmak üzere dairelere gelen raporları denetçiler hazırlamaktadır.Denetçiler kendilerine verilen hesapları bu kanunla diğer kanunlarda yazılı esaslar ve yönetmeliğindeki usuller gereğince inceler ve sonucu gösterir bir rapor düzenler. Bu inceleme sırasında mevzuata uygun bulmadığı veya noksan gördüğü işler hakkında sorumluların yazılı savunmalarını alır ve kendi düşüncesini de ekleyerek yargı dairesine gönderir.

Yargı dairesi de denetçi raporlarını yargılar ve sorumlu kamu görevlileri hakkında tazmin ya da beraat kararı verir.Konu adli ya da idari soruşturmayı gerektiriyorsa, bakanlığına ve adli makamlara intikal ettirilir.Dairenin verdiği tazmin kararı ile sorumlular(tahakkuk memuru,sayman, hak ediş ödemelerinde düzenleyen ve onaylayan) usulsüz ya da fazladan ödenen parayı ödemeye mahkum edilmektedirler.Beraat kararı ise sorumluların yaptığı ödemelerden dolayı mali açıdan sorumlu olmadıklarına hükmedilmesi anlamına gelmektedir.

Sekiz yargılama dairesine 01.10.2004- 30.09.2005 tarihleri arasında, geçen yıldan devreden 1.450 ve 2005 yılında düzenlenen 1.617 adet olmak üzere toplam 3.067 yargı raporu intikal etmiştir.Bu raporların 1.617'sinin yargılaması yapılarak ilâmi düzenlenmiştir.Yargılamalar sonucunda ilâm düzenlenmiş 1.617 yargı raporunda 11.905 değişik konu ele alınarak karara bağlanmıştır. Bu yargılamalar sonucuna yersiz ödemelere karşılık yapılan 20.264.537 YTL tutarındaki tahsilat ilâmlarda gösterilmesi olup 102.006.121.YTL'lık tazmin hükmü verilmiştir.

*** Temyiz Kurulu**

Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.Temyiz incelemesi dosya üzerinde olur.Temyiz kurulu daire kararını ya aynen ya da değiştirerek onaylar ya da bozar.Bozma kararına daire uymak zorundadır.Bu kurulca verilen kararlar kesindir.Temyiz Kurulu 4 yıl için Sayıştay Genel Kurulu'na daire başkanları arasından seçilecek 4 daire başkanı ile her daireden seçilecek 2 üyeden kurulur. Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.Her yıl kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir.Üyeliği sona erenlerin yeniden seçilmeleri mümkündür.Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder.Duruşmalı oturumlarda savcı kurul huzurunda savunmasını yapar.Kurul üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır.Çeşitli sebeplerle toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden Kurula seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla Kurul Başkanı tarafından yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir.Kurul mevcudun çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur.Kararı temyiz edilen daire başkanı ve üyelerinin oy hakkı olamaz.(Sayıştay Kanunu m.16.).

*** Daireler Kurulu**

Daireler Kurulu, Temyiz Kurulu'na seçilen başkan ve üyelerin dışında kalan başkan ve üyelerden kurulur.Kurula, en kıdemli Daire Başkanı başkanlık eder. Kurul üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır.Çeşitli sebeplerle toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden kurula ayrılmış bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla kurul başkanı tarafından yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur.Daireler Kurulu bu

kanunla kendisine verilmiş olan diğer görevleri yapar ve Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenen konularla işlemleri görüşerek karara bağlar.Savcı doğrudan doğruya veya kurul başkanının çağrısı üzerine oy hakkı olmamak şartıyla kurula katılabilir.(Sayıştay Kanunu m.15.).

Daireler Kurulu Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler hakkında Sayıştay'ın istişari görüşünü sunar.Sayıştay bu görüşü, istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirir.

01.10.2004 -30.09.2005 tarihleri arasında konular İtibariyle Daireler Kurulu karar sayısı şu şekilde olmuştur:

- Yeni yönetmelik taslakları hakkında 64
- Yönetmelik değişiklikleri hakkında 34
- Döner sermayeli işletmeler yönetmelikleri 7
- Sözleşmelerle ilgili 1
- Derneklerle ilgili 2 olmak üzere toplam 108 tanedir.

*** Genel Kurul**

Genel Kurul, Birinci Başkanının Başkanlığı altında daire başkanlarıyla üyelerden kurulur.Genel Kurul bu kanunla kendisine verilmiş olan görevleri yapar ve Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen diğer konu ve işlemleri görüşerek karara bağlar. Savcı doğrudan doğruya veya Birinci Başkanın çağrısı üzerine; oy hakkı olmamak şartıyla, Genel Kurulda bulunabilir.Genel Kurul mevcut üye sayısının en az üçte ikisi ile toplanır, mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliğinde Birinci Başkanın bulunduğu taraf üstün sayılır.(Sayıştay Kanunu m.17.).

Genel Kurulun görevleri şunlardır:(Sayıştay Kanunu m.18,19.)

-Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa mesele Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır.

-Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşlerini tespit etmek,

- Denetleme işleri için yönetmelikler yapmak,
- TBMM'ye sunulacak raporları görüşüp karara bağlamak,
- Uygunluk bildirimlerini görüşüp karara bağlamak,

c)Askeri Yüksek İdare Mahkemesi(AYİM)

-Görevleri

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Türk Milleti adına; askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı denetimini ve diğer kanunlarda gösterilen, görevleri yapar.Ancak,askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda; ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz.Bu Kanunun uygulanmasında asker kişiden maksat; Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli bulunan veya hizmetten ayrılmış olan subay, askeri memur, astsubay, askeri öğrenci, uzman çavuş, uzman jandarma çavuş, erbaş ve erler ile sivil memurlardır(AYİM Kanunu m.20.).

Cumhurbaşkanının, Yüksek Askeri Şuranın tasarrufları ve Sıkıyönetim Komutanlarının 1402 sayılı Kanunda yazılı tasarrufları ile disiplin suç ve tacavüzlerinden ötürü disiplin amirlerince verilen cezalar yargı denetemi dışındadır(AYİM m.21.).

-Organları

*** Daireler**

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, iki daireden oluşur. İş hacmine göre, Genel Kurulun teklifi ve Genelkurmay Başkanlığının uygun görmesi üzerine Milli Savunma Bakanlığınca daire sayısı üçe yükseltilebileceği gibi, aynı usulle ikiye de indirilebilir. Her daire, bir başkan ile altı üyeden kurulur. Üyelerden dördü askeri hakim, ikisi kurmay subaydır. Dairelerde çoğunluk askeri hakim sınıfından olmak üzere görüşme sayısı beştir. Kararlar oyçokluğu ile verilir.

*** Daireler Kurulu**

Daireler Kurulu, Başkanın yönetiminde daire başkanları ile her dairenin kendi üyeleri arasından bir yıl süre için seçeceği biri askeri hakim, biri de bu sınıftan olmayan üyelerden oluşur. Başkan ve üyelerden birinin özürü halinde kendi daire ve statüsünde olan en kıdemli üye kurula katılır. Kurulda kararlar oyçokluğu ile verilir. Bu kurul bazı önemli davaları karara bağlar.(AYİM Kanunu m.16.).

*** Genel Kurul**

Genel Kurul; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, Başsavcı, Daire Başkanları ve üyelerin tamamından kurulur. Genel Kurul üye tamsayısının beşte dördü ile toplanır. Kararlar oy çokluğu ile verilir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu geçerli sayılır. Kurulun yazı işlerini Genel Sekreter yürütür. Bazı idari görevleri (Uyuşmazlık Mahkemesi'ne üye seçmek gibi) yanında yargıyla ilgili olarak içtihadı birleştirme görevi vardır.(AYİM m.29.).

d) Bölge İdare Mahkemeleri

-Kuruluş

Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur. Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük Bakanlığı'nın görüşleri alınır. Bu mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük Bakanlığı'nın görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na karar verilir. Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesi kurulduğu takdirde, bu mahkemeler arasındaki işbölümü, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenir. Bu mahkemelerin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar Resmi Gazetede yayımlanır.

-Oluşum

1. Bölge idare mahkemeleri, bölge idare mahkemesi başkanı ile iki üyeden oluşur.
2. Bölge idare mahkemesi üyeliği görevi bölge idare mahkemesinin bulunduğu yerdeki idare ve vergi mahkemesi başkanlarınca yürütülür. Bu durumda aşağıdaki kurallar uygulanır:
 - a) Bölge idare mahkemesinin bulunduğu yerde idare ve vergi mahkemeleri birden fazla değilse bölge idare mahkemesi üyeliği o yer idare ve vergi mahkemeleri başkanlarınca yürütülür.
 - b) Bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezinde idare veya vergi mahkemelerinin birden fazla olmaları halinde, bölge idare mahkemesine üye olarak, vergi uyuşmazlıklarına ilişkin konularda vergi mahkemesi başkanlarından en kıdemli iki başkan, idari uyuşmazlıklarla ilgili konularda idare mahkemesi başkanlarından en kıdemli iki başkan katılır.
 - c) Bölge idare mahkemesi başkanının kanuni sebeplerle yokluğunda bölge idare mahkemesi başkanlığına, o yer idare ve vergi mahkemelerinin başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder. Bu takdirde kıdem sırasına göre idare veya vergi mahkemeleri başkanları, mahkeme başkanları yoksa bu mahkemelerin en kıdemli hakimleri, yukarıda belirtilen esaslara göre bölge idare mahkemesine üye olarak katılırlar.
3. İş hacminin gerekli kıldığı hallerde bölge idare mahkemesi üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca devamlı atama da yapılabilir. Bu durumda aşağıdaki kurallar uygulanır:
 - a) Üyeleri devamlı atanan bölge idare mahkemeleri başkanlarının kanuni sebeplerle yokluğunda bölge idare mahkemesi başkanlığına en kıdemli üye vekalet eder.
 - b) Üyeleri devamlı atanan bölge idare mahkemeleri gerektiğinde birden çok kurul halinde de çalışabilirler. Bu takdirde bölge idare mahkemesi başkanının katılmadığı hallerde mahkeme kurullarına o kuruldaki en kıdemli üye başkanlık eder. Bu kurulların teşkili ve aralarındaki iş bölümü Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yapılır.
4. Ankara, İstanbul ve İzmir bölge idare mahkemeleri başkanlıklarına Danıştay üyelerinden istekte bulunanlar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanabilirler. Bu suretle atananlar, Danıştay üyeliği sıfatını, kadrosuna, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük haklarını muhafaza ederler. Bunların aylık ve ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal haklarının Danıştay bütçesinden ödenmesine devam olunur.

-Görev ve Yetkiler

- Bölge İdare mahkemeleri;
- a) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hakim tarafından 7 'nci madde hükümleri uyarınca verilen kararları itiraz üzerine inceler ve kesin olarak hükme bağlar.
 - b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlar,
 - c) Diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

e)İdare Mahkemeleri

-Kuruluş

İdare mahkemelerinin kuruluşu bölge idare mahkemelerinin kuruluş usulü ile aynıdır. Bölge idare mahkemelerinin kuruluşu ise yukarıda anlatıldığından bu konu burada tekrardan ele alınmamıştır.

-Oluşum

İdare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder.

-Görev ve Yetkiler

1.İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki:

- a) İptal davalarını,
- b) Tam yargı davalarını,
- c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,
- d) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

2. Özel Kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler.

f)Vergi Mahkemeleri

-Kuruluş

Vergi mahkemelerinin kuruluşu bölge idare mahkemelerinin kuruluş usulü ile aynıdır.Bölge idare mahkemelerinin kuruluşu ise yukarıda anlatıldığından bu konu burada tekrardan ele alınmamıştır.

-Oluşum

İdare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder.

-Görev ve Yetkiler

Vergi mahkemeleri:

- a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,
- b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları,
- c) Diğer kanunlarla verilen işleri karara bağlamakla görevlidir.

3.8.8.4.Ombudsman

A)Ombudsmanın Kuruluşu

1713 yılında İsveç'te kurulan(Arslan,1986: 157.) ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman müessesesi, iki asra yakın uygulanmasından sonra, önce İskandinav ülkelerince benimsendi. İsveç sisteminden etkilenecek Ombudsmanı uygulayan ilk ülke 1919'da Finlandiya oldu. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka takip etti ve 1963'de Norveç'te ve Yeni Zelanda'da da kabul edildi(Oytan,1977:

18-19). Bu zamanda Ombudsman kurumu, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Avrupa Birliği de, Maastricht anlaşması kapsamında AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak bir Ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.

B)Ombudsmanlığı Doğuran Sebepler

a)Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

İdarenin denetlenmesinde klasik yollarla yapılan denetlemelerin yetersizliği yani arayışlara yol açtı. Ombudsmanlık, idarenin denetlenmesinde idare edilenler açısından ortaya çıkan yetersizlikten kaynaklanmaktadır diyebiliriz. Gerçekten, idare çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Ancak bu denetim şekillerinden her birinin çeşitli sakınca ve noksanlıkları bulunmaktadır. Çağdaş idarenin gücü, geleneksel denetim yollarının ve vasıtalarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte, büyümektedir(Oytan,1977:194.).

Parlamento denetimi, parti içi disiplini ve yasama-yürütme bütünleşmesi sebebiyle işlevsiz kalmaktadır. İdarenin iç denetimi ise, hiyerarşi yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmaktadır. Esasen idari denetimin asli fonksiyonu, birinci plânda idarenin etkinliğini ve verimliliğini sağlamaya yöneliktir. Böylece kamuya ve onun çıkarlarına yabancılaşan bu denetim yolu konumundan sapmış, giderek sadece kendi kurallarını yürüten ve bu kuralların yürümesini temel neden sayan bir noktaya gelmiştir (Polat,1987:38.).

Yargı denetimi ise ağır işlemesi, formalitelerinin çokluğu ve pahalı olması, ayrıca yetkisinin sadece hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebeplerle her zaman uygun bir başvuru yolu olmamaktadır (Altuğ,1968:159.).

b)Çağdaş Devletin Karmaşıklaşan Yapısı

Çağımız devletinin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında, fertler haklarının ve sorumluluklarının kapsam ve sınırı konusunda yeterli bir bilgiye sahip olmaktan gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Bu durum fertleri, idare karşısında güçsüz düşürmektedir.Bürokratik yapının karmaşıklığı insan hak ve hürriyetlerini olumsuz yönde etkilemektedir.Siyaset adamları ve hukukçular bu gidişten kurtulmayı temin edecek yeni denetim yolları aramaya koyulmuşlardır. İşte bu arayış içerisinde, idarenin yargısal açıdan denetlendiği ülkelerde bile idarenin bünyesine daha kolaylıkla girip nüfus edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur.

Ombudsman kurumu, Avrupa Birliği'nde Maastricht Antlaşması ile gündeme gelmiş ve AB Ombudsmanı oluşturulmuştur.AB Ombudsmanı'nın görevi, AB organ ve kurumlarının kötü yönetimi ile ilgili şikayetlerini incelemektir.Görevini nesnel ve tarafsız olarak yerine getirmeyen Ombudsman Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı'na görevinden alınabilmektedir.Ombudsman'ın bağımsızlığı sağlanmış olup, tüm kurumlar ombudsmanın istediği bilgi ve belgeyi vermek zorundadır.

c)Ombudsmannın Tanımlanması

Ombudsman birçok değişik şekilde tanımlanabilir, zira ombudsmannın çeşitli ülke koşullarına göre farklı bir şekilde bürünmektedir. Ombudsman kelimesi İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Ombudsman terimi Parlamento tarafından Parlamento'yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsman'ın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır(Baylan,1977:1-2.).

Bu durumda Ombudsmannın(Altuğ, 1968 :159-161);
Görev alanı, kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler,
Görevi;

- Kişi hak ve özgürlüklerini savunmak,
- Yurttaşları yönetime karşı korumak,
- Kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak, olan bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.

d)Ombudsmannın Görevleri

Ombudsmannın temel görevi idarenin vatandaşlarla olan ilişkilerinde eksiklik ve yanlışlıklarını ortaya çıkarmak, idarenin hatalı davranışlarını düzeltmemesi durumunda bunu parlamentoya bildirmek, hak ve özgürlük ihlallerine karşı halkı, sivil toplum örgütlerini ve medyayı kullanarak kamuoyu oluşturmaktır(Erhürman, 2000 : 161.). Ombudsman kurumu bağımsız ve güvenilir olması, idarenin dışında fakat onu etkileyen bir makam olması, olaylara şekli açıdan değil öz açısından bakması, raporlarını halka açık olması nedeniyle çok etkili bir kurumdur(Erhürman, 2000 : 163.). Ombudsman, halk açısından adaletin yerine getirildiği, idarenin vatandaşlara daha çabuk, etkili, saygılı,tarafsız, dürüst bir biçimde hizmet sunmasına katkı eden bir kurum olarak görülürken; bürokrasi açısından ise hatalı ve yanlış işlemleri düzeltici, doğruları özendirici bir kurum olarak görülmektedir(Oytan, 1977:627.).

Ombudsmannın görevi kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Ombudsman kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini kabul etmekte ve yaratılan sorunlara bir çözüm getirme çabasına girişmektedir. Kamu otoriteleri hep birlikte ya da ayrı ayrı olarak (devlet, yerel yönetimler gibi) ombudsmannın görev alanına girmektedir. Ombudsmanlar verilen roller, aslında, bir yandan birbirini tamamlarken, bir yandan da birbirleriyle çatışmaktadırlar. Örneğin, ombudsmanlar şikayetlerin giderilmesinde sık sık uzlaştırma yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu gibi durumlarda ombudsman hem şikayetçi hem de yöneticinin kabul edeceği bir sonuca varırsa, konu üzerinde daha fazla durmaya gerek görmeyebilir. Böylece şikayetçi tatmin olacak, ancak, şikayete neden olan yönetimin uygulaması hakkında kapsamlı bir araştırma yapılmamış olacaktır.

e)Ombudsmannın Yetkileri

Ombudsmannın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşlara karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu Parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması

ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur(Erhürman, 2000 :161). Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili görünse de ombudsmanların, kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimce verilmiş bir karar ortadan kaldırma yada değiştirme yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel niteliğidir.

Kararlarının sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma yada değiştirmeye ikna, olayları kamu oyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan Ombudsman denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Yönetimsel işlemlerle ilgili her türlü belge ve bilginin ombudsmana verileceği, aykırı davranışların ise cezalandırılacağı hüküm altına alınmaktadır. Her türlü bilginin verilmesi zorunluluğu yönetime “aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü” getirmektedir ki, bu ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en önemli katkılardan biridir. Ombudsmanlara, yasalarla, dosyaların tamamına girme hakkının verilmesi yönetsel işlemlerde açıklık ilkesinin yerleşmesine de öncülük etmektedir. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, Anayasa’ya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa yada diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadırlar. Genellikle ombudsmanlar yönetimin her türlü olanağından yararlanabilmekte, ombudsmanın istemesi halinde kamu yönetimleri ve özellikle denetim birimleri her türlü desteği sağlamakla yükümlü tutulmaktadırlar.

f)Ombudsmannın Statüsü

Ombudsmanın üçüncü belirleyici niteliği statüsüdür. Ombudsman bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen Parlamento ya da diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık, ombudsmanların olmazsa olmaz bir niteliğidir. Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı yasal/anayasal bağımsızlığı, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da ombudsmanın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi yanında herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.

Bağımsızlığın yasalarda açıkça belirtilmesi yanında ombudsmanlara bağımsızlıklarını sağlayan diğer bir önemli unsur da atanma biçimleridir. Ombudsmanı atayan kurum itibarını ombudsmana yansıtmakta, dolayısıyla atanma ve görevden alınma biçimleri ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsmanların parlamento tarafından atanması bağımsızlık yanında ombudsmanın otoritesinin de kaynağı olmaktadır.Ancak bunun istisnaları da bulunmaktadır.Örneğin Fransa’da ombudsmanı hükümet atarken, İngiltere’de kral/kraliçe atamaktadır(Erhürman, 2000 : 164.).

Ombudsmanın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamakta, görevini gereğince yapıp yapmaması denetim dışı bırakılmaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda, parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Örneğin, İsveç’te ombudsman, yıllık çalışma raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine, parlamentonun güvenini kaybederse, yine parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.Yine görevini nesnel ve tarafsız olarak yerine getirmeyen AB Ombudsmanı Avrupa Parlamentosu’nun talebi üzerine Adalet Divanıca görevinden alınabilmektedir.

Ombudsmanlara, genellikle söylediği ve yayınladığı görüşleri ya da işlevlerini yerine getirmesi sırasında yaptığı işlemler nedeniyle, izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek, parlamenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır. Ombudsman Parlamento tarafından uygun görülen bütçesinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı, hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe, yapabilmektedir.

g)Ombudsmanın Denetim Alanı

Ombudsman'ın denetim alanı İsveç'te çok geniş tutulmuştur. Her Ombudsman'ın kendine ait denetim alanı olmasına rağmen, bir tür esneklik vardır; bu alanlar arasında çok kesin olarak belirlenmiş sınırlar yoktur. Yani gerektiğinde bir Ombudsman başka bir Ombudsman'ın denetimi altında olan bazı vakaları kendi üzerine alabilir. Ombudsman'ın denetimi alanı bütün devlet ve belediye kuruluşlarını, mahkemeleri (amaç davaların hızlı ve adil bir şekilde sonuçlanmasını sağlamak) kapsamaktadır. Ayrıca;

- İsveç kilisesi, piskoposları, rahipleri ve diğer personeli ,
- Askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak Silahlı Kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları,
- Gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler,
- Devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan şirketler ombudsmanın denetimi kapsamındadır.

Denetim kapsamında olmayanlar ise;

- Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri,
- İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu,
- Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolörü,
- Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcısı,
- Diğer ombudsmanlar,
- Bağımsız yetkilerle donatılmamış, ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlar. (Fakat eğer ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için harekete geçebilir).

C)Ombudsmanın Özellikleri

a)Ombudsmanın Kuruluşunun Yasayla Olması

Ombudsman kurumu genellikle yasayla kurulmaktadır. Kurumun yasayla oluşturulması, görev ve yetkilerin yasada gösterilmiş olması (özellikle bilgi ve belge isteme, denetim organlarının raporlarından yararlanma, basını bilgilendirme gibi) ombudsmanı güçlü kılan hususlardır.

b)İdareyi Denetleyen Bir Kurum Olması

Ombudsmanın görevi idari işlemleri ve eylemleri denetlemektir. Ombudsmanın özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları, yasama ve yargı işlemlerini istisnai durumlar hariç denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

c)Bağımsız Olması

Ombudsman yürütme ve yargı organlarından tamamen bağımsızdır.Zaten denetim alanına bu iki organın işlemleri girmektedir.İstisnai durumlar hariç ombudsmanın seçiminde bu organların herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.Ombudsman daha çok parlamento tarafından seçilmektedir.Fakat seçildikten sonra görev ve yetkilerini kullanmasında, harcamalarında ve personelinin alımında Parlametoya karşı da bağımsızdır.

d)Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın; idari işlem ve eylemler iptal etmek, geri almak, değiştirmek, idarenin sebep olduğu zararları idareye ödetmek gibi idareyi bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsmanın kararları tavsiye niteliğinde olup idare için yönlendirici ve yol gösterici niteliktedir.

e)Parlamento Desteğine Sahip Olması

Ombudsman genellikle yıl sonunda vatandaşlardan idareler hakkında kendisine gelen şikayetleri, bu şikayetlerin ne ölçüde giderildiğini hazırladığı bir raporla parlamentoya bildirmekte ve idarenin en üst amiri olan bakanla meclisi karşı karşıya getirmektedir.Böylece bakanın siyasal açıdan denetlenmesine neden olmaktadır.Ombudsman genellikle parlamento tarafından seçildiğinden parlamentolar ombudsmanın sunduğu raporları önemsemektedirler.Ombudsman politik açıdan tarafsız olduğundan Parlamento da ombudsman raporlarına büyük önem atfetmektedir.

f)Ombudsmana Kolayca ve Masrafsızca Ulaşılabilmesi

Ombudsmana başvurmak şekli açıdan çok basittir.Basit bir mektup ile ombudsmana başvurmak mümkündür.Yargı organlarına başvuruda istenen harç parası gibi masraflar ombudsmana başvuruda isatenemektir.Ombudsmana başvuru kolay ve masrafsız olduğundan herkes kolayca ombudsmana müracaat edebilir.

g)Medya İle Sıkı İlişki İçinde Olması

Ombudsman araştırdığı konuları televizyon, gazete gibi kitle iletişim araçlarını kullanarak halkın ve kamuoyunun dikkatini uyandırmaya ve idarelerin olumsuz işlem ve davranışlarını bu şekilde gidermeye çalışmaktadır.Bu şekilde idareler üzerinde baskı kurmakta ve idareleri vatandaşlarla uzlaşmaya ikna etmektedir.

h)Kamu Kurumlarının Ombudsmanla İşbirliği İçinde Olması

Ombudsmanın amacı vatandaş ile idari organlar arasındaki uyuşmazlığı aracılık yaparak gidermektir.Ombudsman tarafsız, güvenilir ve bilgili olduğundan kamu kurumları ombudsmanla işbirliğini yeğlemektedir.Bu işbirliği daha çok gönüllü olmaktadır.

D)Yerel Yönetim Ombudsmanları

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanların yanında yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanlarının oluşturulması, merkezi yönetim ombudsmanlarının iş yükü

de düşünülduğünde, artık benimsenen bir konudur. Yerel yönetim ombudsmanları, parlamenter ombudsmanın tüm özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlmek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ombudsmanlardır. Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına bizzat yerel yönetim meclislerinin, yani seçilmiş üyelerin katılması ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır. Gerçi bu farklılık yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkilerinin belirlenmesi sırasında doğacaktır. Eğer yerel yönetim ombudsmanları yerel yönetimlerdeki kararların alınış sürecine karışmayıp, sadece alınan kararların uygulama kalitesi ve yurttaşın sadece bu yöndeki şikayetleri ile ilgilenecekse, bu halde yönetsel ombudsmanlarla büyük bir farklılıkları da olmayacaktır. Bu nedenle yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil, yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini, hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibarıyla, hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlar olmaktadır. Ancak bu şekilde görevlendirilen yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimin işleyişi hakkında belediye başkanlarına yada yerel meclislere bilgi aktararak yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunan bir halkla ilişkiler kurumu olarak algılanmayacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanları kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklerle ilgili şikayetleri incelemekle yetkilidir. Ancak yerel yönetimlerin takdir yetkilerini kullanarak verdikleri kararların esasını tartışmazlar. Yerel ombudsman kötü yönetim nedeniyle şikayetçiye haksızlık yapıldığını saptarsa, yerel yönetim raporu dikkate almak ve alınan ve alınması düşünülen önlemleri ombudsmana bildirmek zorundadır. Yerel yönetimlerin ombudsmanın önerisi üzerine alabileceği önlemler iki gruba ayrılabilir. İlk olarak şikayetçinin hakkının yerine getirilmesi söz konusu olur. İkinci olarak, yönetim şikayete neden olan kötü yönetimin tekrarlanmaması amacıyla uygulama usullerini gözden geçireceğini belirtir. Yönetimin makul bir süre içerisinde bildirimde bulunmaması veya ombudsmanın önerilen önlemleri uygun bulmaması yada yönetimin hiçbir önlem almaması halinde ombudsmanın başka bir rapor hazırlaması gerekmektedir.

E)Ombudsmanlık Kurumunun Sağlayacağı Faydalar

Ombudsmanlık kurumunun kurulması ve istenildiği şekilde çalışması halinde(Odyakmaz,2000:490-491.);

-Türk toplumunun idareyle barışık olmasına katkı sağlayacaktır.

-İdarede verimlilik artacaktır.

-İdarede “toplam kalite anlayışı” düzeyi yükselecektir.

-İdari yargının yükü azalacaktır.

-Parlamentoya başvuru yolu ile yapılan denetimde, parlamentonun sınırlı yetkisi yüzünden tatminkar bir sonuca varmayan dilekçelerin, Ombudsman tarafından incelenmesi, vatandaşa daha çok güven verecek, Dilekçe Komisyonu'nun yükü hafifleyecektir.

-Ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerini haklı bulursa, bu defa idareyi, şikayet edene karşı savunacaktır.

3.8.8.5.Kamuoyu Denetimi

İdare üzerindeki en etkili denetimlerden biri de kamuoyu denetimidir.İdarenin faaliyetlerinin gözetim ve denetim yollarının, halkın temsilcilerinin yanında , bireylerin

kendisinin de idare mekanizmasını aksatmayacak şekilde açık tutulması demokrasinin gereğidir(Güran, 1982 : 103.). Bu denetimin etkili olabilmesi için gelişmiş ve bağımsız bir medyanın olması, yurttaşlara idarenin yaptığı eylem ve işlemlere katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, şeffaflığın artırılması ve bilgi edinme yollarının açık tutulması gerekir.

Kamuoyu denetimi idare üzerinde bireylerin ve toplulukların ve baskı gruplarının yapmış olduğu denetimdir.Yerel seçim öncesi kampanyalarda, basın partiler ve liderleri ön plana çıkaran yayınlar yapmakta, genellikle tarafsızlığını yitirmekte, vatandaşların oy tercihlerinin oluşmasında yol gösterme rolünü üstlenmektedir.Seçim kampanyaları boyunca, siyasal partilerden aday gösterilen kişiler hakkında demeçleri, faaliyetleri, özel hayatları ve sağlıkları ile ilgili konular aracılığı ile bazı adayların ve partilerin ön plana çıkarılması sağlanmaktadır. Basın, sistemin içinde yer alan siyasal partilerle ilgili tercihlerini doğrudan ya da dolaylı olarak ortaya koymaktadır.

Medyanın siyasal toplumsallaşma üzerinde de oldukça yoğun etkisi bulunmaktadır. Yapılan çeşitli araştırmalarda siyasal toplumsallaşma sürecinde çeşitli araç ya da kurumların farklı düzeylerde etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Toplumsallaşma ile kazanılan değer, tutum, davranışlar bireyin siyasal bir dünya kurmasına yol açtığına göre, bu kurumların bireyin siyasal dünyasının mimarları olduğu söylenilebilir. Bu mimarların hangilerinin ne ölçüde etkili olacağı toplumlar arasında farklılık gösterse de, genel kabul gören siyasal toplumsallaşmada aracı kurumlar ya da siyasal toplumsallaşma etmenleri aile, okul, eğitim, çevre, kişisel tecrübeler ve medyadır. Çocukluk ve gençlik döneminden başlayarak medya siyasal toplumsallaşmada etkinliğini sürdürmektedir. Kitle iletişim araçlarının bireylerin siyasal değer, inanç, tutum ve değerleri üzerinde etkisi büyüktür. Örneğin, televizyon haberlerini daha fazla izleyen gençlerin, siyasal bilgi düzeylerinin daha yüksek olduğu görülmüştür. Genel olarak bakıldığında, aile, arkadaş çevresinin etkisinin daha fazla olduğu kabul edilse de, kitle iletişim araçlarının da siyasal kültürün oluşumunda ve aktarımında topluma hizmet eden en temel kurumlardan biri olduğu yadsınamaz .

Günümüzde gelişmelerden haberdar olan, iyi örgütlenmiş kamuoyu ve baskı grupları idarenin denetlenmesinde önemli roller oynayabilmektedirler. Böylelikle güçsüz bireyin güçlü bürokrasi altında ezilmesi az ya da çok engellenmiş olmaktadır. Ancak günümüzde baskı gruplarına karşı da büyük eleştiriler yapılmaktadır. Eleştiriler, genellikle baskı gruplarının kendi dar ve özel çıkarları peşinde koştukları ve bunların da çoğu zaman toplumun yararı ile bağdaşmadığı noktasında toplanmaktadır. Öte yandan bu grupların siyasal partiler gibi seçmen kitlesi karşısında sorumlu olmadıkları, tutum ve davranışları hakkında hesap verme durumunda bulunmadıkları belirtilmektedir. Böyle olunca da sorumsuz bazı grupların siyasal kararların alınışında etki sahibi olmaları gibi demokratik yönetim bakımından normal ve sağlıklı sayılamayacak bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu eleştirilere karşılık bazı yazarlarda baskı gruplarının siyasal sistem içinde olumlu ve yararlı bir fonksiyona sahip oldukları görüşünü savunmaktadırlar. Her şeyden önce, bunların toplum içindeki karşılıklı görüş ve menfaatleri ortaya koymak suretiyle siyasal iktidarı (özellikle devlet bürokrasisini) aydınlatıcı bir rol oynadıkları ileri sürülmektedir. Bu da çoğu zaman yönetimde dengeleyici bir unsur olmakta ve çatışan menfaatlerin uzlaştırılması olanağını sağlamaktadır. Parlamento da temsil edilme olanağına kavuşamayan menfaat grupları iktidar üzerinde dışarıdan etki yaparak bu boşluğu gidermeye çalışmaktadırlar.

Özellikle araştırmacı basın-yayın kuruluşlarının, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında ve idarenin denetlenmesinde ne kadar büyük hizmetler yaptığı bilinmektedir. Bu çerçevede

içerisinde iletişim özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, basın-yayın kuruluşlarının görevlerini yerine getirmeleri bakımından büyük önem taşımaktadır.

Yerel halkın yönetime katılması, insan haklarının da bir gereğidir. İnsan hakları uygar toplumların ortak paydasıdır. Çağdaş ölçü insan haklarına saygıdır. İnsan haklarının anlaşılması ve idrak edilmesinde, tüm insanların ortak değerlerde uzlaşmasında, bilgilendirme ve bilinçlendirmede medyanın yeri, önemi, ahlaki değeri ve sorumluluğu çok önemlidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.DİĞER BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

4.1.Gelişmiş Batı Ülkelerinde Denetim

Yaygın bir kanı olarak gelişmiş Batı ülkelerinde denetim ve dolayısıyla yönetimin iyi işlediği ileri sürülmektedir.Bu nedenle iyi işleyen bir kurum olarak, örneklik teşkil etmesi ve yol göstermesi açısından bu ülkelerdeki denetim sisteminin incelenmesi önem arz etmektedir.

4.1.1.İngiltere

4.1.1.1.Yasama Denetimi

İngiltere’de yerel yönetimler görev, yetkilerini ve dayanaklarını meclise borçludurlar.Hizmetleri yapabilmek için ihtiyaç duydukları vergilendirme yetkisini de meclisten almaktadırlar.Ayrıca yerel yönetimler için geçerli olan “ultra vires” kuralından dolayı bu kuruluşlar yasal sınırlar içinde hareket etmek zorundadırlar.Bu kural İngiltere’de çok da katı olarak uygulanmamaktadır.Yerel yönetimler yerel hizmet ve faaliyetleri yaparken takdir yetkisine sahip bulunmaktadır.Genellikle usule ilişkin hükümlere aykırılığın “ultra vires” kuralını ihlal edeceği belirtilmektedir(Bilgiç, 1998 :486.).

4.1.1.2.Yargı Denetimi

İngiltere’de tüm gerçek ve tüzel kişiler yargı denetimine tabidir.Yargı denetiminin amacı kurumların hukuka uygun hareket etmelerini sağlamaktır.Yani hukuka aykırı bir işlem varsa veya yerel yönetimler yetki ve görevlerini aşmışlarsa, kendilerine kanunlarla tanınan takdir yetkisini kötüye kullanmışlarsa veya takdir yetkilerini başka bir organ devrederlerse mahkemeler buna müdahale etmektedir.Mahkemeler re’sen değil bir başvuru neticesinde harekete geçmektedirler.Mahkemelerin bağımsız ve tarafsız olması nedeniyle İngiltere’de yargı denetimi tercih edilmektedir(Bilgiç, 1998 :487.).

4.1.1.3.İdari Denetim

İngiltere’de idari denetimin çeşitli amaçları bulunmaktadır.Bunlardan birincisi, yerel hizmetlerin asgari bir seviyede ve standartta olmasını sağlamaktır.Çünkü bazı hizmetler yerel düzeyde olduğu kadar ulusal düzeyde de stratejik öneme sahiptir.Örneğin eğitim ve polis hizmetleri gibi.İkincisi bölgeler arası farklılığı azaltmak, eşitlik ve sosyal adaleti gerçekleştirmektir.

İngiltere’de yerel yönetimler üzerinde idari denetim şekillerini şöyle sıralayabiliriz:

- Merkezi yardımlar yoluyla denetim,
- Borçlanmalar ve personel üzerinde denetim,
- Teftiş yoluyla denetim,
- Düzenleme ve talimat verme yoluyla denetim,
- İkame yetkileri ve bilgi isteme,
- Tüzük ve planlananların onaylanması,

- Temyiz makamı olarak merkezi yönetim,
- Hesapların incelenmesi,

A)Merkezi Yardımlar Yoluyla Denetim

Merkezi denetim iki şekilde olmaktadır: Birincisi hükümet yerel yönetimlere yapacağı yardımların toplam miktarını belirlemektedir. İkincisi belli bir hizmet için yapılan yardımın o hizmetlere için harcanıp harcanmadığını, harcandıysa o hizmetten beklenen etkinlik ve veriliğin gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarına bakar ve duruma göre yardımları kısar veya artırır (Bilgiç, 1998 : 489.).

Merkezi yönetimin yardımlarını üçe ayırmak mümkündür:

-Özel amaçlı yardımlar: Yerel yönetimlerin yürüttüğü bazı hizmetlere (Polis, acil servis, eğitim gibi) katkı amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar belirtilen amaç dışında kullanılamaz.

-Genel amaçlı yardımlar: Yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan bu tür yardımlar topluca verilir. Harcanması ise tamamen yerel yönetimlerin tercihine bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde olumlu etkisi olan bu gelirin oranı hükümet tarafından değiştirilmektedir. 1981 yılından bu yana yerel yönetim gelirleri içindeki payı %61'den %33,3'e kadar düşürülmüştür.

-Proje karşılığı yardımlar: Yeni bir yardım türüdür. Yerel yönetimlerce geliştirilen projelere çevre bakanlığınca sağlanan fonlardan oluşur.

B) Borçlanmalar ve Personel Üzerinde Denetim

İngiltere'de 1999'da Yerel Yönetim ve Konut Kanunu çıkartılmış olup bu kanunla yerel yönetimlerin borçlanmalarına belli bir sınır getirilmiştir. İlgili bakanlık yerel yönetimlerin her yıl borçlanacağı miktarı yayınlamaktadır. Ancak bakanlardan birisi yerel yönetimlerin yapacağı yatırım harcamaları için ek borçlanma olanağı tanıyabilir (Bilgiç, 1998 : 490.). Bakanlık yerel yönetimlerin personelinin liyakat esaslarına göre göreve alınması ve yükseltilmesi için bazı düzenlemeler yapma yetkisine de sahiptir. Bu durum yerel yönetimlerin takdir yetkisi sınırlayıcı bir husustur.

C) Teftiş Yoluyla Denetim

İngiltere'de yerel yönetimlerin yürüttüğü eğitim, itfaiye hizmetleri ile yerel yönetimlere doğrudan bağlı olmasa da yerel meclisleri katkısıyla oluşturulan komitelere bağlı olarak faaliyet gören polis hizmetleri merkezin teftiş ve denetimine tabidir. Emniyet müdürlüklerini polis müfettişleri denetlemekte ve denetim sonuçlarını İçişleri Bakanlığı'na sunmaktadırlar. Eğitim hizmetleri ise Eğitim ve Bilim Bakanlığı'na bağlı müfettişlerce düzenli olarak denetlenmektedir. İtfaiye hizmetlerini de itfaiye müfettişleri denetlenmektedir (Bilgiç, 1998: 490.).

D) Düzenleme Yoluyla Denetim

İngiltere'de yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda genellikle bu kanunun nasıl uygulanacağı konusunda düzenleme yapma yetkisi ilgili bakanlığa verilmektedir. İlgili bakanlık kanundaki genel ilkelere aykırı olmamak şartıyla, yerel yönetimlerin uyacakları düzenlemeleri yapar ve direktifleri belirtir. Yerel yönetimler bu düzenlemelere ve direktiflere

uymak zorundadır. Örneğin Çevre Bakanlığı yerel yönetimlerden sigara kontrol bölgeleri ihdas etmelerini isteyebilir ve bu hususta direktifler verebilir(Bilgiç, 1998 : 491.).

E)İkame Yetkileri ve Bilgi İsteme Yetkisi

Yerel yönetimler geleneksel olan bazı görevlerini yapmazlarsa merkez bu görevleri kendi yapmakta, yaptığı hizmetin bedelini yerel yönetimlere ödettirmektedir.Genellikle planlama, eğitim gibi konularda başvuru bir yöntemdir.Ayrıca yerel yönetimler mali faaliyetlerine ilişkin her türlü bilgiyi istemesi halinde merkeze vermek zorundadır.

F)Tüzük ve Planların Onaylanması

Tüzük ve planlar ilgili bakanlık tarafından onaylanmadıkça uygulanamaz.Bakanlık, kendisine sunulan planları ya onaylar ya reddeder ya da değişiklikleri yaptıktan sonra onaylar.Örneğin şehir planlama daireleri kendi bölgelerinin şehir planını hazırlayıp onaylanmak üzere bakanlığa sunar.Bakanlık planı onaylayabileceği gibi reddedebilir de.Tüzükler de kanuna aykırılık, yetki aşımı gibi sebeplerle bakanlıkça dava konusu edilebilir(Bilgiç, 1998 : 492.).

G)Temyiz Makamı Olarak Merkezi Yönetim

Yerel yönetimlerin bazı kararlarına karşı ilgili bakanlığa başvurmak mümkündür.Örneğin plan izni için yerel yönetime başvuran bir kişi olumsuz cevap alırsa buna karşı Çevre Bakanlığı'na itiraz edebilir.Yine yerel yönetimler arasındaki uyuşmazlıklar ile yerel yönetimlerle personelleri arasındaki uyuşmazlıklarda ilgili bakanlık temyiz makamıdır(Bilgiç, 1998 : 493.).

H)Hesapların İncelenmesi

İngiltere'de yerel yönetim hesapları yerel yönetimlerin mali ve muhasebe birimlerinde içeriden denetlendiği gibi dışarıdan da denetlenebilmektedir.Yerel yönetim hesaplarının tutarlılığını ve hukuka uygunluğunu dışarıdan denetlemek üzere Muhasipler Komisyonu tarafından muhasipler atanmaktadır.Muhasipler görev ve çalışma yaparken bağımsızdırlar.Yani muhasipler denetim görevini ifa ederken ne hükümetten ne de Muhasipler Komisyonu'ndan emir, talimat ve tavsiye almazlar.Muhasipler Komisyonu'nun üyeleri ilgili bakanlıkça atanmaktadır.Komisyon 15 kişiden oluşmaktadır.Bunlar sendikalar, yerel yönetimler, sanayi gibi konularda uzman olan kişilere arasından atanmaktadır.Üyeler atandıktan sonra bakanlıktan bağımsız olarak çalışırlar.Muhasipler yerel yönetimlerin hukuka aykırı ödemeler yaptıklarını tespit ederlerse durumu mahkemeye intikal ettirirler.Mahkeme kamu zararını sorumlulara ödettirir.Ayrıca, İngiltere'de yerel yönetimler ilgili bakanlığın onayı ile yerel muhasebe şirketlerince de denetlenebilmektedir.Bunlar denetimleri sonunda yasalara aykırı hususlar tespit ederlerse durumu ilgili bakanlığa bildirirler.Bakanlık da konuyu incelemesi için Muhasipler Komisyonu'ndan muhasip görevlendirmesini talep eder(Bilgiç, 1998 : 494.).

4.1.1.4.İngiltere Denetim Komisyon

A)Yetkileri ve Bağımsızlığı

Denetim Komisyonu, yasayla oluşturulmuş bir kurul olup bakanlık-dışı icracı bir kamu organıdır.Düzenleyici olarak Komisyon yerel yönetimleri ve ulusal sağlık idarelerini

denetleyecek denetçiler için, yıllık denetim rehberi mektubuyla desteklenen bir Denetim Uygulama Tüzüğü hazırlamaktan ve bu Tüzüğü en az beş yılda bir gözden geçirmekten sorumludur.1994 yılında, Komisyon ile Çevre ve Sağlık Bakanlıkları ve Welsh Ofisi “Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu Ortak Bildirisi”ni hazırladılar. Bu belge Komisyonun Hükümetten bağımsızlığını vurgulamakta ve Hükümetin, Komisyonun sağlam ve güvenilir yönetim süreçlerine sahip olmasını sağlama sorumluluğu bulunduğunu da belirtmektedir.1992 Tarihli Yerel İdare Kanunu Komisyona ilave sorumluluklar yüklemiştir ki, bunlar arasında mahallî idareleri yıllık olarak mukayeseli performans göstergeleri yayımlamaya yönlendirmek de bulunmaktadır(Yörüker, 2004: 21.).

B)Görevleri

Bağımsız bir izleme kurumu olarak Denetim Komisyonu;

-Yerel yönetimlerin, Ulusal Sağlık İdaresi kuruluşlarının ve ceza yargısı kuruluşlarının kamu harcamalarını denetlemek üzere bağımsız dış denetçiler görevlendirir ve bu denetçilerin çalışmaları ile ilgili düzenlemeler yapar.

-Komisyon kamu maliyesinin düzgün yönetilmesini sağlar ve kamu hizmetinden sorumlu olanların verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu gerçekleştirmelerine yardımcı olur.

-Kamu hizmetlerinin kalitesi ile ilgili olarak bilgi toplar ve bu bilgileri diğer kurumlarla paylaşır.

-Uygulamaya dönük tavsiyelerde bulunarak, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak ve hizmetten yararlanan yöre sakinlerinin tepkilerini öğrenerek kamu hizmetinde gelişme sağlamaya çalışır.

-Belediyeler arasında karşılaştırmalı çalışmalar yapar, olumlu uygulamaları diğer belediyelere de tavsiye eder.

-Ayrıca, kamu idarelerini teftiş eder, sonuçları hakkında kamuoyuna rapor verir. Yerel hizmetlerin teftişi aracılığıyla, bu hizmetlerin kalitesini ve maliyet-etkinliğini değerlendirir ve yerel idarelerin sürekli biçimde iyileştirilmesine katkıda bulunur.

-Komisyon ulusal performans incelemeleri yapar. Bu çalışmalar yerel hizmetlere kullanıcıların perspektifinden bakar, performansı kıyaslar ve iyi uygulamaları tespit ve teşvik eder, araştırma programları uygular. Ulusal performans incelemeleri, mukayeseli yönetim incelemeleridir. Bunlar tek tek organlardan ziyade özel alanları irdellemektedir. Ulusal raporlar, yerel idare (polis dahil) ve Ulusal Sağlık Hizmetleri olmak üzere iki ana gruba ayrılabilir.(Tıkız, 1993: 13.).

C)Ana Hizmet Alanları

Denetim Komisyonu başlıca 4 alandaki kamu hizmetleriyle ilgilenir;

-Yerel hizmetler; (eğitim, sosyal hizmetler ve barınma hizmetleri, boş zamanları değerlendirme, çevre, suçun önlenmesi gibi yerel meclislerin sunduğu bütün hizmetler; buna ilaveten meclislerin planlama, finansman, yönetim ve insan kaynakları gibi merkezi fonksiyonları)

-Barınma/konut temini/iskan; Meclis tarafından sunulan konut edindirme hizmetleri ve konut birliklerinin teftişi.

-Sağlık; stratejik sağlık idareleri, hastaneler ve ilk yardım kuruluşları, korunmaya muhtaç çocuklar gibi sosyal hizmetlerle çakışan sağlık faaliyetleri

-Ceza yargısı ve toplum güvenliği; Emniyet güçleri ile değil emniyet makamları tarafından sunulan hizmetlerle ve cezaevi hizmetleriyle değil şartlı salıverme kurullarıyla ilgilenir. Ayrıca, suçlu gençlik çeteleri gibi adli yargı sisteminin yerel hükümetin yaptıkları ile çakışan diğer kısımları da ilgi alanı içindedir(Yörüker, 2004: 22.).

D)Denetim Komisyonu'nun Üyeleri ve Yetkileri

Komisyon üyeleri, yasal danışma sürecini takiben Çevre ve Sağlık Bakanlıkları ve Welsh Ofisi'nin Devlet Sekreterleri tarafından atanır.Üyeler yerel yönetimler, muhasebe ve denetim mesleği, sendikalar ve kamu sektörü dahil olmak üzere geniş bir meslek alanı içinden seçilirler.Ataması yapıldıktan sonra, bir üyenin konumu güvencededir ve kendisi, ancak, yasada belirlenen sınırlı hallerden birine dayanılarak Devlet Sekreteri tarafından görevden alınabilir. Ancak, üyeler üç yıl gibi kısa bir süre için atanmaktadır ve atamalar yenilenmektedir.Üyelerin işlevi, aylık toplantıya dayalı olarak, icracı olmayan karakterdedir ve kısmi zamanlıdır(Yörüker, 2004 : 22.).

E)Denetçilerin Görev ve Yetkileri

Denetim Uygulama Tüzüğü, denetçilerin görevlerini, denetlenen organdan bağımsız olarak icra etmelerini öngörmektedir.Mahalli idareyi ve Ulusal Sağlık Hizmeti organlarını denetlerlerken denetçilerin 1998 tarihli Yasaya göre bazı görevleri bulunmaktadır ki, bu görevler, kabaca, iki fonksiyon çerçevesinde sınıflandırılabilir: birincisi, harcamaların ve hesapların yasallığının ve düzenliliğinin kontrol edilmesi (finansal denetim); ikincisi, performans denetimidir.Denetim Uygulama Tüzüğü, denetçilerin Komisyondan bağımsız olarak davranmaları gerektiğini belirtmektedir. Ne var ki denetçi ile Komisyon arasındaki ilişki çok sıkıdır.Komisyonun denetçilerle ilgili pek çok görevi vardır: onları (denetçileri) atar; denetimin kalitesini düzenler; ve olağandışı denetim yapılmasını da isteyebilir.İster Bölgesel Denetim Biriminden ister firmadan seçilsin görevlendirilmiş bütün denetçiler, görevlerini yerine getirmede aynı derecede mesleki bağımsızlığa sahiptirler.İlgili mevzuat, denetim sonuçlandığında, hesaplar hakkında denetçilerin, denetimin mevzuata göre tamamlanmış olduğunu tasdik etmelerini ve görüş bildirmelerini öngörmektedir.Ayrıca denetçiler, her yıl, “yönetim mektupları” diye adlandırılan dokümanlarda denetimin ana mesajını özetler. İsminden de anlaşılacağı üzere, mektup, esas itibariyle, denetlenen organın yönetiminden sorumlu kişilerini muhatap almaktadır ki, yerel idareler söz konusu olduğunda, bunlar görevli yöneticiler ve seçilmiş karar organlarıdır.1998 Tarihli Yasanın ilgili maddesi hükmü, denetçilerin, tasarrufun, verimliliğin ve etkinliğin sağlanması için gereken düzenlemelerin bulunup bulunmadığını incelemesini öngörmektedir.Hesapların incelemesini tamamladıktan sonra yerel idare denetçisi ister iyi ister kötü herhangi bir önemli konu hakkında, kamu çıkarının böyle davranılmasını gerektirdiğini düşünmesi halinde, ivedi bir rapor hazırlayabilir.(Yörüker, 2004: 23-25.).

F)Denetim Komisyonu ve Bölgesel Denetim Birimi Arasındaki İlişki

Diğer kuruluşlarda olduğu gibi, Bölgesel Denetim'in tesisi, statüsel resmi bir yasal değişikliği içermeyi hedeflememektedir ve Bölgesel Denetim'in personeli Komisyon'un çalışanları olmayı sürdürmektedir. Komisyon, her bir yerel idare veya sağlık hizmeti organı için ya Bölgesel Denetimi ya da kabul görmüş özel sektör denetim firmasını görevlendirir. Uygulamada işin yaklaşık yüzde 70'i Bölgesel Denetim tarafından gerçekleştirilir(Yörüker, 2004: 23.).

G)Denetim Komisyonu ve Sayıştay'ın Farkı

İngiltere Sayıştay'ı kamu harcamalarını Parlamento adına inceler. Hükümetten bağımsız olup bütün bakanlıkların ve çok sayıdaki kamu kurum ve kuruluşunun hesaplarını denetler ve

Parlamentoya rapor sunar.İngiltere Sayıştay'ının aksine, Denetim Komisyonunun Parlamentoyla o kadar sıkı bir ilişkisi yoktur.Komisyon Mahalli idareler ve Ulusal Sağlık Hizmeti organlarıyla ilgili denetim raporlarını Kamu Hesapları Komitesine göndermektedir.Komisyon denetçilerin atanmasından ve denetimle ilgili düzenlemeleri yapmaktan sorumlu ise de, İngiltere Sayıştay'ının aksine, kendisi, bizzat, herhangi bir hesabı denetlemez. Komisyon, çalışmayı yürütmek üzere, ya bölge denetçisini ya da özel sektör denetçisini görevlendirir.Ayrıca Denetim Komisyonun kendi hesapları,İngiltere Sayıştay'ı tarafından denetlenmektedir.Komisyon denetim işinden elde ettiği ücretlerle harcama yapmaktadır.Sayıştay bu harcamaların hukuka uygunluğunu denetlemektedir.

4.1.1.5.İngiltere Sayıştay'ı(NAO)

İngiltere Sayıştay'ı daha çok önemli projeler hakkında performans denetimi yapmakta, sonuçta elde ettiği bulguları parlamentonun ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.İngiltere Sayıştay'ı şu konularda parlamentoya rapor sunmaktadır:

- Devlette kaynak muhasebesi ve bütçeleme,
- Devlet dairelerinde bilişim teknolojisi güvenliği,
- Telefon hizmetlerinin yönetimi,
- Büyük yatırım projelerinin ve bilimsel programların yönetimi,
- Devlet memurluğunda performans ölçümü,
- Devlet dairelerinde ofis otomasyonu,
- Devlet dairelerinde bilişim teknolojisi güvenliğinin yönetimi,
- Merkezi hükümette iç denetim.

Sayıştay, bir konuyu incelemeye başlamadan önce Parlamentonun Kamu Hesapları Komitesinin tekliflerini, parlamentodaki görüşmeleri, diğer parlamento komisyonu raporlarını dikkate alır.Ayrıca düşünce kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, kamu hizmetlerinden yararlananların ,bu hizmetlerin alıcılarının ve bilim çevrelerinin konulara ve olaylara yaklaşımından da faydalanır(İngiltere Sayıştayı, 1997 :33.).

Sayıştay denetim yapacağı konuyu belirledikten sonra da parlamento, meslek kuruluşları, denetlenen kuruluşlar ve bilim çevreleri ile yakın ilişki içinde çalışır.Hazırlanan raporlar basına açıklanmak üzere, Hazinesinin ve Parlamentonun Kamu Hesapları Komitesinin basın bürosuna gönderilir.Sayıştay'ın basın bürosu da rapor hakkında basına kısa brifingler verir(İngiltere Sayıştayı, 1997 :69-70.).

Sayıştay performans denetiminin etkilerini de ölçmekte ve izlemektedir.Bu şekilde Sayıştay raporların denetlenen kurumlarda ne gibi değişikliklere yol açtığını, denetimin ne gibi ek katkılar sağladığını değerlendirmektedir.Son yıllarda Sayıştay'ın çalışmaları için harcanan her 1 pounda karşılık 7 poundluk verim ve kazanım elde edildiği hesaplanmıştır(İngiltere Sayıştayı, 1997 :72-73).

Sayıştay yayınladığı raporların kalite güvencesini sağlamaya da büyük önem vermektedir.Bu nedenle raporlar biçim, teknik, içerik ve kalite açılarından denetimi yapan ekip tarafından gözden geçirilir.Ayrıca raporlar, bilimsel ve akademik kuruluşlara gönderilerek onların incelemesi de sağlanır.Yine denetlenen kuruluşun da rapor hakkında görüşüne başvurulur.Bunun sonucunda raporun başarılı ve başarısız olduğu yönler tespit edilmeye çalışılır(İngiltere Sayıştayı, 1997 :82-87).

Sayıştay tarafından hazırlanan raporlar Parlamento'nun Kamu Hesapları Komitesi'nde görüşülür.Komite öncelikle, Sayıştay raporları hakkında ita amirlerinin gerekçeli görüşlerini

alır.İta amiri komite toplantılarına bizzat kendisi katılır.Komite toplantısında Hazine temsilcisi de bulunur.Hazine tarafından denetlenen kuruma danışılarak raporla ilgili ne gibi tedbirler alınacağına dair bir Hazine Zabıtı hazırlanır. Sunulan kanıtları, ita amirinin ve diğer temsilcilerin verdikleri sözlü bilgileri değerlendiren Komite kendi raporunu hazırlar ve Parlamantonun bilgisine sunar.Komite gerekli görürse Sayıştay'dan daha ayrıntılı bilgi temin etmesini isteyebilir.Ayrıca komitenin basına sunacağı raporun hazırlanmasında da Sayıştay'ın katkısı büyüktür.Ayrıca Sayıştay Hazine Zabıtında denetlenen kurumların yapmayı taahüt ettikleri hususları ne derece yerine getirdiklerine dair çalışmalar da yapmaktadır(İngiltere Sayıştayı, 1997 :71-72.).

4.1.2.Fransa

4.1.2.1.Hükümet Temsilcisinin ve İdari Yargının Denetimi

Fransa'da yerel yönetimler üzerinde bizde olduğu gibi hükümet temsilcilerinin hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi bulunmaktadır.Yerel yönetimlerin yasalarda belirtilen önemli bazı kararları hükümet temsilcisine sunulmak zorundadır.Bu kararlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz(Tortop, 1995: 83-84.):

- Yerel meclislerde alınan tüm kararlar ve ekleri,
- İl Genel Meclisi ve Belediye Başkanı'nın zabıta yetkilerinin kullanımıyla ilgili kişiler hakkında aldıkları veya düzenleyici nitelikteki kararları,
- Ticari veya endüstriyel nitelikteki yerel kamu hizmetlerinin kiralanmasıyla ilgili sözleşmeler,
- Borçlanma veya satın almalara ilişkin sözleşmeler,
- Yerel memurların özlük haklarına ilişkin alınan kararlar,

Bu kararlar ilçe merkezinde bulunan belediyelerde valiye, ilçe merkezi dışındaki belediyelerde vali yardımcılara, il özel idareleri kararlarında valiye, bölgesel yerel yönetimlere ait kararlarda bölge valisine sunulur.Hükümet temsilcisi yasallık denetimini kendiliğinden yapabileceği gibi bu kararlardan zarar gören kişilerin başvurusu üzerine de yapabilir.Mülki amir, alınan kararları yetki, biçim, usul, hukuka aykırılık yönünden inceler, bu incelemede uluslararası antlaşmalar ve topluluk hukuku da dikkate alınır.İnceleme sonucunda hukuka aykırı durumlar tespit ederse idare mahkemesinden kararların iptalini ister.Yerel idarenin kararlarından zarar gören kişiler de hükümet temsilcisinden işlemin iptal edilmesi neticesini alamamışlarsa idari mahkemeye başvurabilir.(Tortop,1995:83-84.)

4.1.2.2.Yerel Sayıştay'ın Denetimi

Bölge Hesap Mahkemeleri, kapsamlı yerelleşme politikasının bir parçası olarak 1982 yılında oluşturulmuştur.Bölge Hesap Mahkemeleri, yerel idarenin ve ilişkili kamu organlarının yaptıkları harcamaların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlenmesi, ayrıca yerel yönetimleri işleyişine ilişkin gözlemlerde bulunmak, rapor hazırlamak ve görüş bildirmek gibi işlevleri vardır(Köse, 2000: 129.).

Ancak, Bölge Hesap Mahkemelerinin, etkinliği yaptıkları yönetim denetimleri ile sınırlı değildir. Örneğin;

-Bölge Hesap Mahkemelerinin etkililiği mahkeme olarak statüleri ve bunlarla bağlantılı zorunluluklar ve teminatlar dolayısıyla.

-Bütün kamu hesapları, dayanağını oluşturan tüm dokümanlarla birlikte, yılda bir Bölge Hesap Mahkemelerine sunulur.

-Bölge Hesap Mahkemeleri, hesaplarını öngörülen tarihte sunmayan ve talimatlara uymayan kamu saymanlarına para cezası vermeye yetkilidir.

-Mahkemeler, hesaplarındaki hataları kamu saymanlarından düzeltmelerini yargısal kararlarla ister.

-Mahkeme, bir yerel idare için ayrılan fonları mevzuata aykırı şekilde alan herhangi bir kişiyi fiili kamu saymanı olarak sayabilir.

-Seçimle gelmeyen görevliler Bütçe ve Maliye Disiplin Mahkemesi huzuruna çıkarılabilir. Özel koşullara göre, sınırlı şekilde yasayla belirlenen hallerde seçimle gelen görevliler de Bütçe ve Maliye Disiplin Mahkemesi huzuruna çıkarılabilir.

-Kusur, suç teşkil eden fiil olarak değerlendirilebiliyorsa, Bölge Hesap Mahkemesi Hükümet Komiserinden Ceza Mahkemesindeki savcüyı bilgilendirmesini talep eder(Yörüker, 2004: 18.).

A)Bölge Hesap Mahkemelerinin Denetlediği Kuruluşlar

Bir Bölge Hesap Mahkemesi kendi bölgesel yetkisi dahilindeki bütün yerel idareleri denetlemeye yetkilidir: bölge, iller, belediyeler, gruplar (belediyeler, mahalleler, cemiyetleri vb.) ve belediye-arası kuruluşlar. Diğer yerel organlar, örneğin, hastaneler, okullar, kolejler ve konut dernekleri de Bölge Hesap Mahkemelerinin yetki kapsamına girmektedir. Bölge Hesap Mahkemeleri yasa gereğince değişik kamu organları üzerinde kanunî yetkiye sahiptir. Ancak, kamu fonlarını kullanan örneğin yarı-kamu şirketleri açısından ve yerel idarelerce finanse edilen gönüllü kuruluşlar bakımından Mahkemeler, mecbur değilirse de, yetkilerini kullanabilirler.Sayıştay, bazı ulusal kamu kuruluşlarının örneğin, üniversitelerin denetim yetkisini Bölge Hesap Mahkemelerine devredebilir(Yörüker, 2004 : 18-19.).

B)Bölge Hesap Mahkemelerinin Denetlediği Kişiler

Bütün yerel idarelerde ve kuruluşlarda harcamaya ya da gelire yol açan bütün faaliyetlerin sorumluluğu ita amirine aittir. İta amiri, seçilmiş ya da atanmış üst düzey görevli, örneğin belediye başkanı, bölgesel ya da genel meclisin başkanı, bir hastanenin icra başkanı ya da okulun müdürü olabilir.Kamu Saymanları ise gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslimini yapan ve Bölge Hesap Mahkemelerine yönetim dönemi hesabını veren kamu görevlileridir.Kamu Saymanları genellikle Maliye Bakanlığının görevlileridir ve sorumluluklarını gerektiği şekilde yerine getirmezlerse mali olarak ve şahsen sorumludurlar.

Nüfusu 2000'den az olan ve gelirleri 2 milyon Fransız Frangının altında olan belediye ve belediye birlikleri saymanları hesaplarını Maliye Bakanlığının yerel temsilcisi defterdar veya mal müdürüne verir ve bunların hesaplarını defterdar veya mal müdürü tasdik eder. Defterdar hesaplarda hata bulursa, Bölge Hesap Mahkemesinden Saymanın tazmine muhatap olmasını talep edebilir.Defterdar ya da mal müdürünün aklama kararı Bölge Hesap Mahkemesi'nce 6 ay içinde incelenir.Kesin zimmete veya aklamaya Bölge Hesap Mahkemesi karar verir.(Tortop, 1995 : s.84-85.

C)Bölge Hesap Mahkemelerinin Görevleri

Bölge Hesap Mahkemelerinin görevleri şunlardır(Yörüker,2004:19-20):

-Yerel idareler ve yerel kuruluşlar, her yıl, bir bütçe kabul eder ve gelecekteki gelirler ve giderler için yetki verirler. Bölge Hesap Mahkemesinden, zaman zaman , bütçenin kabulünde ve uygulanmasında uyulacak kurallar hakkında resmi bir görüş vermesi istenir.

-Bölge Hesap Mahkemesi Kamu Saymanının bütçeye uygun davranıp davranmadığını inceler ve hesapların yasalara, yönetmeliklere ve diğer belirlenmiş prosedürlere uygunluğu hakkında karar verir.

-Bölgesel Hesap Mahkemeleri İta Amirinin performansı hakkında(kaynakları verimli ve etkin olarak kullanmış mı, israf var mı gibi) raporlamada bulunur.İta amirinin rapora cevap verme hakkı vardır.

D)Temyiz Yolları

Sayıştay ve Bölge Hesap Mahkemeleri farklı faaliyet alanlarına sahip olsalar da tek bir yargı yetkisini oluşturmaktadırlar. Yerel idarelerin ve diğer kamu organlarının yargısal denetimi açısından, Bölge Hesap Mahkemeleri ilk derecede yargılar, temyiz Sayıştay'da yapılır.Bir başka deyişle Sayıştay, bunların üzerinde ikinci derecede inceleme merciidir(Tortop, 1995 : s.84.).

E)Sayıştay ile Bölge Hesap Mahkemeleri Arasındaki İlişkiler

Yüksek mali mahkeme ile bölge mahkemeleri arasındaki ilişki sadece temyiz ile sınırlı değildir (Yörüker, 2004:20):

-Bir Bölge Hesap Mahkemesinin Başkanı daima Sayıştay'ın bir yargıcıdır.

-Yargıçların meslekî kariyerleri ve mahkemelerin faaliyetleri hakkında karar veren Bir Bölge Hesap Mahkemeleri Yüksek Konseyi her iki dereceden yargıçlardan oluşur. Konseye Sayıştay Birinci Başkanı başkanlık eder.

-Sayıştay Savcısı Sayıştay'a teknik hukukî görüş bildirir ve bazı sınırlı durumlarda Cumhuriyet Savcısı olarak faaliyet gösterir. Buna göre Sayıştay Savcısı Hükümet Komiserlerince Bölge Hesap Mahkemeleri için üstlenilen benzer eylemleri yönetir ve koordine eder.

-Bir irtibat komitesi Sayıştay ve Bölge Hesap Mahkemeleri tarafından yapılan ortak incelemeleri koordine eder.

-Sayıştay, Bölge Hesap Mahkemelerini teftiş eder.

-Bütün Bölge Mahkemelerini ilgilendiren idarî problemler Sayıştay'ın idari bölümü tarafından onların özerkliklerine hâlel gelmeksizin izlenir.

-Onların kendi yargı yetkilerinin kesin hatlarıyla belirlenmiş olması Sayıştay'ın ve Bölge Hesap Mahkemelerinin karşılıklı olarak birbirlerine hizmet sunmalarına engel değildir. Bu durum, özellikle dokümantasyon ve eğitim için geçerlidir.

-Sayıştay'ın yıllık raporu Sayıştay'ın ve Bölge Hesap Mahkemelerinin bulgularına dayanır.

4.1.3.Amerika Birleşik Devletleri(ABD)

4.1.3.1.Yerel Halkın Denetimi

Amerika Birleşik Devletleri(ABD)'nde yerel yönetim meclislerinin toplantılarına vatandaşlar katılabilirler.Vatandaşlar meclislerde kendilerini ilgilendiren konularda görüş ve düşüncelerini belirtebilirler.Ayrıca ABD'de bazı eyaletlerde halk belediye başkanından memnun değilse belediye başkanını görevden alabilir.Ancak bunun için halkın çoğunluğunun oyu gereklidir(Tortop, 1996: 48.). Örnek olarak Kaliforniya ve Los Angeles ve San Fransicko eyaletleri verilebilir.Belediye başkanı şu şekilde görevden alınmaktadır:Belediye başkanından memnun olmayan belediye seçmen listesinde kayıtlı halkın en az % 60'ı imzalı başvuru yapmakta, belediye avukatı bu başvuruyu hukuksal bir öneri haline getirmektedir.Bu öneri

seçmenlerin üçte ikisi tarafından kabul edilirse yürürlüğe girmektedir.Buna görevden düşürme ve seçimleri yenileme(recall elections) denilmektedir(Tortop, 1996 : 63.).

Ayrıca bazı eyaletlerde şehirleşme ve kent planlaması ile ilgili tüm kararlar alınmadan önce yerel dernekler ve halkın davet edildiği bir toplantıda görüşülür.Bu toplantıda halk ve dernekler söz alabilir, soru sorabilir ve değişiklik önerebilir(Tortop, 1996 : 64.).Amerika’da yerel internet hizmetleri de çok önemlidir. Bu hizmetler daha fazla bilgi verme potansiyeline sahip olduğundan, vatandaşlar devletin hesap verme sorumluluğunu denetleme olanağına da sahip olmaktadır. Amerikalılar e-devlet’i daha fazla bilgi alma ve yönetime daha fazla katılma fırsatı olarak algılamaktalar. Vatandaşların önemli bir bölümü, hesap verme sorumluluğunun e-devletin sağladığı en önemli yarar olduğuna ve bilgiye erişimin ikinci sırada yer aldığına inanmaktadır.Eyaletlerin büyük bir kısmı, seçilen görevlilerin oy kayıtları hakkında bilgi vererek, vatandaşların bu kişilerden hesap sorabilmesine uygun bir zemin hazırlamaktadır. Ayrıca eyaletlerin çoğunda halk seçilmiş görevlilere tepkilerini iletebilmektedir. Florida, California ve Arizona eyaletlerinde kullanılan teknoloji, seçmenlerin eyalet haritasını tıklayarak onları temsil eden kişi hakkında bilgi edinmelerini sağlamakta ve onların e-mail adreslerine doğrudan bağlantı vermektedir. Bu şekilde halk kendi bölgesinden seçilen kişilerle doğrudan bağlantıya geçebilmektedir.

4.1.3.2.ABD Sayıştay’ı (GAO)

Sayıştay’ın başında Sayıştay Başkanı bulunmaktadır.Sayıştay başkanına denetim ve planlama konularında yardımcı olmak üzere iki de başkan yardımcısı bulunmaktadır.Sayıştay Başkanı ve yardımcıları Senato’nun tavsiyesi ve onayı ile 15 yıllık süre için ABD Başkanı tarafından atanmaktadır.Sayıştay başkanı 70 yaşına geldiğinde görev süresi kendiliğinden sona erer.Sayıştay başkanının suç işlemesi ya da ahlaki açıdan uygunsuz davranışlarda bulunması durumunda Kongre yasal soruşturma açabilir ve başkanı görevden alabilir.

Sayıştay’da görev yapan personel sayısı 5000 civarındadır.Günümüzde GAO personeli muhasebe, kamu yönetimi, fizik, istatistik, ekonomi, bilgisayar gibi alanlardan seçilmektedir.GAO personeli için ciddi bir hizmet içi eğitim programı düzenlenmekte olup, personelin belli alanlarda derin bir uzmanlık bilgisine sahip olması sağlanmaktadır(Alptürk, 1991: 47-48).

Sayıştay’ın ana görevi parlamento adına denetim yapmak ve denetim sonuçlarını parlamento rapor etmektir.Bir diğer görevi ise yürütmeye danışmanlık etmektir(Alptürk, 1991: 47.).Sayıştay’ın parlamento raporladığı konulara aşağıdakiler örnek gösterilebilir:

- Kanın Bulunabilirlik Derecesi Hakkında Rapor,
- Enflasyon Ortamında Bütçeleme Hakkında Rapor,
- Acil-Durum Bütçeleme Hakkında Rapor,
- Terörizmle Mücadele Hakkında Rapor,
- Donanmanın 1999 Yılı Deniz Yüzeyi Ateş Desteğinin Değerlendirilmesi Hakkında Rapor,
- Hava Kuvvetlerince Yapılan Aşırı Alımların Önlenmesi İçin İhtiyaç Duyulan İyileştirmeler Hakkında Rapor,
- Cephane Yönetimini Konsolide Etmek Suretiyle Ordunun Etkinliğini Artıracağı Hakkında Rapor,
- Federal Mali Yönetimi İyileştirme Yasası 1998 Mali Yılı Uygulamaları Hakkında Rapor,
- Bilgisayar İç Kontrol Mekanizmalarındaki Önemli Zaaflar Hakkında Rapor,

- IMF'nin Mali Faaliyetleri Üzerine Gözlemler Hakkında Rapor,
- Eyalet Yönetimlerinin Atık Madde Depolama Olanaklarını Yeterince Geliştiremedikleri Hakkında Rapor,
- Kişiyi Sınırlamanın veya Yalnızlık Alışkanlığının İnsanları Risk Altına Soktuğu Hakkında Rapor,
- Mahkumların Kişisel Bilgiye Erişimleri Raporu,
- Telekomünikasyon Sektörünün (Kriz) Hazırlıklılığı Hakkında Rapor

Sayıştay'ın denetimlerinin büyük bir kısmı Kongrenin ya da doğrudan üyelerin talebi ile gerçekleşmektedir.Sayıştay'dan denetim yapması talebi Kongredeki komisyon üyelerinden en az ikisi tarafından Sayıştay'ın Kongre ile İlişkiler Ofisi'ne iletilir.Bu ofis de durumu Sayıştay Başkanı'na bildirir.Sayıştay Başkanı ve denetimden sorumlu başkan yardımcısı ilgili bölüm yöneticisinden denetçi görevlendirmesini talep eder.Bölüm başkanı da konuyu denetçilerden birisine verir ve o denetçiden kendi denetim ekibini kurmasını ve denetimin süresini, kaç kişiyle denetim yapacağını, % kaç kesinlikle işi tamamlayacağını planlamasını talep eder.Sorumlu denetçi de gerekli incelemeleri yaparak denetim planını hazırlar ve uygulamaya başlar.Bu aşamadan sonra görevli denetim ekibi konuyla ilgili fiziksel, belgelere dayanan, ifadelere dayanan, analitik nitelikteki kanıtları toplar.Kesin ve objektif kanıtlara dayanarak taslak rapor hazırlanır ve denetlenen kuruma gönderilir.Denetlenen kurum taslak rapor hakkında görüşünü bir ay içinde gönderir.İlgili kurumun cevabından sonra rapor kesinleşir.Bu tür detaylı raporlar geniş amaçlı denetimlerde kullanılmaktadır.Bazı raporlar ise kısa içerikli olup soru ve cevap kısmından oluşmaktadır.Sayıştay bu şekilde yılda 800 adet kısa ve uzun içerikli raporu Kongrenin ve kamuoyunun hizmetine sunmaktadır.Sayıştay ayrıca bu raporların sonucunda sağlanan tasarruflar ve verim artışlarını da kamuoyuna ve parlamentoya bildirir.Hazırlanan tüm raporlar kamuoyunun ve parlamentonun bilgisine sunulur.Sayıştay Başkanı raporun birer nüshasını da ABD Başkanına, Bütçe ve Yönetim Bürosuna ve idarenin diğer ilgili taraflarına gönderir(Köse, 2000 : 170-178.).

4.1.3.3.ABD'de Teftiş Kurulları

Amerikan Denetim modeli Anglo-Sakson sistemin temsilcisi olan İngiltere'den alınarak 1978 yılına kadar uygulanmıştır. Bu sistem federal, eyalet ve yerel yönetim birimlerinde birim başkanlarına bağlı olarak çalışan iç denetçiler ile federal ve eyalet düzeyinde örgütlenmiş Sayıştay birimlerinden oluşmaktadır. Ancak sistemin yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemede yeteri derecede etkili olamaması nedeniyle Anglo-Sakson sistem terk edilerek Kıta Avrupası denetim modellerinde bulunan teftiş kurulları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kurullar bakanlıklar ve önemli federal birimlerde oluşturulmuştur.1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişler Yasası 1988 yılında değiştirilerek 14 Bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurumda teftiş kurulları oluşturulmuştur. 2002 yılı itibariyle, 57 birimde görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476 olup, bu kurulların yıllık bütçesi 1.6 milyar dolardır.6 Kasım 2003 tarihinde parlamentodaki iki parti tarafından getirilen "Devletin Hesap Verebilirliğini Arttırma Yasa Tasarısı" ile müfettişlerin görevden alınmalarını zorlaştıran, teftiş kurullarına daha fazla kaynak aktaran, profesyonelliği garanti altına alan ve raporların bir örneğinin doğrudan Kongreye gönderilmesini sağlayan bir düzenleme getirilmektedir.

A)Teftiş Kurullarının Kuruluşu

Amerika Birleşik Devletlerinde ilk teftiş kurulu 1976 yılında Eğitim, Sağlık ve Refah Bakanlığında kurulmuştur. 1977 yılında ise Enerji Bakanlığı bünyesinde de bir teftiş kurulu oluşturulmuştur. Bu yıllarda yapılan gözlem ve çalışmalar sonucu iç kontrole dayanan teftiş

sisteminin ciddi ve yaygın aksaklıklarla karşılaştığı, denetimin bağımsız yapılamadığı, koordinasyonsuz ve plansız olduğu tespit edilmiştir. Bu sakıncaların giderilebilmesi için 1978 yılında Genel Müfettişlik Yasası kabul edilmiş ve yukarıda sayılanlara ilave olarak 12 teftiş kurulu daha kurulmuştur. Bu tarihten günümüze kadar yapılan çeşitli reform çalışmaları ile de teftiş kurullarının sayısı 29'u bulmuştur. 29 adet teftiş kurulunun üyeleri başkan tarafından Senatonun izniyle atanmaktadır. Bu 29 adet teftiş kurulu dışında müfettişlerinin teftiş kurulu başkanı tarafından belirlendiği 28 teftiş kurulu olmak üzere toplam 57 kurul bulunmaktadır. İkinci grup teftiş kurulları bakanlıklar ve genel devletin dışında kalan birimler (posta ofisi, devlet basımevi, federal ticaret komisyonu gibi) bünyesinde yer almaktadır. 29 adet Bakanlık Teftiş Kurulunda çalışan müfettiş sayısı 10.429 ve bütçeleri toplamı yaklaşık 1,5 Milyar \$'dır (2002 yılı bütçe rakamlarına göre). 28 Yan Kuruluş Teftiş Kurullarında çalışan müfettiş sayısı ise 1042 kişidir. Bunların bütçeleri toplamı ise yaklaşık 160 Milyon \$'dır.

B)Teftiş Kurullarının Görevleri ve Çalışma Usulleri

Amerikan kamu yönetiminde teftiş kurullarına temel olarak üç fonksiyon yüklenmiştir(Yörüker, 2004:31):

- Denetim (mali ve performans) ve soruşturma görevini yürütme ve yönlendirme,
- Ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerinin geliştirilmesi amacıyla politika önerme, koordinasyonu sağlama ve liderlik yapma,
- Denetledikleri birimdeki sahtekarlık ve suiistimalleri önlemek ve ortaya çıkarmak
- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,
- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel olarak bilgilendirmektir.

Bu çalışmalar sonucu düzenlenen raporlar dışında Teftiş Kurulları 6 aylık çalışmalarını özetleyen faaliyet raporlarını düzenleyerek kongreye iletmek üzere bağlı oldukları bakana sunarlar.Müfettişler bu çalışmalarını yürütürken gerek bakanın gerekse hiyerarşik yapıda bir üstte bulunan amirin herhangi bir soruşturma ya da denetimin başlatılmasını, yürütülmesini ve sonuçlandırılmasını engelleyemeyeceği ve yasaklayamayacağı Genel Müfettişlik yasasında açıkça belirtilmiştir. Atama usulleri yanında bu yasal güvencenin de sağlanmış olması müfettişlerin bağımsızlığını pekiştirmektedir. Teftiş Kurulları görevlerini yaparken şu yetkilere sahiptirler(Yörüker, 2004 :32.).

- Kurumun bütün kayıtlarına ve bilgilerine doğrudan erişme,
- Gerek gördükleri denetimleri ve soruşturmaları yapma ve raporları yayımlama (ulusal güvenlik ve yasal müeyyideye bağlanmış olanlar hariç olmak üzere),
- Kurum dışından bilgi talebinde bulunma,
- İfade için yemin ettirme,
- Kendi personelini işe alma ,yönetme ve kaynaklarla ilgili sözleşme yapma ve bunları kontrol etme.

Genel Müfettişler çalışmaları sonunda birçok yazılı rapor hazırlarlar.Bunlar(Yörüker, 2004: 32.):

- Mesleki standartlara göre hazırlanmış denetim, soruşturma ve teftiş/değerlendirme raporları,
- Kongreye sunulan ve Genel Müfettişin çalışmalarını anlatan altı aylık raporlar,
- Hoş görülemez ve bağışlanamaz problemleri veya suiistimalleri kurum yöneticisine rapor etmek üzere yazılan ivedi mektuplar. Kurum yöneticisi daha sonra bu raporları, kendi görüşüyle birlikte, yedi gün içinde Kongreye iletmelidir.
- Kurum içinde bilgi sağlamaya yönelik taleplerinin makul olmayan biçimde reddedilmesine ilişkin raporları kurum yöneticisine bildirmelidirler.

-Federal Suç Yasasının ihlalden kuşkuilanılan durumları Cumhuriyet Savcısına raporlamalıdır.

-Bilgisayar güvenliği, Kamusal Performans ve Sonuçlar Yasası ve finansal yönetim gibi, devlet ölçeğindeki kritik girişimler hakkında rapor hazırlamak,

-Denetim, soruşturma ve teftiş ile ilgili mesleki standartları esas alan ve olgulara dayalı raporlar yayımlamak,

-Yeni planlar hazırlanırken teknik ve /veya danışma nitelikli tavsiyeleri içeren raporlar sunmak,

-Kurum yöneticisi tarafından istenilmesi üzerine iddiaları bağımsız biçimde soruşturmak,

-Sahtecilik ve suiistimal iddiaları ile ilgili gizli bilgilerin bildirilmesi için çalışanların ve üçüncü kişilerin yararlanacağı yöntemlere ilişkin raporlar hazırlamak da genel müfettişlerin görevleri arasındadır.

C) Sayıştay'ın Teftiş Kurulları İle İlişkisi

Amerikan teftiş ve denetim sistemi temel olarak güçler ayrılığı prensibine göre tanımlanmıştır. Sayıştay yasama erkinin bir parçası iken Teftiş kurulları yürütme erkinin içerisinde yer almaktadır. Kurumların görev tanımları da bu anlayış çerçevesinde yapılmıştır. Sayıştay'a kongre adına denetim, araştırma ve değerlendirme görevleri verilmiştir. Sayıştay hükümetin performans ve hesap verebilirliğini artırması konusunda da yardımcı olmaktadır. Ayrıca mali konularda verilecek kararlara ilişkin olarak kongreyi bilgilendirmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Yasama ve yürütmenin ayrılığı prensibi gereği de her iki kurum arasında ne organik ne de hiyerarşik bir bağ bulunmaktadır. Her iki kurum bağımsız olarak denetim faaliyetlerini yürütmektedir.

D) Genel Müfettişlerin Gözetimi, Atanması ve Görevden Alınması

Genel müfettişler kurum yöneticisinin genel gözetimi altında faaliyette bulunurlar. Ancak, statüsü gereğince, genel müfettişlerin kurum başkanı ve Kongreye dönük olmak üzere ikili ve bağımsız raporlama ilişkisi bulunmaktadır. Bir genel müfettişin uygunsuz davranışları ile ilgili suçlamalar için Başkanlık Dürüstlük ve Verimlilik Komitesine başvurulması gerekir. Genel Müfettişler politik bağlantıları hesaba katılmaksızın atanırlar. Göreve atanacak kişilerin kişisel dürüstlüklerine ve muhasebe, denetim, mali analiz, hukuk, yönetim analizi, kamu idaresi veya soruşturma alanlarında uzman olmalarına dikkat edilir. Kabine düzeyindeki bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı önemli kuruluşların Genel Müfettişleri Başkan tarafından Senatoya danışılarak atanır. Bu şekilde atanan genel müfettişler, ancak Başkan tarafından görevden alınır. Belirli Federal kuruluşların (küçük bağımsız kuruluşlar, şirketler ve yetki devredilen diğer kuruluşlar) genel müfettişleri bu kurumların yöneticileri tarafından atanır ve görevden alınabilir. Genel müfettişin Başkan ya da kurum yöneticisi tarafından görevden azledilmesi durumunda, bu husus Kongrenin iki meclisine de bildirilir (Yörüker, 2004:32.).

E) Başkanlık Dürüstlük ve Verimlilik Konseyi ve Dürüstlük ve Verimlilik İcra Konseyi

Başkanlık Dürüstlük ve Verimlilik Konseyi, dürüstlük ve verimliliği özendirmeye dönük hükümet çabalarını koordine etmek ve pekiştirmek ve federal programlardaki sahteciliği, israfı ve suistimalleri önlemek üzere, Başkanlık Kararnamesiyle 1981 tarihinde

kurulmuştur.Başkan tarafından atanan Genel Müfettişler Başkanlık Konseyini; Kurum başkanları tarafından görevlendirilen Genel Müfettişler de İcra Konseyini oluşturur.Yönetim ve Bütçe Ofisi İdaresinin Genel Müdür Vekili her iki Konseyin de başkanlığını yapar.Her Konseyin günlük işlerini idare eden bir başkan yardımcısı vardır. Konsey Başkanı her Konsey için kendi üyeleri tarafından önerilen başkan yardımcılarını atar.

F)Konseylerin Fonksiyonları

Başkanlık Konseyinin 6 daimi komitesi bu Konseylerin işlerini yürütür. Konsey idaresi temsilcileri bu komitelerin her birinde üye olarak görev yapar. 6 daimi komite şunlardır(Yörüker, 2004: 34-35.):

-Denetim Komitesi: Denetimi kalitesini geliştirir, hükümet ölçekli denetimleri koordine eder ve denetim mesleğini güçlendirir.

-İnsan Kaynakları Komitesi: Yeniliklere ve insan kaynaklarını etkili biçimde yönetme programlarına öncülük eder.

-Teftiş ve Değerlendirme Komitesi: İyi uygulamaları yaygınlaştırır ve teftiş ve değerlendirme tekniklerini geliştirmek amacıyla hizmet içi eğitimler düzenler.

-Dürüstlük Komitesi: Genel Müfettişlere yönelik idari suçlamaların gerektiği şekilde ve derhal soruşturulmasını ve bu iddiaların çözüme kavuşturulmasını sağlar.

-Soruşturmalar Komitesi:Farklı kurumlarda aynı nitelikteki soruşturma konularıyla ilgilenir ve iyi uygulamaları yaygınlaştırır.

-Mevzuat Komitesi:Genel müfettişlikler camiasına Kongrenin ilgi alanları hakkında günü güne bilgi verir.

4.1.4.İtalya

4.1.4.1.Vesayet Denetimi

İl ve belediyelerin idari işlemleri üzerindeki denetim, bölgesel bir organ olan bölgesel denetim komitesi tarafından yapılmaktadır.Bu komitenin üyeleri uzmanlardan(hukuk profesörleri, memurlar, hakimler gibi) oluşmaktadır.Komisyon üyelerini bölge meclisi seçmektedir.Komisyonun yaptığı denetim sadece meclislerce alınan kararlara ilişkin olup hukuka uygunluk denetimi şeklindedir.İl ve belediyelerde icra görevi yapan yürütme kurulunun kararları yürütme kurulunun veya meclis üyelerinden bir kısmının talebi üzerine denetime tabi tutulabilir.Denetim komitesi denetime tabi olan kararları 20 gün içinde iptal etmezse kararlar yürürlüğe girmektedir(Bilgiç, 1998:561.).

Belli durumlarda yerel yönetimlerin meclisi, başkanı ve yürütme kulu üyeleri görevden alınabilmektedir(Bilgiç,1998:562.):

-Belediye veya il meclisinin, anayasaya ve yasalara aykırı işlemler yapması, yürütme kurulu üyelerini veya siyasal sorumluyu 60 gün içinde seçmemesi ve öngörülen sürede bütçeyi onaylamaması halinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile fesholunur.Yeni seçimler yapılincaya kadar ilgili bakanlık veya vali ili veya belediyeyi geçici olarak yönetecek organları atayabilmektedir.

-Anayasaya aykırı işlem yapan, yasaları ciddi bir şekilde ihlal eden veya kamu düzeninin ciddi olarak sarsıcı eylem ve işlemlerde bulunan belediye başkanı ve yürütme kurulu üyeleri görevden alınabilir.

- Olağanüstü suçlar işleyen belediye başkanı, il yürütme kurulu başkanı ve üyeleri ile belediye ve il meclisleri vali tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

4.1.4.2.Sayıştay Denetimi

1862’de kurulan Sayıştay’ın görevleri şunlardır(Köse, 2000:143-145.):

- İdarelerce yapılan sözleşmelerin yasalara uygunluğu konusunda ön denetim yapmak,
- Devlet bütçesinin uygulanmasını denetlemek,
- Devletin finanse ettiği kuruluşların yönetsel denetimine katılmak,
- Devlet maliyesinin yönetimine ilişkin Parlamentoya rapor sunmak,
- Kamu muhasebesi uyuşmazlıklarını ve savaş harcamaları ile asker ve sivillerin emekli ödeneklerini incelemek ve yargısal karara bağlamak,
- Yerel yönetim, akademi başkanlığı, valilik, üniversite, karayolları, posta idaresi, yüksek düzeyli kuruluşlar ve özel saymanlık hesaplarını denetlemek,
- Devlete ait mal depolarının ve satış mağazalarının denetimini yapmak,
- Gelirlerin tahsilini gözetmek,
- Görev alanına ilişkin yasa tasarıları hakkında görüş bildirmek,

Sayıştay’a yerel yönetim hesaplarını denetleme yetkisi 1982 yılında 51 sayılı Kanun ile verilmiştir.Yerel yönetimlerin denetimini Sayıştay’ın kendi içine oluşturmuş olduğu yerel yönetimler dairesi yapmaktadır.Sayıştay yerel yönetimler dairesi kendi hazırladığı plan doğrultusunda hesapları inceleyerek son üç yıl içinde harcamalarında aşırı artış olan kuruluşların mali yönetimlerini soruşturmaktadır.Sayıştay dairesi her yıl 31 temmuza kadar yerel yönetimlerle ilgili nihai raporunu Parlamentoya sunmaktadır.Sayıştay’ın yerel yönetimler üzerindeki denetimi değişik birim ve alanların gelir ve giderlerinin karşılaştırılması ve sonuçta analiz yapılmasına dayandığından daha çok performans denetimi şeklinde olmaktadır.Sayıştay’ın yerel yönetimler hakkında parlamentoya sunduğu raporlar idari işlemlerin verimlilik, etkinlik, tasarruf ve karlılık sağlayıcı olup olmadıklarına yönelik olup, düzenlilik denetimi ile ilgili değildir.Sayıştay ayrıca Parlamentonun talebi ile kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin mali sonuçları hakkında da rapor sunmaktadır(Köse, 2000:147-150.).

4.2.Uzakdoğu Ülkelerinde Denetim

4.2.1.Japonya

4.2.1.1.Yönetsel Denetim

Japonya’da yerel yönetimler hükümete bağlı olarak 1984 yılında kurulan Yönetim ve Eşgüdüm Kuruluşu tarafından denetlenmektedir.Bu kuruluş, yerel yönetimlerin faaliyetlerini soruşturmak ve bu soruşturmalar neticesinde elde edilen bilgileri değerlendirerek yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmakla yükümlüdür. Tüm yerel yönetim birimleri bu kuruluşun talep ettiği bilgi ve belgeleri vermek ve gerekli açıklamaları yapmakla yükümlüdür. Kuruluş yerel yönetimlerin faaliyetlerini sadece hukuka uygunluk açısından değil;etkinlik ve etkililik açısından da denetlenmektedir.Yönetim ve Eşgüdüm Kuruluşu’nun genel müdürü herhangi bir araştırma sonucu yerel yönetimlerle ilgili bir takım değişikliklere gereksinim olduğuna kanaat getirirse ilgili yerel yönetim biriminin başkanına öneride bulunur. Söz konusu öneri raporları basın organlarına da verilerek halkın da bilgi sahibi olması sağlanır. Tüm yerel yönetim birimlerini ilgilendiren değişiklikler bakanlara ve ilgili hükümet kuruluşlarının başkanlarına da iletilir. Yapılacak değişikliklerle ilgili olarak yerel yönetim başkanı yönetim ve eşgüdüm kuruluşunun genel müdürüne bilgilendirmelerde bulunur.Söz konusu kuruluşun genel müdürü yapılan değişiklikleri tatminkar bulmazsa yeniden soruşturma açabilir. Kuruluş vatandaşlardan gelen dilek ve şikayetleri de dikkate alır(Ulusoy-Vural,1999: 8).

Japonya'da 1955'den beri uygulanan danışma sistemi ile vatandaşların hem merkezi idare hem de yerel yönetimlerle ilgili şikayet, istek ve tavsiyeleri çözüme kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Vatandaşlar şikayet ve isteklerini her zaman ilgili yerlere iletebilirler, bununla ilgili herhangi bir zaman kısıtlaması yoktur. Vatandaşlardan bunun için herhangi bir ücret de talep edilmez. Bu yolla elde edilen şikayet, istek ve tavsiyelerin sayısı 1994 yılında 230,000 civarındadır. Vatandaşların yönetimle ilgili herhangi bir şikayeti Yönetim ve Eşgüdüm Kurulunca tarafsızca ele alınır ve çözüme kavuşturulmaya çalışılır. Şikayetleri almak için her yerleşim biriminde yerel danışmanlar vatandaşların şikayetlerini dinleyerek onlara tavsiyelerde bulunurlar. Söz konusu danışmanlar kamu yönetimi alanında yeterli bilgi sahibi kişiler arasından seçilir. Bu yolla ülke genelindeki şikayetlerin yaklaşık %85'i çözüme ulaştırılmıştır(Ulusoy-Vural, 1999:8-9).

4.2.1.2.Halk Denetimi

Japonya'da valiler, belediye başkanları ve meclis üyeleri dört yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelmektedirler.Halk seçimler yoluyla yerel yönetim organlarını denetleyebilmektedir Ayrıca, Japon yerel özerklik yasası Japonya'da yerel referandum yapılabileceğini de hüküm altına almıştır. Buna göre(Ulusoy-Vural, 1999:9-10.);

- Meclisin feshi, Belediye başkanı, vali ve meclis üyelerinin düşürülmesi,
- Yerel yönetimlerle ilgili kanun teklifleri, referanduma konu teşkil eder.
- Yerel referandum yanında yaygın olarak başvuru olan bir diğer yerel katılım örneği de yerel plebisittir. Sonuçlarına uymada kanuni bir zorunluluk olmasa da yerel plebisite katılım oranı %90'dır. Yerel plebisite, nükleer güçle çalışan fabrikaların kurulması, endüstriyel atıkların yerel alanlara atılması ve zirai amaçlı arazi ıslahı için başvurulabilir.

4.2.1.3.Sayıştay Denetimi

Sayıştay, bütün devlet hesapları ile doğrudan doğruya devletten yardım, bağış, kredi alan mali yardım kuruluş hesaplarını, borçlarını, devletin ya da bir kamu kuruluşunun kefil olduğu kurumların hesaplarını, devlet veya bir kamu kuruluşuna karşı bir hizmet ifası ya da mal teslimini taahhüt eden kişilerin söz konusu taahhüt ile ilgili hesaplarını denetlemektedir(Köse, 2000: 192.).

Japon Anayasası Sayıştay'a devletin gelir ve giderlerine ilişkin kesin hesapların denetlendikten sonra denetim sonuçlarını Sayıştay raporuyla birlikte Parlamente'ya sunma görevini vermiştir.(Japonya'da Bütçe ve Mali Denetim Mevzuatı, 1968 :5).Kamu maliyesini incelemek ve geliştirmek de Sayıştay'ın asli bir görevidir.Sayıştay'ın Parlamente'ya sunduğu raporlar şu konularda olmaktadır(Köse, 2000:192.):

- Devletin gelir ve giderlerine ilişkin kesin hesapların belgelendirilmesi,
- Devlet kesin hesaplarının, Japon Bankası tarafından verilen hesaplara uygun olup olmadığı,
- Denetim sonucunda yasalara karşı işlemlerin olup olmadığı,
- Maliye memurları hakkında verilmiş sorumluluk kararlarına ilişkin bilgiler.

Sayıştay Yasası Sayıştay'ın hükümete karşı bağımsız olduğunu vurgulamıştır.Sayıştay bir karar organı olan Denetim Komisyonu ve bir icra organı olan Genel İcra Bürosu'ndan oluşmaktadır.Denetim Komisyonu üyelerini 7 yıl için İmparator atamaktadır.Denetim Komisyonunun kendi üyeleri arasından seçtiği bir üye hükümet tarafından Sayıştay Başkanı olarak atanmaktadır.Denetim Komisyonu, denetlenecek kuruluşların belirlenmesi, denetim

raporlarına ilişkin konular, personelin atanması ve işten el çektilmesi gibi konularda karar alan bir organdır(Köse, 2000: 191.).

4.2.2.Çin

4.2.2.1.Halk Kongreleri

Çin’de değişik düzeylerdeki halk kongreleri ve bunların sürekli komiteleri önemli konularda yasama gücüne ve karar alma yetkisine sahip bulunmaktadır.Alınan bu kararlara yerel yönetimler ve devlet konseyi uymak zorundadır. Halk kongrelerinin yasama görevini de yapması nedeniyle denetim görevini tam olarak yerine getirememiş, bu nedenle başka denetim organlarının kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur(Köse, 2000:208).

4.2.2.2.Yerel Denetim Organları

Çin’de 1994’te çıkarılan Denetim Kanunu’na göre, il düzeyinin üstündeki yerel yönetimler denetim kurumu oluşturmak zorundadır.Yerel denetim kuruluşları da bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürecektir ve yaptıkları denetimin sonuçlarını kendi düzeyindeki halk yönetimine ve bir üst düzeydeki denetim kuruluşuna raporlayacaktır(Köse, 2000:208.).

4.2.2.3.Sayıştay(Ulusal Denetim Kurumu)

Sayıştay(Ulusal Denetim Kurumu) üç ayrı bölümden oluşmaktadır:Bunlardan birincisi denetimle ilgili bölümdür.Diğer ikisi ise yönetim bölümü ve alt düzey denetim ofisleri ile Sayıştay’ın diğer devlet kurumlarında faaliyetlerini sürdüren denetim ofisleri oluşturmaktadır.Sayıştay’ın denetim bölümü çeşitli alt birimlerden oluşmaktadır.Bu birimler belli alanlarda uzmanlaşmış bulunmaktadır(kamu maliyesi, endüstri ve haberleşme, yatırım, dış fonların kullanımı, tarım gibi).Denetim birimlerinin görevleri şunlardır(Köse, 2000: 209.).

- Denetimin ve özel denetim araştırmalarının yürütülmesi,
- Yerel denetim kurumlarıyla sektörler arasında ortak denetimler gerçekleştirmek,
- Taşra ve yerel denetim kurumları için mesleki açıdan kılavuzluk etmek,
- Sayıştay’ın farklı denetim ofisleri arasında ortak denetimler yürütmek.

4.3.Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Denetim

4.3.1.Rusya

Rusya’da 1995’te Sayıştay Yasası yürürlüğe girmiştir.Sayıştay Yasası’na göre Sayıştay görev ve fonksiyonlarını yaparken bağımsızdır.Yasa’ya göre Sayıştay’ın amaçları şunlardır(Köse, 2000: 204.):

- Federal bütçenin ve federal bütçe-dışı fonların gelir ve gider kalemlerinin miktar,nitelik ve amaçlar yönünden zamanında gerçekleştirilmesini incelemek,
- Devlet fonlarının ve federal malların kullanımın etkinlik ve uygunluğunu saptamak,
- Bütçe tasarılarının gelir ve gider kalemlerinin geçerliliğini değerlendirmek,
- Bütçe ve bütçe dışı fonların kullanımına ilişkin yasa tasarılarını mali yönden incelemek,
- Rusya Federasyonu Merkez Bankası, bu bankanın yetkilendirdiği bankalar ve diğer mali ve kredi kuruluşları nezdinde federal bütçe ve bütçe dışı fon kaynaklarının akışının zamanlılığını ve yasallığını incelemek,
- Federal bütçenin uygulama süreci ve getirilen kontrol mekanizmalarının sonuçları hakkında Federal Meclise ve Duma’ya bilgi sunmaktır.

Sayıştay Başkanı ve Başkan Vekili, Duma tarafından,üyelerinin oy çokluğu ile altı yıllık bir süre için atanır.Başkan ve vekili görevlerinde bağımsızdırlar.Başkan ve vekil adaylarının siyasi organlarla(Duma, siyasal partiler gibi) herhangi bir ilişkisi olmamış olması gerekir.Sayıştay Başkanı ve vekili Federal Meclis ve Duma'nın,bunların komite ve komisyonlarının oturumlarına, Rusya Federasyonu Hükümetinin toplantılarına,Rusya Federasyonu Hükümeti Prezidyumunun oturumlarına katılma hakkına sahiptir.Bununla birlikte Başkan ve vekili, ne Duma'nın bir yardımcısı ne de Hükümetin bir üyesi olabilir;öğretim,bilimsel araştırma gibi çalışmalarda hizmette bulunur.Denetçiler ise,yüksek eğitim görmüş ve devlet denetimi,ekonomi ve maliye alanlarında tecrübeli kişiler arasından atanmaktadır.Denetçiler dışında denetimin yönetsel işlemlerinden sorumlu müfettişler ve destek personeli istihdam edilmektedir.Başkan,Başkan Vekili ve denetçiler için görevden alınma ve yargılanma gibi konularda önemli güvenceler sağlanmış olup, özlük hakları bile belirli standartlara bağlanmıştır.Örneğin denetçiler federal bakanlarla aynı maaşı almaktadır. Sayıştay,faaliyetleri hakkında kitle iletişim araçlarına düzenli bilgi sunmak zorundadır.Sayıştay, yine yasal olarak aylık bülten yayınlamakla yükümlüdür.Sayıştay'ın faaliyetlerine ilişkin yıllık raporu Federal Meclise ve Duma'ya sunulur ve ayrıca yayınlanır.Devlet sırlarını içeren raporlar, Meclisin gizli oturumlarında ele alınır.Sayıştay;

-Federal tüm devlet kurum ve kuruluşlarını

-Bütçe-dışı fonları

-Federal bütçenin kaynaklarını kullanan,federal malları kullanan ya da yöneten,vergi, gümrük ya da diğer muafiyet ve bağışıklıklardan yararlanan yerel yönetimleri, girişimleri,örgütleri, bankaları,sigorta şirketlerini ve mali ve kredi kuruluşlarını, birlikleri,dernekleri ve diğer benzer birleşimleri denetlemektedir(Köse,2000:204-205.).

4.3.2.Polonya

Polonya'da 1957'de Parlamenteoya bağlı olarak bir Yüksek Denetim Odası kurulmuş,1976'da bu kuruluş bir takım değişikliklerle varlığını günümüze kadar sürdürmüştür.Ancak bu denetim örgütünün Parlamenteoya bağlılığına rağmen uygulamada pek Parlamenteonun bir organı gibi çalışmadığı, çalışma planlarını onaylayan Bakanlar Konseyi Başkanının denetimi altında çalıştığı görülmektedir.Bu örgütün Başkanı kabinenin de bir üyesidir.1976 tarihli Yüksek Denetim Odası Kanunu'nun 6. maddesinde de bu örgütün Bakanlar Konseyi Başkanının izniyle ve onun belirleyeceği sınırlar içerisinde kamu yönetiminin üst ve merkezi organlarının faaliyetlerini inceleme yetkisi verilmiştir.Yüksek Denetim Odası'nın herhangi bir siyasal partiyle bağlantısı yoktur.Bu örgüt yönetsel bir kuruluş niteliğindedir.Devlet yönetiminin ve ekonomisinin ve kooperatif sektörünün ve sosyalleştirilmemiş ekonomi ünitelerinin (özel sektörün) de denetimini yapmaktadır.Yüksek Denetim Odası, ekonomik,mali,örgütsel ve yönetsel faaliyetleri inceler ve yasallık,ekonomiklik, düzenlilik ve tamamlık ölçütlerini kullanır(Köse, 2000: 205-206.).

Polonya'da belediye faaliyetlerinin kontrolü hukukilik esasına göre yapılmaktadır.Ancak,yerel yönetimlere devredilmiş merkezi hükümet yetkileri için yerindelik denetimi vardır.İşlerin özenli ve ekonomik yapıp yapılmadığı denetlenir.Denetim organları, Başbakan, voyvodalık meclisi başkanı ve bütçe işlemleri için Bölge Sayıştay'ıdır.Bu organlar belediye faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu kontrol ederler ve belediye teşkilatlanmasına ve işlevlerine ilişkin bütün bilgileri isteme ve teftiş etme hakkına sahiptirler.Kanunların bir belediye organının kararını başka bir organın onayına, görüş almasına tabi kılması halinde, söz konusu üst organın, kararın kendisine gelişinden 14 gün içinde işlem yapmasını zorunlu kılmaktır.Üst organın işlem yapmaması halinde,bu karar kabul edilmiş sayılmaktadır.Belediye başkanları,belediye meclisinin bütün kararlarını, kararı takip eden 7 gün içinde voyvodalığa

göndermek zorundadır.Bütçeye ilişkin kararlar ise bölge Sayıştay'ına gönderilmektedir.Belediyenin kanuna aykırı kararları yok hükmündedir.İdari vesayet organları belediyelerin kararlarının intikalinden 30 gün içinde kısmen veya tamamen iptal edebilirler ve bu kararların yürütülmesini durdurabilirler.Bu halde vesayet makamları idare mahkemesi önünde kararların hukukiliğini ispat etmekle yükümlüdürler.Belediyelerin kararları kanunları büyük ölçüde ihlal etmeleri halinde vesayet organları, kanuna aykırı bu durumu işaret ederler.Belediye meclislerinin kanun ihlallerini sürekli yapmaları durumunda Başbakanın talebi üzerine belediyenin tüm organlarının feshine karar verilebilmektedir.Başbakan bu organların yerine yenilerini atama yetkisine sahiptir.Belediye yürütme kurulunun hukuka aykırı işlemler yapması halinde Voyvoda,belediye meclisinin gerekli tedbirleri almasını ister.Belediye meclisi gerekli tedbirleri almazsa voyvoda bölge diyet'inden yürütme kurulunun feshedilmesini ister.Bu durumda bölge diyet'i başkanı bu görevi yapacak kişileri atama yetkisine sahiptir.Belediye organları tarafından kamu işlemlerinin yürütülmesine sürekli olarak etkinlik ve verimlilik sağlanamıyorsa bu durumun tespit edilmesi ve iyileştirmenin de mümkün olmaması halinde Başbakan bu organları görevden uzaklaştırmaya ve yerine ilk seçimlere kadar atama yapmaya yetkilidir(Bilgiç,1998:569.).

BEŞİNCİ BÖLÜM

5.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİMİNİN GELİŞİM VE DEĞİŞİM SÜRECİ

5.1.Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

5.1.1. 1913 Tarihli Özel İdare Yasasından Önce Yerel Yönetimlerin Denetimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat öncesi dönemde şehirlerin yönetiminde kadılar, vakıflar ve esnaf teşkilatları önemli görev ve işlemleri yerine getirmekteydiler.Kadılar, günümüzde belediye zabıtasının görev alanına giren esnafı denetlemek, belediye yasak ve talimatlarını uygulamak, fiyatların kontrol etmek, ölçü ve tartı aletlerini ve halkın kılık kıyafetini mahalli geleneklere uygunluk açısından denetlenmek, esnaf arasındaki uyuşmazlıkları çözmek gibi görevleri vardı.Kadıya bu görevlerinde yardımcı olan kişiye ise muhtesip denilmekteydi.(Ülkmen, 1960 : 324.).

Esnaf teşkilatlarının başında ise Esnaf kethüda ve yiğitbaşları vardı.Bunlar genel güvenliğin sağlamak, üretici ve tüketici ilişkilerinin adil bir şekilde yürütülmesini temin etmek, hammadde temini ve dağıtımını adil olarak yapmak, üretimde uygulanan kuralları belirlemek gibi denetleme görevleri vardı(Ergenç, 1981 : 1274.).

Vakıflar ise, şehrin bayındırlık ve sosyal hizmetlerini yerine getirmekteydiler.Örneğin su ihtiyacının karşılanması, hastaneler inşa edilmesi, imarethaneler ve düşkünler evi kurulması vakıfların yapmış olduğu yerel hizmetlerdi.Vakıfların yaptığı bu hizmetleri ise vakıf mütevellî heyetleri denetlemekteydi(Yediyıldız, 1982 :5-6.).

1864 tarihinde kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile bugünkü il özel idarelerinin temelini oluşturan Vilayet Özel İdareleri kurulmuştur.Ayrıca 1864 Nizamnamesi ile köy ve nahiye de bir yönetim kademesi olarak düzenlenmiştir.Vilayet Özel idareleri, devlet yollarını yapmak,kamu binalarının yapım ve onarımı, ziraat ve ticaret faaliyetlerinin geliştirilmesi gibi hizmetleri yapmakla görevliydi.Ayrıca Vilayet Özel İdaresi bünyesinde idari davlara bakmak, gelir ve gider durumlarını incelemek, devlet mallarının korunmasını gözetmek, mahalli sağlık hizmetlerine ilişkin önlemler almak, vergi uyuşmazlıklarını çözmek,ve yapılacak bayındırlık hizmetlerini görüşüp karara bağlamak üzere Vilayet Genel Meclisi kurulmuştur.Vilayet Genel Meclisi, gerek vilayet, gerekse liva ve kazalarda ; vali, mutasarrıf ve kaymakamın başkanlığında seçimle gelen iki Müslüman ve iki de gayri Müslim olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır(Atasoy, 1992 : 25.).

Osmanlı’da ilk belediye ise 1855’te İstanbul’da kurulmuştur.İstanbul Şehremaneti adıyla kurulan ilk belediyenin başında şehremini vardı.Ayrıca on iki üyeden oluşan bir şehir meclisi vardı.İstanbul şehremaneti başlangıçta kadıya verilen birtakım görevlerin yanında, zabıta ve bayındırlık hizmetlerini yapmaktaydı.Şehremaneti, Bakanlar Kurulu’nun önerisiyle Padişahın onayı ile atanmaktaydı.Şehremaneti’nin bağlı olduğu makam ise Meclisi Vala’ydı.Ayrıca Maliye,Umuru Nafia ve Zaptiye Bakanlıkları ile de ilişki içindeydi.Yani gerek Meclisi Vala, gerekse ilgili bakanlıklar İstanbul Şehremaneti’ni denetleyebilmekteydi.

1868 tarihli Dersaadet İdarei Belediye Nizamnamesi ile yapılan düzenlemede, İstanbul Şehremanetine bağlı on dört daire kurulmuştur.Şehremanetinin organlarını ise Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Belediye Genel Kurul oluşturmaktaydı.Belediye dairelerinin işlemleri İstanbul Şehremaneti'nin denetimine tabiydi.Bu denetim vesayet denetimini de içermekteydi.Belediye Meclislerini feshetme yetkisi İstanbul Şehremini'nin talebi ile Padişaha aitti.Şehremaneti Meclisleri'ne çok önemli denetim görev ve yetkileri verilmişti(Atasoy, 1992 : 39.) :

- Hırsızlık ve rüşvetten suçlanan belediye dairelerinin memurlarının sorgulamasını yaparak, Şurayı Devlet'e göndermek,
- Belediye ergilerine karşı itirazları incelemek ve karara bağlamak,
- Daire Meclislerinin görevlerinden dolayı kişilerin açacağı davalara bakmak gibi.

Taşrada ise belediye kurulması 1867'de Daire-i Belediye Meclislerinin Vezaifi Umumiyesi ve yine, Vilayet Dahilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurunun Vezaifi(Atasoy, 1992:35.) adlı talimatnameler ile kurulmuştur.Bu talimatnamelere göre taşra belediyeleri;

- Cadde, sokak ve meydan yapmak, kaldırım ve kanalizasyon inşa etmek,
- Beldenin temizlik işlerini yürütmek,
- Haksız kazancı önlemek, pazar ve dükkanlarda kullanılan tartı ve ölçü aletlerini denetlemek,
- Pazar yerleri kurmak, sokakları aydınlatmak,
- Aciz ve fakir durumunda olanlara yardım etmek,
- Yangınları önleyici tedbirler almak gibi görevleri vardı.

Belediyenin iki organı vardı:Bunlardan birincisi belediye başkanıydı.Belediye başkanı devlet memurları arasından mutasarrıf tarafından atanmakta, fakat atama işlemi vali tarafından onaylanması ile tamamlanmaktadır.Belediye meclisi ise, belediye başkanı ve seçimle gelen altı kişiden oluşmaktadır.Belediye meclisi üyelerini kazanın veya livanın yöneticileri ile gayri Müslimlerin ruhani liderleri seçmektedir.Bu meclislerin ve belediye başkanlarının işlemleri vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca denetlenmekteydi.

1863'te kurulmuş olan Sayıştay,1876 Anayasası'nın 106'ncı ve 107'nci maddelerinde Divan-ı Muhasebat olarak düzenlenmiştir.Buna göre Divan-ı Muhasebat'a devlet harcamalarını yapan memurların muhasebelerini incelemek ve tetkik etmek ve sonuçlarını Heyeti Mebusan'a ve duruma göre Padişah'a arz etmek görevi verilmiştir.Divan-ı Muhasebat üyeleri 12 kişiden oluşmakta olup Heyeti Mebusan'ın çoğunluğu tarafından görevden alınmadıkça görevleri hayat boyu sürmektedir.Divan-ı Muhasebat'ın yerel yönetimlerin hesaplarını(köyler hariç) da denetleme yetkisi vardı.1878'de "Divan-ı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname" ile Sayıştay'a belediye muhasebelerine bakmak, mal memurlarının gelirlere ve muhasebelerine ilişkin muhakemelerini icra etmek görevi verilmiştir.

1868'de Danıştay kurulmuştur.Ancak Danıştay'ın kararları ancak Sadrazamın onayı ve Padişahın iradesi ile yürürlüğe girebiliyordu.Yani o dönemde Danıştay tutuk adalet usulü uygulamaktaydı.Danıştay'ın görevi danışmanlık etmek ve idare aile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmektir.Yine 1879'da Maliye Teftiş Kurulu oluşturuldu.Teftiş Kurulunun görevi, İstanbul ve diğer illerdeki tüm resmi dairelerin mali işlemlerini ve muhasebe hesaplarını denetlemektir.Gerek Danıştay gerekse Maliye Teftiş Kurulu yerel yönetimleri çeşitli açılardan denetlemekteydi.Maliye Teftiş Kurulu'nun 1879 tarihli, Heyeti Teftişye-i

Maliye'nin Kava'id ve Zezaif-i Me'riyetine Dair Talimatın 8'inci maddesi maliye müfettişlerinin belediyeleri denetleyeceğine dair hükümler içermekteydi.

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 sürmüş, 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 Gölü'ndeki gemi işletmeciliği, bir belediye kasasındaki nakdin kayıtlarla uyuşmadığı gibi konulara değinilmiştir.

Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli örgüt şemasında yer almıştır.İçişleri Bakanlığı örgüt şemasında yer alan birimlerin görev yetki ve sorumluklarının belirlendiği Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 1913 tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15'inci 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 onaylanarak yürürlüğe girmiştir.Ayrıca, mülkiye müfettişlerinin çalışmaları hakkında 1915 tarihli Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname çıkarılmıştır.Mülkiye Teftiş Kurulu illeri, livaları ve kazaları teftiş etmekle görevliydi.

5.1.2. 1913 Tarihli Özel İdare Yasasından Sonra Yerel Yönetimlerin Denetimi

1913'te İl Özel İdarelerinin; görev, yetki, organları ve teşkilatlarını düzenleyen İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkat çıkarılmıştır.Kanun İl Özel İdaresini menkul ve gayrimenkul edinme hakkı olan ve tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olarak tanımlamıştır.Kanunda il özel idaresinin üç organı olduğu belirtilmiştir.Bunlar:İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Validir.Bugünkü İl Özel İdarelerinin işlevleri, görevleri, organları ve denetimi ile ilgili hükümler küçük değişiklikler yapılarak bu yasadan alınmıştır.1913 tarihli yasa İl Özel İdareleri üzerindeki denetimi daha çok vesayet denetimi olarak ele almıştır.Kanunun çeşitli maddelerinde vesayet denetimi, Sayıştay ve Danıştay denetimi düzenlenmiştir.Buna göre;

5.1.2.1.Bütçe Üzerinde Vesayet Denetimi(m.86.);

- İçişleri Bakanlığı;
- Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,
 - İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya,
 - 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,
 - Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
 - Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,

-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.

5.1.2.2.Özel İdarenin Organları Üzerinde Vesayet Denetimi(m.125.)

İl Genel Meclisi;

- Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğrattırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeye mecburdur.İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.Bu yerlerde yeniden seçim yapılır.Yeni meclis, eski meclisin geri kalan süresini tamamlar.İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair teklif ile birlikte karar verilmeye kadar meclis toplantılarının tehirini de talep eder.Danıştay tarafından bu husus iki ay içinde incelenerek bir karara bağlanır.
- Vali,Özel İdarenin bazı gelirlerini meclis kararıyla hastane ve okul gibi yerlere tahsis edebilir.
- Vali,Özel İdareye yapılacak bağış ve hibeleri meclis kararıyla kabul eder.
- Vali,iskele inşa edilmesine ve bunların tarifelerinin belirlenmesine meclisle birlikte karar verir.
- Vali,özel idareyi borçlandıracak hususları meclise teklif edebilir.
- Vali hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına itiraz eder.Kesin kararı Danıştay verir.
- Vali gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İlgili idari yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılır.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların,seçilmiş üyelerine Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Bu sebeple haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların üyeleri,İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

5.1.2.3.Divan-ı Muhasebat(Sayıştay) Denetimi

İl genel meclisleri gelecek sene bütçesiyle birlikte meclise verilen geçen sene kesin hesabını ve düzenlenecek encümen kararlarını tetkik ederek karar verirler. Bu kesin hesaplar vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na incelenmek ve tasdik olunmak üzere Divanı Muhasebat'a(Sayıştay'a) gönderilir(m.133.).Bu madde hükmünden de anlaşıldığı gibi Sayıştay'a Özel İdarelerin kesin hesaplarını incelemek ve tasdik etmek görev ve yetkisi verilmiştir.

5.1.2.4.Şurayı Devlet(Danıştay) Denetimi

Kanuna göre Şurayı Devlet(Danıştay) özel idarelerin seçilmiş organlarının görevine son verilmesi, hukuka aykırı kararlarının iptal edilmesi gibi konularda yetkili ve görevlidir.İl Özel İdaresi Kanunu'na göre;

-İl Genel Meclisi belli durumlarda(yasaya aykırı yerde toplanır, siyasi meseleleri konuşursa vs.) İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Danıştay'ın kararı ile fesholunur.

-Vali hukuka aykırı gördüğü İl Genel Meclisi kararlarına itiraz eder.İtiraz dikkate alınmazsa konuyu Danıştay'a götürür.Danıştay konunun kendisine geldiği tarihten itibaren iki ay içinde karara bağlar.

-Danıştay, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu'a göre özel idarenin memurları hakkında il ve ilçe idare kurullarının verdiği lüzumu muhakeme kararlarını kesin karara bağlar.

5.2.Türkiye Cumhuriyeti Dönemi

5.2.1. 1921 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası taşra idaresini vilayet, kaza ve nahiye idaresi olmak üzere üçe ayırmıştır. Vilayet ve nahiyenin tüzel kişiliğinin olmasına rağmen, kazanın ise tüzel kişiliği yoktur.Vilayetlerin sağlık, ekonomi, ziraat, bayındırlık, ulaştırma ve eğitimle ilgili görevleri vardır.Vilayetlerin üç önemli organı bulunmaktadır:Vilayet şurası, idare heyeti ve validir. Vilayet şuraları vilayetler halkınca seçilen kişilerden oluşmaktadır. Vilayet şuraları iki yıl için seçilmektedir.Toplantı süresi senede iki aydır.Vilayet şurası içinden seçilerek oluşturulan bir idare heyet ise vilayetin icra organıdır.Diğer organ ise validir.Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin genel ve müşterek görevleri bağlamında vilayet şurası ve idare heyetinin işlemlerini denetlemektir.

Ayrıca 1921 Anayasası'na göre,vilayetler, toplumsal ve iktisadi münasebetleri itibariyle birleştirilerek, genel müfettişlik kıtaları oluşturulacaktır.Genel Müfettişliklerin görevi genel kamu düzenini ve asayişini temin etmek, görev alanı içindeki illerin müşterek işlerinde uyumu sağlamaktır.Genel müfettişler ayrıca mahalli idarelerin işlemlerini de incelemek, denetlemek ve teftiş etmekle görevlidir.

1921 Anayasası'nın en önemli özelliği yargı organını düzenlememiş olmasıdır.Meclis hükümeti sisteminin ve güçler birliği ilkesinin uygulandığı dönemde, meclis yargı yetkisini de kendi içinde oluşturduğu İstiklal Mahkemeleri vasıtasıyla kullanmıştır.

5.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

5.2.2.1.Anayasal Düzenlemeler

1924 Anayasası'nın 51'inci ve 52'nci maddesinde Danıştay düzenlenmiştir.Buna göre Danıştay'ın görevleri;

-İdare davalarına bakmak ve idare uyuşmazlıklarını çözmek,

-Hükümetçe hazırlanarak kendine verilecek kanun tasarıları ve imtiyaz sözleşme ve şartlaşmaları üzerine düşünüşünü bildirmek,

-Bakanlar Kurulunca çıkarılacak tüzük tasarıları hakkında görüş bildirmek(kanuna aykırı tüzüklerin incelenme yeri TBMM'dir.),

-Gerek kendi özel kanunu ve gerek başka kanunlarla gösterilen görevleri yapmakla görevlidir.

Danıştay başkanları ve üyeleri, daha önce önemli görevlerde bulunmuş, uzmanlıkları, bilgileri ve görgüleriyle belirgin kimseler arasından Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir.Görüldüğü gibi yerel yönetimlerle kişiler arasında çıkan idari uyuşmazlıklara

bakma görevi Danıştay'a verilmiştir.Fakat Danıştay üyelerini bugünkünden farklı olarak TBMM üyeleri seçmekteydi.

Sayıştay ise Anayasa'nın 100'üncü ve 101'inci maddelerinde düzenlenmiştir.Buna göre Sayıştay;

-TBMM'ye bağlı olarak devletin gelir ve giderlerini özel kanununa göre denetlemek,

-Genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunmakla görevlidir.

1924 Anayasası Sayıştay'a devletin gelir ve giderlerini denetleme görevini vermiştir.Devlet kavramı, genel, katma bütçeli kuruluşlar ile yerel yönetimleri içerdiğinden Sayıştay'ın yerel yönetimlerin gelir ve giderlerini denetleme görevi de olduğu anlaşılmaktadır.1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler de bulunmaktadır.Buna göre,Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir.İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler.İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esasların göre yerine getirilecektir.

5.2.2.2.Yasal Düzenlemeler

5.2.2.2.1. 442 sayılı Köy Kanunu

Köy Kanunu'nda merkezi yönetimin temsilcisi olan vali ve kaymakamların köyün karar ve organları üzerinde uyguladığı vesayet denetimine ilişkin hususlar vardır.Buna göre;

-Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir(m.40.).

-İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır.Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır(m.43).

-Köylüye salınan salma ile ilgili köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeye ve itiraz edenlere bildirmeye mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir.Konuyu bunlar karara bağlar(Ek m.3.).

-Köy bütçesi, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesi, ihtiyar meclisinin aldığı kamulaştırma kararları mülki amirin onayına tabidir.

5.2.2.2.2. 1580 sayılı Belediye Kanunu

A)Belediye Organları Üzerinde Vesayet Denetimi

Belediye meclisi;

-Kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa,

-Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

-Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

-Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.Bu takdirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir. Seçilen meclisler eskisinden geri kalan süreyi ikmal ederler.

İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister. Danıştay'ca bu husus en geç iki ay içinde karara bağlanır.Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son verilir(m.53.).

Ayrıca;

-Vali, gereken hallerde veya yeniden bir başkan vekili seçilmesine gerek olursa, meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilir.

-Belediye meclisleri olağan toplantılarına ait kanuni sürelerde işlerini bitiremezlerse, vali görüşme süresini 15 günü aşmamak üzere uzatabilir.

-Mülki amirler belediye meclisi toplantılarına bizzat gelebilir veya bu toplantılara temsilci gönderebilir.

B)Belediyenin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

Belediye meclislerinin;

-Belediye bütçeleri ve kesin hesabı,

-Ek ödenek, bütçe değişikliği ve fasıllar arası aktarma,

-Belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında, görülecek hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

-Belediye zabıta yönetimine ilişkin kararlar mülki amirin onayı ile yürürlüğe girer.

-Borç alıp verme ve 25 yıldan fazla borçlanma kararları için il idare kurulunun görüşü, valinin onayı ve Danıştay'ın kararı gerekir.

-Sınır çizilmesine ve uyuşmazlığına ilişkin kararları nüfusu 80 binden az olan belediyelerde İl İdare Kurulu kararı ve valinin onayı, 80 binden çok olan belediyelerde il idare kurulunun kararı ve Bakanlar Kurulunun,

-Belde veya belde kısımlarının ayrılması veya başka birimlerin belediyeye katılmasına dair kararları Danıştay'ın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın,

-Belediye sınırları içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, adları ile sınırlarının değiştirilmesine dair kararları, mahalli idare kurulunun kararı ve valinin,

-Belediye isimlerinin değiştirilmesine dair kararları, il idare kurulunun kararı üzerine Danıştay'ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu'nun,

-Belediye şubeleri kurulması kararları, il idare kurulunun kararı, Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulu'nun tasvibi ve Cumhurbaşkanı'nın,

Tahvil çıkarma kararları valinin ve Maliye Bakanlığı'nın görüşüne dayalı olarak Bakanlar Kurulu'nun onayı ile kesinleşir.

Belediye Encümenlerinin;

-Gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerinin fiyat ve ücretlerinin tespiti mahalli idare kurulunun,

-Kamulaştırma kararları mülki amirlerin onayına tabidir.

5.2.2.2.3. 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu

2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu 16 haziran 1934'te çıkarılmış olup, bu kanun ile Sayıştay'a belediye ve özel idare hesaplarını denetleme yetkisi verilmiştir.2514 sayılı Kanun'un 68'inci maddesine göre; özel idare hesapları ve belediye saymanlık hesapları ile kesin hesapları ikinci derecede Divan-ı Muhasebat'ın(Sayıştay'ın) inceleme ve yargılamasına(kesin hükme bağlamasına) tabidir.Bu hesaplar belediye ve özel idarelerin ilgili organlarında görüşülüp tasdik edildikten sonra ilgili yıl bütçesi ile birlikte Divan-ı

Muhasebat'a gönderilir.Divan-ı Muhasebat bu hesapları inceler ve kesin hükme bağlar.İlgililer divanın bu hükmüne karşı Sayıştay Temyiz Kurulu'na itiraz edebilirler.

Kanun'un 70'inci maddesine göre Divan-ı Muhasebat'a karşı belediye ve özel idarelerde saymanlar, tahakkuk memurları ve belli durumlarda da ita amirleri sorumlu olacaklardır.Sorumluluğun içeriği ise 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda açıklanmıştır.1050 sayılı Kanun'un 9.maddesinde;"Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim ve bu işlerle ilgili her türlü göndermeler ile bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı verenlere sayman denir."denilmektedir.

1050 sayılı Kanun'un Sorumluluğun Yaygınlaştırılması başlıklı 22'nci maddesinde özetle;"Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır: Tahakkuk memurları ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden sorumlu, ita amirleri de bu hususları gözetmekle yükümlüdürler.Bir giderin yapılmasına gerek gösteren görevliler,giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından tahakkuk memuru ile birlikte sorumludurlar."denilmek suretiyle ilgililerin Sayıştay'a karşı sorumluluğunun çerçevesi çizilmiştir.

5.2.2.2.4. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre İl İdare Kurulu, ilde valinin başkanlığında, defterdar, hukuk işleri müdürü, milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü ile tarım ve köy işleri müdürlerinden oluşmaktadır.İlçe idare kurulu ise, kaymakamın başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, tarım ilçe müdürü, sağlık ilçe müdüründen oluşmaktadır.İl ve ilçe idare kurullarının idari ve yargısal nitelikte bazı kararları bulunmaktadır.

İl İdaresi Kanunu'na göre, il idare kurulları, il idare şubelerinin,kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati çığnenenler tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar. Bu davalar,kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya verildiği tarihten itibaren 91 gün içinde açılmalıdır.Bu davalar Danıştay Muhakeme Usulüne tabidir.Bu kabil iptal davaları birinci derecede Danıştay'da açılmaz.Merci tecavüzü ile Danıştay'a dava açıldığı takdirde dava evrakı görevsizlik kararı ile ilgili il idare kuruluna gönderilir.İl idare kurullarının idari yargı işlerinde hukuk işleri müdürleri kanun sözcüsü vazifesini görürler. İdare kurullarının yargısal vazife görmek üzere toplantılarında idari davaya esas olan kararı vermiş bulunan idare amiri üye sıfatıyla bulunamaz ve oya katılamaz. İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir.

Köy Kanunu'nun 33'üncü maddesine göre; Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra belli suçları işleyenler(ağır hapis,rüşvet, zimmet gibi) veya belli görevlere gelenler(milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği gibi) muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.Aynı kanununun 41'inci maddesine göre de; İl 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 görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevden alınır.Bu kararlar aleyhine de idari yargı yoluna başvurulabilir.

5.2.3. 1961 Anayasası Dönemi

5.2.3.1.Anayasal Düzenlemeler

5.2.3.1.1.TBMM'nin Denetim Yolları

A)Genel Olarak

Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindedir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir(m.88).

B)Gensoru

Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisi'nindir.Cumhuriyet Senatosu'nun gensoru önergesi verme yetkisi yoktur.Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az 10 milletvekilinin imzasıyla verilir.Milletvekillerce veya bir siyasi parti grubunca verilen gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki ilk birleşimde görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahibi veya önerge sahiplerinden veya siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.Gündeme alma kararıyla birlikte gensorunun görüşülme günü de belli edilir. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir Bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur(m.89.).

C)Meclis Soruşturması

Başbakan veya Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Soruşturma, her iki Meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca yürütülür.Yüce Divana Sevk hususundaki karar birleşik toplantıda verilir.Meclislerdeki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz(m.90).

D)Dilekçe Hakkı

Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir(m.62).

5.2.3.1.2.Yargı Denetimi

1961 Anayasası'nın yargı denetimi ile ilgili düzenlemelerini şöyle sıralayabiliriz:

-İdarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim

tarihinden başlar.İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür(m.114).

-Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur(m.116/3.).

-Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnat olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz(m.118.).

Anayasa'nın 127'nci ve 128'inci maddesinde ise Sayıştay denetimi düzenlenmiştir. 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.Kesin Hesap Kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Anayasa'nın 140'ıncı maddesinde de Danıştay'ın yargısal ve idari görevleri belirtilmiştir.Buna göre Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece İdare Mahkemesidir.Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlenmek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

5.2.3.2.Yasal Düzenlemeler

5.2.3.2.1. 521 sayılı Danıştay Kanunu

Bu kanunla Danıştay'ın kuruluşu, organlar, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.Danıştay'ın kuruluşu, organları, görev ve yetkileri üçüncü bölümde hem idari denetim kısmında hem de yargı denetimi kısmında ayrıntılı olarak incelendiğinden bu konu burada tekrardan ele alınmayacaktır.

5.2.3. 1982 Anayasası Dönemi

5.2.3.1.Anayasal Düzenlemeler

5.2.3.1.1.TBMM'nin Denetim Yolları

Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli

güvensizlik önermeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Diğer bir siyasal denetim yolu meclis soruşturmasıdır.Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir.Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.Meclisteki siyasî parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

Anayasanın 74'üncü maddesinde dilekçe hakkı düzenlenmiştir.Buna göre, Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

5.2.3.1.2. Yargı Denetimi

Anayasanın 125'inci maddesine göre, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.Ayrıca idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

Anayasa'nın 155'inci maddesinde Danıştay düzenlenmiştir.Buna göre, Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Anayasa'nın 160'ıncı ve 164'üncü maddesinde ise Sayıştay düzenlenmiştir. Buna göre 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. Sayıştay'ın 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. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır (m.160). 1961 Anayasasından farklı olarak Sayıştay sosyal güvenlik kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiştir. Ayrıca Sayıştay daha önce mahalli idarelerin hesaplarını ikinci derecede inceleme yetkinse sahipken, yapılan değişiklikle birince derecede mahalli idareleri denetleme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 164'üncü maddesinde ise Sayıştay'ın kesin hesaplar hakkında genel uygunluk bildirimlerini vereceği belirtilmiştir. Buna göre kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar. Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

5.2.3.1.3. İdari Denetim

Anayasa'nın idari denetimle ilgili hükümleri şunlardır:

-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 mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

-Merkezi idare, mahalli 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 idari vesayet yetkisine sahiptir.

-Anayasanın 108'inci maddesinde Devlet Denetleme Kurulu düzenlenmiştir. Buna 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.

5.2.3.1.4.Yetki Genişliği İlkesi

Anayasanın 126'ncı maddesine göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.Yetki genişliği ilkesi ile valiler belli konularda merkeze danışmadan kararlar almakta ve bu kararları uygulama yetkisine sahip bulunmaktadır.

5.2.3.1.4.Tahkim

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.Tahkim, özellikle yabancıların yatırımlarından doğan hukuksal uyuşmazlıkların, ülke yargı organlarında değil, iki tarafça belirlenen bir hakem kurulunda çözümlenmesi anlamına gelmektedir.Türk hukukuna göre, uyuşmazlığın tahkim yoluyla çözülmesi için, uyuşmazlık konusunun tahkime elverişli olması gerekir. Tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri konuda tahkime gidilemez. Örneğin, bir boşanma davası tahkim yoluyla çözülemez. Bir ilişkide hiç bir yabancılik unsuru yoksa böyle bir ilişkiden kaynaklanan uyuşmazlıklar için uluslararası tahkime gidilemez.

5.2.3.2.Yasal Düzenlemeler

1982 Anayasası döneminde yerel yönetimlerin denetimini ilgili önemli yasal düzenlemeler de yapılmıştır.Bu yasal düzenlemelerden bazılarıyla ilgili açıklamalara üçüncü bölümde değinildiğinden burada tekrardan değinilmeyecektir.Ancak yerel yönetimlerin denetiminde ve kamu mali yönetimi sisteminde köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ise yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili bölümleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Bu yasal düzenlemeleri şöyle sıralayabiliriz:

- 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 2575 sayılı Danıştay Kanunu,
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu,
- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kanunu,
- 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ve Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun Kurulması,
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

5.2.3.2.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

A)5018 sayılı Kanunun Genel Özellikleri

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu, mali yönetimin anayasası olarak da adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun hükümlerini ortadan kaldırmış ve mevcut mali yönetim sisteminde çok önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişikliklerden denetim sistemi de önemli ölçüde etkilenmiştir. Kanun, TBMM'de 10.12.2003 tarihinde 5018 sayı ile kabul edilmiş, 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Toplam 83 maddeden oluşan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun temel özellikleri aşağıda sıralanmıştır:

-5018 Sayılı Kanun, bir ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu genel ihtiyaçlara cevap vermekle birlikte, mali yönetim ve kamu yönetimi anlayışındaki değişikliklere cevap veremez hale gelmiştir.

-5018 Sayılı Kanun, beş yıllık plan, yıllık program ve bütçe arasındaki kopuklukları, plan, program ve bütçe hedefleri arasındaki tutarsızlıkları gidermeyi amaçlamaktadır.

-5018 Sayılı Kanun, bütçe bütünlüğünü esas almaktadır. Genel bütçeli kuruluşlar, fonlar, döner sermaye işletmeleri, bağımsız bütçeli kuruluşlar gibi parçalanmış bütçelerin hazırlanması ve uygulanması arasındaki aksaklıkları gidermeyi hedeflemiştir. Kayıt dışı bütçeyi kontrol altına almak hedeflenmiştir. Özetle kanunda mali disiplin anlayışı ön plandadır.

-1050 Sayılı Kanuna göre yapılan mali uygunluk denetimine ek olarak bu kanunla performans denetimi tekniği de getirilmektedir. Bir başka deyişle girdi odaklı değil sonuç odaklı bir hizmet anlayışı esas alınmıştır.

-5018 Sayılı Kanun, kamu yönetimize stratejik yönetim, stratejik planlama, vizyon, misyon gibi yepyeni terim ve anlayışları getirmektedir.

-5018 Sayılı Kanun, harcamalar konusunda vatandaşların bilgilendirilmesini yani şeffaf yönetim anlayışını benimsemiştir. Tüm kurumlar harcamalarına ilişkin faaliyet raporları hazırlayacak ve kamuoyuna duyurulacaktır. Ödenek üstü harcama asla söz konusu olmayacaktır.

-Kamu yatırım projelerinin izlenmesi ve uygulanması konusunda daha önce danışma birimi olan DPT, 5018 Sayılı Kanunla icra birimi haline dönüşecektir.

-5018 Sayılı Kanunla, "3 yıllık bütçe" kavramı getirilmektedir.

-Üst Yönetici: Kanuna göre üst yöneticiler, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde validir. İl özel idare bütçesi uygulamasında; vali üst yöneticidir. İlçede ise ancak vali yetki devri yaparsa kaymakam harcama yetkilisi olacaktır.

-Muhasebe Yetkilisi: 5018 Sayılı Kanun Saymanların sorumluluğu açısından, 1050 sayılı Kanuna göre biraz daha rahatlık getirmiş, herşeye bakan, herşeyi kontrol eden ve bundan dolayı da her şeyden sorumlu tutulan eski sayman tanımı kaldırılmış yerine saymandan farklı olan muhasebe yetkilisi tanımı getirilmiştir.

-Mali hizmetler birimi yöneticisi, harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe mutemedi, iç denetçi-dış denetçi tanım ve açıklamalarını getirmiştir. 5018 Sayılı Kanun iç denetim-dış denetim esasına göre bir denetim oluşturarak ilgili kamu kurumlarının kendi denetçileri eliyle mali kontrol sistemlerini denetlemesi iç denetim; Sayıştay'ın TBMM adına yapacağı denetimi ise dış denetim olarak tanımlanmıştır.

- Kamu zararına sebep olanların zararı, faizi ile birlikte ödemesi ve ayrıca kendilerine bir aylık net ödemelerinin 2 katı tutarına kadar para cezası verilmesi hükmü getirilmiştir.(Md.71)

-5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemelerin, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunla belirlenen, İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamların ön inceleme yaptırma ve soruşturma izni verme yetkilerinde herhangi bir değişiklik getirmemekte ve 4483 Sayılı yasa ile ilgili Mülkiye Müfettişlerinin görev yetki ve sorumlulukları devam etmektedir.

-Ödenek üstü harcamalara kamu zararı yaratanlara karşı düzenlemeler yapılmıştır. Bütçelere, harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı şekilde, ödenek miktarını aşan, harcama talimatı veren; harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek ve benzeri dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilecektir.(m.70)

B)5018 sayılı Kanunun Denetimle İlgili Hükümleri

a)Malî saydamlık

Kamu yönetiminde saydamlık, özellikle, mali konularda önem taşımaktadır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.Uluslararası Para Fonu'nun "Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü"ne göre saydamlığın sağlanabilmesi için gerekli dört temel ilke şunlardır:

- Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve
- Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olmasıdır.

Kamu Mali Yönetimi Kanunu'na göre mali saydamlığın gerçekleşmesi için her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmek zorundadır. Bu amaçla;

- 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.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olacak olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca da izlenecektir.

b)Hesap verme sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu kanuna göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden,

raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olmaları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermeleri anlamına gelmektedir.

Kanunda üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu da düzenlenmiştir. Buna göre, 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, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakan; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici bakandır.

c) Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

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 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.

d) Faaliyet raporları

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. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezi 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, mahalli 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.

e)İç Kontrol Sistemi

-İç kontrolün tanımı

İç kontrol; idarenin 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir .

-İç kontrolün amacı

İç kontrolün amacı;

-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.

-Kontrolün yapısı ve işleyişi

Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınmak zorundadır.

-Ön mali kontrol

Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür. Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontroller, mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tâbi tutulacak mali karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilecektir.

-Malî hizmetler birimi

Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

-İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.

-İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

-Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.

-Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.

-İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

-Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.

-Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

-İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.

-İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.

-İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

-Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

-Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.

-İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.

-Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir. Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.

İdarelerin malî hizmetler birimlerinde malî hizmetler uzmanı çalıştırılabilir. Bunlar sınavın yapıldığı yılın başı itibarıyla 30 yaşını doldurmamış olmak kaydıyla, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi veya yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe malî hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanırlar. Yeterlik sınavında başarılı olanlar malî hizmetler uzmanı olarak atanırlar.

-İç denetim

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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.

•İç denetçinin görevleri

Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

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, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

-Malî 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 yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

● İç denetçinin nitelikleri ve atanması

İç denetçi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşıması gerekir:

-İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak.

-Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak.

-Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak.

-İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer şartları taşımak.

Kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacaklar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitimine tâbi tutulur. Eğitim programı, iç denetçi adaylarına denetim, bütçe, malî kontrol, kamu ihale mevzuatı, muhasebe, personel mevzuatı, Avrupa Birliği mevzuatı ve mesleki diğer konularda yeterli bilgi verilecek şekilde hazırlanır. Bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilir. İç denetçi adayları için uygulanacak eğitim programının süresi, konuları ve eğitim sonucunda yapılacak işlemler ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

5018 sayılı Kanunun 63'ncü maddesinde iç denetimin amacı olarak, kaynakların ekonomik etkili ve verimli olarak yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak sayılmıştır. Bu gaye zaten bütün kurum denetim birimlerinde teftiş kurullarının görevleri arasında da sayılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu denetimde yenilik getirmediği gibi, etkili ve bağımsız denetimin altyapısı olan denetçi bağımsızlığını fiilen sağlayamamıştır. İç denetimin temel görevi harcama sonrası iç denetimi yerine getirmektir. Her harcama ve mali kararda harcama yetkilisinin dolayısıyla üst yöneticinin yani iç denetçinin bağlı olduğu amirinin imzası olacaktır. Bu durumda denetçinin kendisini atayan ve görevden alma yetkisine sahip olan amirinin işlemini nasıl denetleyeceği konusu belirsizdir.

Denetimin etkili olmasının bir başka şartı denetlenen birim ve şahıslar üzerinde caydırıcı olmasıdır. Bu da ancak denetim elamanına teftiş edilen görevlilere karşı bazı yaptırım(müeyyide) gücünün verilmesi ile mümkündür. Devlet Memurları Kanununun 139'ncü maddesinde bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerine görevi başında kalması sakıncalı bulunan memurların "görevden uzaklaştırılması" yetkisi, iç denetçilere

verilmemiştir. İç denetçi denetimi esnasında görevini suistimal eden memurları tesbit ettiğinde ancak görevden uzaklaştırma yetkisi olan merkezde atamaya yetkili amire, ilde valiye ve ilçede kaymakama bildirerek işten el çektirebilecektir. Bu da denetimin caydırıcılığını azaltır. Ayrıca atamaya yetkili amir ve mülki idare amirleri denetçinin bu taleplerini dikkate almayabilirler. Bu durumda bu amirlere nasıl bir müeyyide uygulanacağı hususu yasada gösterilmemiştir.

●İç Denetim Koordinasyon Kurulu

Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler.

Gerekli görülen hallerde İç Denetim Koordinasyon Kurulu, oy hakkı olmamak kaydıyla teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri de toplantılara davet edebilir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunda görevlendirilenlerin asli görevleri devam eder. Başkan ve üyelerine, ayda dörtten fazla olmamak üzere her toplantı günü için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutar üzerinden toplantı ücreti ödenir.

*İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri

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.

-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 Bakanına 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,

-Sayıştay'ın Görevleri ve Denetlenmesi

• Kurumların dış denetimini yapma

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a)Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî 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 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.

Sayıştay raporları, Sayıştay Kanunu Tasarısına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisine veya ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği yetkili tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulacaktır.Türk Silahlı Kuvvetlerinin elinde bulunan taşınırın denetimi sonucunda hazırlanacak raporların Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına ve kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar, Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığının görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenecektir.

•Genel uygunluk bildirimini verme

Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez.

●Malî istatistiklerin değerlendirme

Bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.

●Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır .

-Mahallî idarelerin İçişleri Bakanlığınca denetimi

Malî 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(Mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri, bakanlık iç denetçileri) ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî 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(5018 sayılı Kanun m.77).

5018 sayılı Kanuna göre İçişleri Bakanlığı Denetim Elemanlarının (Mülkiye Müfettişi ve Mahalli İdareler Kontrolörleri) genel teftişlerde mali denetime ilişkin yetkileri bulunmamaktadır. Yani harcama belgeleri ve verile emirlerine bakmayacaklardır. Kanununun 77. maddesi gereğince yapılacak teftiş ise bir çeşit özel teftiş olarak değerlendirilebilir.Mülkiye müfettişlerinin soruşturma ile ilgili yetkileri devam etmektedir. Bu yetkilerini 4483 sayılı yasaya göre kullanmaya devam edeceklerdir.Belediye ve Özel İdare Kanunlarında öngörülen denetim yetkisinin, idari vesayet yetkisi çerçevesinde ve mahalli idarelerin mali işlemleri dışında kalan konularda yapılmasına devam edilecektir.

Mahalli idarelerin bazı işlemleri hem mali hem de idari nitelik taşıyan işlemlerdir.Örneğin ihale işlemleri başlı başına mali işlem olmadığı anlaşılmaktadır. İhaleye hazırlık, ihale yapılması ve bunlara ilişkin işlemler idari işlemdir. İdari işlemler sonuçlandırıldığında mali sonuç doğurmaktadır. Bir çok idari işlem aynı şekilde mali sonuç doğurmaktadır(atama onayı, geçici görevlendirme,imar planlaması gibi). Dolayısıyla mali sonuç doğuran bu tür işlemlerin idari aşaması İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından denetlenebilir.Fakat bu denetim sonucunda ilgililer hakkında mali sorumluluk doğuracak herhangi bir işlem yapılamayacaktır.Zira kurumları mali açıdan denetleme yetkisi iç denetçilere ve Sayıştay'a verilmiştir.

5.2.3.2.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu

A) Belediye Meclislerinin Denetimi

a) Meclis Denetim Komisyonu

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında kamu personelinin ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir. Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere (1.000); kamu personeli dışındaki diğer uzman kişilere büyükşehir belediyelerinde (3.000), diğer belediyelerde (2.000) gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, belediye meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenir. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

b) Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

B) Vesayet Denetimi

a) Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

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.

b)Belediye Meclisinin Feshi ve Meclis Üyeliğinin Düşmesi

-Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

-Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirim 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 meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir(m.29.).

c)Belediye başkanlığının sona ermesi(m.44)

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

-Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

-Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

-Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

-Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

d)Belediye başkanı görevlendirilmesi

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

e)Belediyenin Seçilmiş Organlarının Görevden Uzaklaştırılması

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(m.47.).

f)Norm kadro ve personel istihdamı

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir(m.49).

g)Belediye İşletmesi Kurma

Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir(m.71.).

h)Ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı

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(m.81.).

ı)Hizmetlerde aksama

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.İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir(m.57).

C)Belediyelerin İç denetçiler ve Sayıştay Tarafından Denetimi

a)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(m.54)

b)Denetimin kapsamı ve türleri

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(m.55.)

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(m.58.).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ile 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesi hükmüne göre 01.01.2005 tarihinden itibaren belediye, il özel idaresi, bunların kurdukları birlik ve idarelerde (EGO, ASKİ, İSKİ, İETT gibi) harcama sonrası dış mali denetimin Sayıştay tarafından, malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerin ise idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetimi yapılacaktır.EGO,ASKİ gibi kurumlar ile belediye ve il özel idarelerin kendi aralarında kurdukları birlikler bu yasalardan önce Sayıştay Denetimine tabi değildi.Ancak köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülkî idare amirleri eliyle denetlenecektir.Mülkiye müfettişleri ve Sayıştay bu birliklerin denetleme konusunda görev ve yetkiye sahip değildir.

5.2.3.2.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

A)Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerinde Denetim Yetkisi

a)İmar Planlarını Denetleme Yetkisi

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32'nci maddesi(ruhsatsız yapıları durdurma) ve 42'nci maddesinde(imar kanununa aykırı yapı yapanlara ceza vermekle ilgili hükümler) belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42'nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.

b)Meclis kararlarının kesinleşmesi

İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir.Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir.Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

c)İlçe belediyesi bütçeleri

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

- Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
- Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
- Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

d)Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır.Büyükşehir belediyesi kanunla kendisine verilmiş olan görevleri malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler

arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe veya ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.

B) Vesayet Denetimi

a)Büyükşehir belediyesine katılma

Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir(m.6.)

b)Belediye başkanlığının sona ermesi

Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir(m.19.).

c)Meclis kararlarının kesinleşmesi

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 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 on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir(m.14.).

d)Personel istihdamı

Büyükşehir belediyelerinde başkana yönetim işlerinde yardımcı olacak olan genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır(m.22.).

e)Diğer hükümler

Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.(m.28).

5.2.3.2.4. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

A) İl Genel Meclisinin Denetimi

a) Meclis Denetim Komisyonu

İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personeline de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur(m.17).

b) Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları

İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. 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. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. 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(m.18).

B) Vesayet Denetimi

a) Meclis kararlarının üzerinde vesayet denetimi

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 ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur(m.15).

b) İl genel meclisinin 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(m.22).

c)Encümen kararları üzerinde vesayet denetimi

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. 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. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar(m.27).

d)Görevden uzaklaştırma

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 İçişleri Bakanlığınca 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(m.34).

e)Norm kadro ve personel istihdamı

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve 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(m.36).

f)Hizmetlerde aksama

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(m.40).

g)İl Özel İdarelerinin Borçlanması

İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 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(m.51).

h)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(m.53).

ı)Yurt dışı ilişkileri

İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir.Bu faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının iznini alınması zorunludur(m.62).

C)İl Özel İdarelerinin Denetimi

a)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, 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(m.37).

b)Denetimin kapsamı ve türleri

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 de aynı esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur(m.38).

Denetimle ilgili diğer hükümler 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(m.41).

c)Faaliyet raporu

Vali, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütölen 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(m.39).

ALTINCI BÖLÜM

6.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

6.1.Hukuksal Sorunlar

6.1.1.Anayasa'dan Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde yerel yönetimlerin bağımsız ve etkin bir denetiminin önünde bazı anayasal sorunlar bulunmaktadır.Bunları şöyle sıralayabiliriz:

-Anayasa'nın Sayıştay'ı düzenleyen 160'ncü maddesi Sayıştay'ın bölge teşkilatı kurmasına imkan tanımamaktadır.Bu nedenle yerel yönetimlerin hesaplarını sürekli olarak yerinde denetleyecek, verimli, etkin ve hızlı işleyen bir denetim sistemi oluşturulamamıştır.Ayrıca, Parlamento'da Sayıştay denetim raporlarını değerlendirecek denetim, yolsuzluklar, kamu maliyesi alanlarında uzmanlaşmış bir komisyon bulunmamaktadır.Sayıştay raporlarının incelendiği Plan ve Bütçe Komisyonu'nun görev ve sorumlulukları çok fazladır.Bu nedenle Sayıştay raporlarını ayrıntılı olarak inceleyememektedir.

-Siyasal denetimle ilgili de bazı sorunlar bulunmaktadır.Hükümeti ve bakanları denetleme yetkisine sahip olan Parlamento bu denetimi yeterli ölçüde yapamamaktadır.Bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır.Bunlardan birincisi seçim sisteminden kaynaklanan sorunlardır.Seçim sistemi siyasal parti liderlerine milletvekili adaylarını belirleme konusunda geniş yetkiler vermiştir.Milletvekili bu nedenle partisinin liderine minnet duygusu duymaktadır.Dolayısıyla iktidarda olan partinin milletvekillerinin hükümeti denetleme gibi bir kaygısı bulunmamaktadırlar.İkinci olarak, Parlamentoda çoğunluğu iktidar partisi ya da partileri oluşturmaktadır.Siyasal denetim yollarını daha çok muhalefet partisi ya da partileri işletmektedir.Bu partiler de parlamentoda yeterli çoğunluğa sahip olmadığından bu denetim yapma istekleri sonuçsuz kalmaktadır.

Mülki idare amirlerinin yapmış olduğu vesayet denetimi kaynağını anayasadan almaktadır. Anayasa'nın 127'nci maddesinde; "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." denilmektedir. Fakat vesayet denetiminin anayasada sınırlarının belirtilmemiş olması bir eksikliktir.Bu nedenle vesayet denetiminin bazen hukuka uygunluk denetimi olmaktan çıkıp bazen yerindelik denetimine dönüşebilmekte, bu da yerel yönetimlerimizin özerkliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

-Tüm demokratik ülkelerde bulunan ve vatandaşlar ile idare arasındaki sorunları hızlı bir şekilde çözen ombudsmanlık sistemi ülkemizde henüz oluşturulamamıştır. Ombudsmanlık kurumunun kurulmaması şu sorunları da beraberinde getirmektedir:

*İdarede verimlilik yoktur.

*İdarede toplam kalite anlayışı düzeyi yeterli değildir.

*İdari yargının yükü fazladır.Bu nedenle davalar uzun sürmekte ve adalet gecikmektedir.

*İdari yargıya başvuruda yargı harcı istenmektedir.Bu durum vatandaşların yargı yoluna başvurmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

*Parlamentoya başvuru yolu ile yapılan denetimde, parlamentonun sınırlı yetkisi yüzünden tatminkar bir sonuca varılamamaktadır.Ayrıca Parlamento Dilekçe Komisyonu'nun yükü çok ağırdır.

6.1.2.Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde yerel yönetimlerin denetiminde yasalardan kaynaklanan bazı sorunlar bulunmaktadır.Bu sorunları şöyle sıralayabiliriz:

-Teftiş ve denetim birimlerinin bir kısmı, en üst amire veya yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlıdır (Amire bağlı olma ve emirle iş yapma ve idareye tabi olma esası). Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmamış olması,denetimden istenilen sonuçların alınmamasının önemli nedenlerindedir.Ülkemizde, uluslararası denetim standartlarında belirtilen bağımsızlık ilkesine gereği gibi uyulmamakta, bazı istisnalar dışında denetimin planlanmasından yürütülmesi aşamalarına kadar, adına denetim yapılan makamlardan talimat alınmaktadır. Denetimin bağımsızlığına yönelik bir başka sorun da bağımsızlık ilkesinin yanlış anlaşılmasıdır. Bu ilkenin yanlış anlaşılması nedeniyle denetim birimleri ve mensupları adeta yalnız bırakılmakta ve kendi hallerine terk edilmektedir. Bu durum, denetim yönetiminin ve denetim hizmetlerinde verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerinin gelişmemesi sonucunu doğurmaktadır.

-Denetim, idarelerin tüm karar ve işlemleri üzerinde değil, tek tek işlemler bazında yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemektedir.

-Yerel yönetimlerin denetim sonuçları kamuoyuna açık değildir (Teftiş, denetim ve soruşturma raporları gizlidir).

-Yerel yönetimleri denetleyen teftiş kurulları ve denetim birimlerinin kendi aralarında ve bunlarla dış denetim organı(Sayıştay) arasında herhangi bir koordinasyon yoktur. Hatta aynı bakanlık içerisindeki denetim birimleri arasında dahi koordinasyon, işbirliği ve iletişim yoktur.

-Yerel yönetimleri denetleyen denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte ve denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin bütüncül bir biçimde izlenmesini imkansız hale getirmektedir.

-Müfettiş, kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statüleri, görev tanımları ve bağımsızlıkları açık olarak belirlenmemiştir.

-Denetim elemanlarının idari göreve geçişi belli esaslara bağlanmamış olduğundan teftiş kurulları ve denetim birimleri idareye geçiş aracı olarak görülmektedir. Diğer taraftan

pasif görev adına ve cezalandırıcı mahiyette idareden bu kurullara atama yapılabilmektedir. Bu nedenlerle meslek ve mesleki bağımsızlık zarar görmektedir.

-Yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili teftiş ve denetim standartlara ve önceden hazırlanan rehberlere uygun olarak yürütülmemektedir. Her teftiş ve denetim birimi kendi mesleki eğitim ve teamüllerine göre hareket etmektedir.

-Sayıştay Anayasa'nın 160.maddesine göre TBMM adına denetim yapmaktadır.Sayıştay'ın denetim alanı dışındaki kurum ve konuların çokluğu da (KİT'ler, köylere hizmet götürme birlikleri, deprem fonları gibi) büyük bir problemdir. Kamu yönetimindeki düzensizlik, verim eksikliği, israf (ve yolsuzluklarla) uğraşmanın Sayıştay'ın görev alanı içinde olmadığı görüşü nedeniyle kamu fonlarını kullanan pek çok kurum ve kuruluş Sayıştay denetiminin dışına çıkarılmıştır. Düzensizliklere daha çok Sayıştay'ın (yani Parlamento'nun) denetimi dışında kalan bu kurum ve kuruluşlarda rastlandığı iddiası vardır.

-Bilindiği gibi, kamu mali yönetiminin temel yasası veya anayasası olarak adlandırılan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre mali kontrol yetkilisinin harcama öncesi kontrol görevleri çok geniş tanımlanmıştır. Halbuki uluslararası uygulamalar ve son dönem araştırmalar harcama öncesi kontrolün artırılması ile yolsuzluk ve etkinlik artışı arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığını göstermiştir.

-5018 sayılı kanuna göre her kurumda bir iç denetçi olacaktır.Dış denetimi ise Sayıştay yapacaktır.5018 sayılı Kanun esas olarak modern mali yönetimin gereği olan iç kontrol, iç denetim ve dış denetim kavramlarını ve bunlara ilişkin düzenlemeleri getirmekle beraber teftiş kurullarına nasıl bir fonksiyon biçildiğine fazla bir açıklık getirmemektedir. Ancak Kanun'un geçici 7. maddesi mevcut teftiş kurullarının elemanlarının iç denetçi olabileceğine ilişkin hükümler getirirken, iç denetçi olarak atanan teftiş ve benzeri kurul elemanlarının kariyerlerine veya durumlarına uygun görevlere istekleri halinde tekrar geri atanabileceklerine dair de hükümler getirmekte ve böylece mevcut teftiş kurullarının fonksiyonlarının devam edeceğine dair bir izlenim yaratılmış olmaktadır. Kanunun iç denetçinin görevlerini düzenleyen 64. maddesindeki “denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlanıldığında durumu ilgili idarenin en üst amirine bildirme” ifadesinin bu soruşturmayı kimin yapacağına dair bir açıklık içermemekle beraber doğal olarak bir teftiş kurulu fonksiyonuna ihtiyaç duyulduğunu çağrıştırması teftiş kurullarının hakikaten kaldırılıp kaldırılmadığı sorusunu gündeme getirmektedir

-5018 sayılı Kanunun 63'ncü maddesinde iç denetimin amacı olarak, kaynakların ekonomik etkili ve verimli olarak yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak sayılmıştır. Bu gaye zaten bütün denetim birimlerinin görevleri arasında sayılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu denetimde yenilik getirmediği gibi, etkili ve bağımsız denetimin altyapısı olan denetçi bağımsızlığını fiilen sağlamamış sadece zikretmekle kalmıştır.İç denetimin temel görevi harcama sonrası iç denetimi yerine getirmektir. Her harcama ve mali kararda harcama yetkilisinin dolayısıyla üst yöneticinin yani iç denetçinin bağlı olduğu amirinin imzası olacaktır. Bu durumda denetçinin amirinin işlemini nasıl denetleyeceği konusu belirsizdir.

-Denetimin etkili olmasının bir başka şartı denetlenen birim ve şahıslar üzerinde caydırıcı olmasıdır.Bu da ancak denetim elamanına teftiş edilen görevlilere karşı bazı yaptırım(müeyyide) gücünün verilmesi ile mümkündür. Devlet Memurları Kanununun 139'

uncu maddesinde bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerine görevi başında kalması sakıncalı bulunan memurların “görevden uzaklaştırılması” yetkisi, iç denetçilere verilmemiştir. İç denetçi denetimi esnasında görevini suistimal eden memurları tespit ettiğinde ancak görevden uzaklaştırma yetkisi olan merkezde atamaya yetkili amire, ilde valiye ve ilçede kaymakama bildirerek işten el çektirebilecektir. Bu da denetimin caydırıcılığını azaltır. Ayrıca ,5018 sayılı Kanun İç denetçi raporlarının gereğinin yerine getirilmemesi halinde yöneticilerin sorumluluğu ve müeyyidelerini düzenlememiştir. Bu bakımdan iç denetçi denetiminde caydırıcı ve etkili olması pek mümkün gözükmemektedir.

-Sayıştay’ın mevcut örgütlenme modelinde yargısal fonksiyonları daha ağır basmaktadır. Tüm yargı organlarında olduğu gibi Sayıştay’da da yargının işleyişi yavaş olmakta, raporlar kısa sürede yargılanamamaktadır. Ayrıca Sayıştay’ın yargı fonksiyonunun öne çıkmış olması TBMM’ye sürekli rapor sunmasını güçleştirmektedir.

-Türk hukuk sisteminde yargı kararları Anglosakson hukukunda olduğu gibi hukuk yaratmamakta, yargı kararı, yerleşmiş deyişle olayına münhasır sayılmaktadır. Bu yüzden, sübjektif unsurları nazara almadan, sadece kanun hükmünün olaya uygulanmasından ibaret olan, Sayıştay’ın, yargı kararında da aynı ilke geçerli sayılmaktadır. Diğer taraftan, Dairelerin ve Temyiz Kurulunun kararları, ne kurum içinde, ne de ilgililere yönelik olarak düzenli ve yaygın bir biçimde dağıtılamadığı için emsal kararların örnek alınması yoluyla da gerek denetimde ve gerek uygulamada bir birlik sağlanamamaktadır. Daireler arasında aynı konuda çok farklı kararlar ortaya çıkmaktadır.

-Sayıştay denetiminin dışa dönük raporlamaya odaklanması yanında, bugüne kadar az ele alınan gelir denetimi, bilgisayar destekli denetim gibi bazı alanlarda yeni atılımlar yapılması, yeni yaklaşımlar ve metodolojiler geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle gelir denetiminde gelir denetiminde uygunluk denetimi yanında performans denetimi pek yapılmamıştır.

-Sayıştay denetiminde ahizlerin (fazla ödemenin yapıldığı kişiler) sorumlu bulunmamaktadır. Örneğin müteahhide 100 milyar fazla ödeme yapılmış olsun. Bu fazla ödemeden dolayı müteahhit Sayıştay yargısında sorumlu olarak görülmemektedir. Oysa ki, fazla ödemenin yapıldığı bu kişilerin de Sayıştay’a karşı sorumlu olmaları gerekir.

-Sayıştay ilâmlarıyla ilgili Sayıştay Kanunu’nda yer alan “ İlâmlarda gösterilen zimmet ve tazminlerde zimmetler oluş tarihinden; tazminler ise hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur. Ancak, bu suretle eklenecek faizin tutarı, zimmet veya tazminine karar verilen miktarın % 10 unu geçemez.” hükmü de büyük bir problemdir. Örneğin müteahhide 100.000 YTL’lik fazla ödeme yapılmışsa aradan kaç yıl geçerse geçsin müteahhitten en fazla 110.000 YTL geri alınabilecektir. Bu durumda devlet alacağını müteahhitten çok büyük bir kayıpla geri almaktadır.

-Ülkemizde çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilememiş olması, denetim sistemimizin önemli eksikliklerindedir. Türkiye’de denetim ağırlıklı olarak uygunluk denetimine yöneliktir. Mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç denetim mekanizmalarının kontrolü ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları gerektiği şekilde yerine getirilememektedir. Bu tip uygulamaların eksikliği ve denetim birimlerinin, kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesine katkı sağlayacak şekilde yapılandırılması söz konusu olmadığından denetim etkisiz kalmaktadır. Günümüzde denetim artık hukuka uygunluk denetiminin ötesinde harcamaların verimliliği ve etkinliğini denetleme(performans denetimi) anlamını da kazanmıştır. Ayrıca

çağdaş denetimin üzerinde önemle durduğu mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans denetimi gibi temel ilke ve anlayışların eksikliği de ciddi problemlerdir. Kuşkusuz, çağdaş anlamda denetim metot ve tekniklerinin oluşturulmaması da önemli bir eksikliktir. Denetim sistemimizde bazı örnekler dışında çağdaş denetime yönelik kapsamlı el kitapları ve rehberler bulunmamaktadır Uluslararası standartlara uygun olmayan ve genel kabul görmüş ilkelerin yer almadığı rehberlerle yapılan denetimler sonucunda, uygulamaya yön verebilecek ve beklentileri karşılayabilecek kaliteli ürünler üretilmesi mümkün olamamaktadır.

-Ülkemizde uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Kamu görevlileri, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman lafzi olarak yorumlamakta; amaç,hizmet verimliliği ve vatandaşların talepleri gibi unsurları ihmal etmek ya da ikinci plana itmek durumunda kalmaktadır. Bu durum, bürokratik yapımızın vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaşa karşı koruma anlayışına göre düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

-Yerel yönetimin hedeflerini gerçekleştirmede ihtiyaç duyduğu bilgi ve güvenceleri sağlayan yönetim araçlarını ifade eden iç kontrol eksikliği ve iç kontrol-denetim ilişkisinin makul bir zemine oturtulmamış olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından birisi olan iç denetimin etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir.Çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yetersizliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğundan, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktılara ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığından, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır.

-Yerel yönetimleri denetleyen denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi, işlerin sistemli ve programlı bir eğitim yerine usta-çırak ilişkisi içinde yürütülmesini, giderek karmaşıklaşan ve hızla değişen bir ortamda faaliyet gösteren denetim mensuplarının mesleki yeterliliklerinin eksik kalması sonucunu doğurabilmektedir.Bu olumsuzluk başarılı ve amacına ulaşan denetimlerin yapılmasını da engellemektedir.

-Ülkemizde, denetim faaliyetleri yürütülürken bilişim teknolojisi imkanları gerektiği gibi kullanılmamaktadır. Pek çok kamu kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojisi imkanlarıyla yürütülen işlemlerinin incelenmesiyle görevli olan denetim mensupları, göreceli olarak, bu imkanları daha az kullanmaktadırlar. Zaman tasarrufu sağlayarak denetim işlevini hızlandıran ve daha açık ve doyurucu bilgiye erişim imkanı veren bilişim teknolojisinden yararlanma, denetim mensupları açısından son derece önemlidir.

-Yerel yönetimlerin denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından büyük bir eksikliktir. Denetimde yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, bu hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini, erişilemeyen hedefler varsa bunların nedenlerini açık bir biçimde gösteren raporlar hazırlanmamakta, hazırlananlar da kamuoyuyla paylaşılmamaktadır.Bürokratik işleyiş içinde kalan ve kamuoyunca değerlendirilemeyen raporların, denetime ve genelde kamu yönetimine katkısı bulunmamaktadır.

-T.C. Anayasası'nın 129/son maddesinde; "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır" denilmektedir. Memurların görev suçları ile ilgili tahkik sisteminin getirilmesi ve bu konuda 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un yerine çıkarılan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun", Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Ancak bu yasa; önceki yasadaki idare kurulları yerine, belirli mercileri izin verme hususunda yetkili kılmak suretiyle, eskisinden daha kötü bir sistem oluşturmuştur.

-Adli ve idari yargıda davalar çok uzun sürmektedir. Adaletin gecikmesi gerek vatandaşları gerekse kurumları mağdur etmektedir. Adaletin gecikmesinin en önemli nedenleri arasında personel sayısının azlığı, yetersiz yargı binaları ve araç-gereç yönünden yetersizlik gösterilebilir. Davaların uzamasının başında hakim ve savcı sayısının azlığı gelmektedir. Bugün, Türkiye'de yaklaşık 9000 hakim-savcı bulunmaktayken, Almanya'da birleşmeden evvel 25.000 hakim savcı görev yapmaktaydı.

-Bugün ülkemizde, hukuk fakültesi sayısı 28'e ulaşmıştır. Ancak Hukuk Fakültesi sayısındaki aşırı artış, rekabet nedeniyle hukuk eğitiminin kalitesinde olumlu etki yapmaktan uzaktır. Hukuk Fakültelerinde derslerin genellikle, öğretim elemanının tek yanlı anlatımına dayalı olarak yürütülmesi, öğrenciyi pasif bir konuma itmektedir. Bu da, öğrenciyi kitap ve notların ezberlemesine yöneltmektedir. Aslında çağdaş bir hukuk eğitiminin amacı, okuyan, araştıran, düşünen, tartışan, güçlü muhakeme yeteneğine sahip, kendine güvenen ve hukukun üstünlüğüne inanan hukukçular yetiştirmek olmalıdır. Adaletin gereği gibi yürütülmesi açısından hakim ve savcılarının sayısının artırılması yanında, söz konusu kişilerin niteliği de çok önem taşımaktadır. Bu bakımdan mesleğe alınacak kişilerin seçiminde, niteliğe çok önem verilmeli ve aynı özen staj süresinde de gösterilmelidir. Adaletin teslim edileceği bu kişiler, staj sırasında ve meslek içinde bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi için yurt içinde ve yurt dışında mesleki olarak eğitilmelidir.

-Yeni kurulan ilçelerde genç yargıç ve savcılar işsizlikten yakınırken, metropollerde yargıç ve savcılar aşırı iş yükü altında ezilmektedir. Bir mahkeme yılda ortalama 1000-1200 dava ile uğraşmaktadır. Bunun sonucu olarak, mahkemelerin günde ortalama 40 dava için duruşma yapmaları gerekmektedir. Bu kadar ağır bir iş yükü altında kalan hakimlerden çabuk ve adil kararlara varmalarını beklemek güçtür. Yardımcı personelin yetersizliği denilince bunu nicelik ve nitelik bakımından ele almak gerekir. Bu personelin sayısal olarak yetersiz olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Adalet hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için, başta hakim-savcı olmak üzere, diğer adliye personeli ve kolluk sayısının yeterli olması gerekmektedir. İşte söz konusu personelin yetersizliği, adaletin gecikmesine neden olan önemli bir olgudur. Adliye hizmetlerinin yerine getirildiği yerler, fiziki olarak ihtiyacı karşılayamamaktadırlar. Adliye binalarının çoğu çağın koşullarına uygun olmayan eski yapılar olup, hizmete cevap verememektedirler. Bu husus, Adalet olan güvenin sarsılmasının önemli etkenlerinden biridir. Adalet hizmetlerinin hızlı ve kaliteli bir hale getirilmesinde, bu hizmetlerin modernize edilmesinin, elektronik araçlardan yararlanılmasının önemi büyüktür.

-Saydam olmayan bir yönetim anlayışı denetimin önündeki en büyük engellerden biridir. Ülkemizde kamu yönetiminin "bilgi sunma görevi" ile yönetilen kitlelerin "bilgi edinme özgürlüğü" açık bir biçimde düzenlenmediğinden, kamusal işlemlerde, işleyişte, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda saydamlık eksik kalmakta ve vatandaşlara yeteri

kadar bilgi aktarılamamaktadır. Öyle ki bakanlıkların bile birbirlerinden bilgi sakladıkları karar alma süreçleri ortaya çıkmaktadır. Güvenilir, anlaşılabilir ve kullanılabilir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu makamlarının verdikleri geniş kitleleri ilgilendiren kararların gerekçelerinin yeteri kadar açıklanmaması ve bu kararlara yönelik işlemler için saydam ve açık kuralların belirlenmemiş olması, yolsuzluklara açık bir davetiye teşkil edebilmekte ve menfaate yönelik istismarların ortaya çıkması kaçınılmaz olabilmektedir. Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda bir gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu yönetiminde yer alan görevliler, yetkilerini artırmak amacıyla, bilgi saklamaktadırlar.

-Vatandaşların yönetimle ilgili şikayet ve başvurularını dinleyebilecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturabilecek, ombudsman gibi bir kurum ya da birimin bulunmaması da saydamlık mekanizmalarının eksik parçalarından birisidir. Böyle bir mekanizmanın bulunmayışı vatandaşların kamu yönetimine ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurumaktadırlar.

-Hesap verme sorumluluğu, en basit ifadeyle, kamu yönetiminde her makamın, tasarruflarından dolayı başta idare, yasama ve yargı makamlarına açıklamada bulunmakla ve bu tasarrufları gerekçelendirmekle yükümlü olması, hiçbir makamın inceleme ve denetiminden muaf tutulmaması anlamına gelmektedir. Hukukun üstünlüğü açıklık, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere ne ölçüde uyulduğu ancak hesap verme sorumluluğu aracılığıyla saptanabilmektedir(TÜSİAD,2002 : 36.).Bizde etkili bir hesap verme sorumluluğu mekanizması bulunmamaktadır.Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır.Özellikle hükümetin meclise karşı sorumluluğunu düzenleyen siyasi hesap verme sorumluluğu ile seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun ve bütünüyle devletin vatandaşına karşı olan hesap verme sorumluluğu mekanizmaları yeterli değildir.Ülkemizde kurumların hedefleri ile bu hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiğine dair performans göstergeleri bulunmamaktadır.Gerek siyasi düzeyde sorumlu olan bakanların gerekse diğer kamu görevlilerinin yaptıkları faaliyetlerin sonuçları hakkında TBMM ve halkı düzenli olarak bilgilendirmeleri ve onlara düzenli olarak rapor sunmaları anlayışı bulunmamaktadır.Ayrıca kamu kurumlarında, kurum içi hesap verme sorumluluğu önlemleri yeterince uygulanmamaktadır. Devlet gelirlerinden yapılan harcamalar ve icra programlarının sonuçları hakkında vatandaşlara hesap verilmemektedir.

-Hükümet ile bağlı kamu kurumlarının yöneticileri arasında “performans sözleşmeleri” yapılmadığından, yöneticiler, vatandaşların memnuniyeti ve menfaati yerine siyasilerin memnuniyetine önem vermekte ve başarısız olsa dahi onların desteğini arkasında hissetmektedir.

-Ülkemizde kayıtdışı ekonomiyle etkili bir şekilde mücadele edecek ve ekonomiyi kayıt altına alacak bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Kayıtdışı ekonomi, genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin kapsamı içine hem yasalarla yasaklanmış ekonomik faaliyetler, hem de yasalarla yasaklanmadığı halde bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen, belgelendirilmeyen ekonomik faaliyetler girmektedir. Kamuoyunda kayıt dışı ekonomi ile kara paranın aynı anlama geldiği düşünülmekte ise de kara para, kayıt dışı ekonominin bir bölümünü oluşturur ve sorunun incelenmesi ve önlenmesi sürecinde kayıt dışı ekonomi aşağıdaki üç farklı alanda ortaya çıkabilir:

- Dolaylı olarak da olsa toplumsal hayata zarar veren her türlü faaliyetten elde edilen kazançlar,
- Suç sayılan hareketler sonucu elde edilen kazançlar ve
- Ekonomik hayatı düzenleyen kural ve usuller ihlal edilerek elde edilen kazançlar.

6.2.Siyasal Sorunlar

6.2.1.Siyasal Partiler Ve Siyasal İktidarlardan Kaynaklanan Sorunlar

Kamu bürokrasisi günümüzde devlete ve millete değil siyasal iktidarlara ve partilere hizmet eden bir örgüt olarak algılanmaktadır.Kamu görevlileri bir siyasal görüşün tarafı olmak zorunda bırakılmışlardır.Bürokrat atamalarında siyasal yandaşlık çok önemlidir. Atamalarda siyasal nedenlerin ağır basması ise, kamu görevlisini özellikle yükselme beklentisi olan görevliyi siyasal kimliğini açıklama fırsatlarını değerlendirmede özendirici ve uyarıcı olmaktadır.Siyasal iktidarların el değiştirmesini izleyen günlerde, kamu kuruluşlarındaki kilit görevler hemen değiştirilmektedir. Bu siyasi nitelikteki atamalar alt kademelere kadar inmektedir. Görev yeri değiştirilen bürokrat yargıya başvurmakta ancak bu yol hem uzun sürmekte hem de lehe verilen yargı kararına rağmen mağduriyet sürüp gitmektedir. Yer ve görev değiştirmeler, tutumu, siyasal olarak onaylanmayan bürokratin cezalandırılmasının bir yöntemi haline gelmiştir.

Yerel yönetimlerde görev alan kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasal görüşün tarafı olmadan, görevlerini yapmaları beklenir. Bu biçimde siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasal iktidarları kurtarır. Ayırım gözetmeden her siyasal iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı halkın da güveni artacaktır. Kamu görevlileri de işlerini bir “kariyer” (yaşam uğraşı) olarak benimseyebileceklerdir.Günümüzün modern kamu yönetimi anlayışına göre bürokratların kamu hizmetine, objektif sınavlar aracılığı ile tamamen başarı ilkesine ağırlık verilerek ve belli bir kariyere mensup olmak üzere alınmaları gerekir.Oysa ki bürokrat atamaları ülkemizde tamamen subjektif unsurlara göre olmaktadır.Bürokrat atamalarında liyakat sistemi ile kariyer ilkesine dikkat edilmemektedir.Örneğin milletvekilinin sekreteri belediye başkan yardımcısı olmaktadır.

Siyasal partilerin seçim harcamaları da etkili bir şekilde denetlenmemektedir. Profesyonelleşen parti örgütleri ve çeşitlenen kampanya teknikleri, siyasi partilerin paraya olan gereksinimlerini artırmıştır. Seçim dönemleri kadar iki seçim dönemi arasındaki dönem de siyasetin finansmanı açısından önem kazanmıştır. Bu bağlamda kaynağı bilinmeyen para, sonunda siyasi iktidarı ele geçirmeye yarayan bir araç haline dönüşebilmektedir.Zorunlu günlük harcamalarını üyelik aidatı ve bağışlar gibi düzenli gelir kaynaklarından sağlayamayan siyasi partilerin rant kollayan yasa dışı para kaynaklarının etkisine girebilecekleri kaçınılmazdır. İhale, kredi ve teşvik karşılığında siyasi partilere “komisyon” ya da “zorunlu bağış” şeklindeki para akışı olmaktadır.Bu para akışını etkili bir şekilde denetleyecek bir mekanizma bulunmamaktadır.Öte yandan, son yıllarda özellikle büyük kentlerde belediye başkan adaylarından bazılarının partilerin ülke çapındaki kampanya harcamalarından daha fazla bütçe ilan ettikleri de bilinmektedir.Bugüne kadar partilerin ve adayların seçim harcamalarını denetlemeye yönelik düzenleme yapılmamıştır. Siyasetin finansmanında en büyük kaçak alanı seçim harcamaları oluşturmaktadır. Siyasal partileri yasa dışı denetimsiz paranın etkisinden kurtarmak için getirilen Hazine yardımı etkisiz kalmakta, siyaset-ticaret-bürokrat ve mafya ilişkileri devlet mekanizmasında denetimsizliği yaygınlaşmasına yol açmakta ve yolsuzluklar çığ gibi artmaktadır.

Ayrıca Siyasi Partiler Kanunu ve seçim sistemi, siyasi partilerdeki parti içi demokrasinin tam bir işlerlik kazanmasını önlemektedir. Millet Vekillerinin mensup oldukları partinin genel merkezine ve özellikle liderine aykırı olabilecek bir görüş ileri sürmeleri zor olmaktadır. Konu, iktidardaki partinin milletvekilleri açısından daha büyük önem taşımaktadır. Zira iktidarın sahibi, iktidardaki partinin milletvekillerinin oluşturduğu meclis grubu değil, parti genel merkezi ve lideri olmaktadır. Bu bakımdan Parlatentonun hükümetin mali uygulamaları üzerinde etkin bir denetim yürütmesi için büyük bir istek duymaması normal karşılanmaktadır. Aynı nedenle asil durumunda olan parlamento yetki verdiği vekilin (hükümetin) faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmaya pek fazla önem vermemektedir. Bu yüzden, hükümet çalışmaları hakkında doğru, tarafsız ve güvenilir bilgileri içermesi gereken Sayıştay raporlarına ilgi de yeterli düzeye erişememektedir. Parlamento kendisinin iktidarın asil sahibi olduğu bilincine tam olarak varamadığı için bütçe uygulamalarının sonuçlarına ve Sayıştay denetimine gereken önemi vermemektedir.

6.2.2. Bürokrasiden Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de kamu bürokrasisi veya genel olarak devlet, gizemli bir dünya olarak görülmektedir. Vatandaşlar devleti, içine girilmez, içeride neler olup bittiği bilinmez bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Bunun en önemli sebebi, yönetim sistemine egemen olan gizlilik ve dışa kapalıdır. Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde idari işlemin tarafı niteliğindeki kişilerin idari usul süreci devam ederken idari bilgi ve belgelere ulaşmalarını açıkça mümkün kılacak düzenlemeler yapılmıştır. Gizlilik; yönetimin işleyiş aşamasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasıdır. Kapalılık ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamu oyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetime ilişkin yasalar, gizliliği ve resmi sır kavramını, memurların kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına olanak vermektedir. Bu durum, kurum içinde denetimsizliğe yol açmakta ve vatandaş kamu bürokrasisi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nın 15. ve buna bağlı 31. maddesi memurların kamu görevleri ile ilgili olarak edindikleri bilgileri ilgili bakan veya valinin izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamıştır. DMK’nın bu hükümleri uygulamada halkın veya medyanın kamu hizmetleri ile ilgili bilgileri öğrenmelerini güçleştirmekte, bazı hallerde tamamen yok etmektedir. Buna paralel olarak Türk Ceza Kanunu’nda memurların açıklama yapmama yasağının sınırlarını oldukça genişletmiştir. TCK’da devlet gizliliğini düzenleyen 132-138. maddeleri, mesleki sırları ifşayı düzenleyen 198. maddesi, memurluk sırrını ifşayı düzenleyen 129. maddesi ve fenni ve sınai sırları ifşayı düzenleyen 364. maddeleri buna örnek gösterilebilir. Yasalarımızda yer alan ve bu kadar geniş yorumlanabilen gizlilik ve sır uygulaması sonucu kamu bürokrasisini denetlemek çok zor bir hale gelmiştir. “Bugün git, yarın gel” mantığı karşısında vatandaş savunmasız ve çaresiz kalmıştır. Bu durum bürokrat ile halk arasındaki ilişkilerin bozulmasına yol açmıştır.

Kayırmacılık ya da kabilecilik kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi subjektif unsurların önplana geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise -liyakat gibi- geri plana itilmesi halidir. Bu durum Türk bürokrasisinin en büyük problemidir. Kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman

sınavlar bir formaliteden öteye gitmemektedir. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı kamu kurumlarında, sözlü sınavına alınacaklar olağan sayıdan çok daha fazla davet edilmek suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır.Örneğin yerel yönetimlerin vesayet denetimini yapan kaymakamların sözlü sınavına, alınacak kaymakam sayısının dört katı kadar aday çağrılmakta, sözlü sınavında adayların dörtte üçü elenmektedir.Yine idari yargı hakimlik sınavlarının sözlü sınavına alınacak hakim adayı sayısının altı kadar aday sözlü sınavına çağrılmaktadır.Bazı bakanlık teftiş kurullarına müfettiş alımında da liyakat ve başarıya pek dikkat edilmektedir.

6.2.3.Sivil Toplum Örgütlerinden Kaynaklanan Sorunlar

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle yolsuzlukların ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlenmektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakabilen bir basın yolsuzlukların saptanmasında ve etkili bir kamuoyu denetiminde önde gelen araçlardandır. Ancak basının bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın ve yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun haber vermeleri dışında bir faaliyetlerinin olmaması ve başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır.

Ülkemizde bazı medya kuruluşlarının ticari bağlantılarının olması, siyasal partilerle ilişkiye girmesi özgür, bağımsız ve etkili bir kamuoyu denetiminin önündeki en büyük engeldir.Medya sahipleri genelde ticaretle uğraşmaktadır. Devletin ekonomideki ağırlığı nedeniyle de, ticaretle uğraşanların yolu siyasetçi ve bürokrat ile çok sık kesişmektedir. Bu aşamada, ticaretle uğraşan medya patronu ile basının desteğine ihtiyaç duyanlar, arasında bir menfaat ilişkisi doğmaktadır. Çoğu zaman medya basın ahlak ilkelerine bağlı kalmadan hareket etmektedir. Bu şekilde, ilkesiz medya karşısında, bir bürokrat veya siyasetçi, herhangi bir medya grubunun haksız taleplerine, kendisi aleyhine açılacak kampanyaları düşünerek, olumlu cevap vermeye zorlanmaktadır. Bu durum, hem demokratik işleyişi tehlikeye sokmakta, hem de medyanın kontrol edilemez bir güç haline gelmesine yol açmaktadır. Batı ülkelerinin bir çoğunda aynı kişinin hem televizyon kanalı hem de gazete sahibi olması dahi yasaklanmıştır. Türkiye’de, ulusal düzeyde yayın yapan televizyon kanalı sahiplerinin bir çoğunun aynı zamanda gazete ve dergilerinin bulunması bir yana, kamunun çıkarlarıyla yakından ilgili bankacılık, enerji gibi alanlarda şirketleri bulunmaktadır. Medyada kartelleşme eğilimleri görülmektedir. Medya kartellerinin, ortak menfaatleri için hareket etmeleri durumunda, ortaya karşı konulamaz bir güç çıkmaktadır.

Ülkemizde sivil toplum örgütleri gerek nitelik gerekse nicelik açısından yeterli konumda değildir.Sivil toplum kuruluşları, demokratik, toplumsal yapının vazgeçilmez unsurudur.Sağlıklı ve güçlü toplumsal dokuların oluşması için sendika, oda, vakıf, dernek gibi sivil toplum örgütleri o denli gerekli ve önemlidir.Gelişmiş ve demokratik ülkelerin çoğunda sivil toplum örgütlerinin sayısı çok fazladır, ayrıca bu örgütler çok güçlü konumdadır. Demokrasinin en fazla geliştiği ülkelerde yolsuzluğun da en alt düzeylerde olduğu görülmektedir.Ayrıca; torpil olarak adlandırılan ve kayırmacılığın, demokratik gelişkinlik düzeyi aşağıda olan toplumlarda sıkça görülmesi de, doğrudan örgütlenme bilinciyle ilişkilidir. Çünkü, birlikte hareket bilincinin yeterince gelişmediği toplumlarda, doğal olarak bireycilik gelişir. Bireysel mücadele ise, genellikle adamını bulma, torpil yapma gibi yöntemlere dayanmaktadır.

6.2.4.Halktan Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de etkili bir denetim için en etkili yöntem halkın eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır. Oysa ki ülkemizde gerek yolsuzluklar konusunda gerekse vatandaşın kamu kurumlarında hakkını araması konusunda örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları son derece yetersizdir. Bunun yanı sıra, ezbere dayalı örgün eğitim sistemimiz büyük problemler doğurmaktadır.Çünkü ezbere dayalı eğitim sistemi,insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen, eleştirmeyen, şikayet etmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, köşe dönmeçi yöntemlerden medet ummaktadırlar.

Kamu yararı kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinciyle doldurulmasına bağlıdır. Halk yerel hizmetinden yararlanmayı lütuf değil bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimi ve bürokratin yurttaşa tepeden bakan anlayışı bilgi eksikliği de eklenince halkın bürokrasiyi etkili bir şekilde denetlemesi mümkün değildir. Böylece halk örneğin kentin en işlek yerine, yoğunluğu müthiş arttıran ve trafik dahil tüm yaşam faaliyetlerini sekteye uğratan gökdelen dikilmesinde, kamu yararını düşünmemektedir. Yeşil alanların yağmalanmasında, kimse, kendisi de dahil, kent halkının gereksinmesinin savunuculuğunu yüklenmemektedir.Aynı biçimde vergi mükellefi ve vatandaşlık bilinci gelişmediği için, vergilerden gelen fonların, kişisel çıkar uğruna kredi ya da teşvik olarak verilmesi vatandaşlarda büyük tepki uyandırmamaktadır. Örneğin birçok vatandaş aldığı gayrimenkulü rayiç değerinin çok altında göstererek tapu masraflarını ve emlak vergisini daha az ödemek istemektedir.Bu da yerel gelirlerin düşmesine ve yerel yönetimlerin görevlerini hakkıyla yapamamalarına neden olmaktadır.

6.3.Ekonomik Sorunlar

6.3.1.Denetleyen Kurumların Ekonomik Sorunları

6.3.1.1.Bütçeden Denetime Ayrılan Payın Yetersizliği

Bütçeden denetime ayrılan payın yetersizliği de önemli bir sorun teşkil etmektedir.Bu nedenle denetim elemanları çağdaş denetim tekniklerini kullanamamakta, iyi bir hizmetiçi eğitim alamamakta, yurtdışında yüksek lisans veya doktora yapamamakta, yabancı dili çok iyi öğrenememekte, denetim kurumlarına gerekli malzeme ve teçhizat alınamamaktadır.Bütçeden denetime yeteli kaynak ayrılmaması denetçilerin turnede aldıkları harcırahların enflasyon karşısında reel olarak erimesine neden olmaktadır.Geçmişte denetçiler turneye çıktıklarında maaşlarının bir buçuk katı kadar harcırah alırlarken, günümüzde maaşlarının yarısı kadar harcırah almaktadırlar.Oysa ki kamuda denetim yapan Devlet Denetleme Kurulu Denetçileri, Sayıştay Denetçileri, Başbakanlık Müfettişleri, Mülkiye Müfettişleri aldıkları maaş ve harcırahın kat kat fazlasını denetimleri sonucunda buldukları yolsuzluklarla devlete kazandırmaktadırlar.

TESEV Denetim Çalıştaylarının üçüncü oturumunda sunulan bir anket çalışmasına göre, verilerine ulaşılabilen bakanlık ve müsteşarlık teftiş kurullarının tamamının dahil olduğu yirmi iki denetim biriminin 2004 yılı bütçelerinin toplamı 80.8 trilyon TL iken (ki 2004 yılı bütçesinin sadece 0.054’üne tekabül etmektedir) 7 Temmuz 2004 tarihli gazetelerde yer alan bir habere göre örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulunca Türk Telekom’da sadece bir tek olayda saptanan kamu alacağı 297 trilyon liradır. Bir başka hesaplama ile bu miktar, Başbakanlık Teftiş Kurulunun kurulduğu 1987 yılından bu yana geçen 17 yıllık toplam giderinin 17

katıdır(Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması konusunda TESEV görüş ve Önerileri, 2004: 2.).

6.3.1.2.Çağdaş Denetim Teknolojilerinin Kullanılmaması

Denetim sistemimizin en önemli sorunu çağdaş gelişim ve teknolojilere açık olmamasıdır.Ayrıca denetim teknolojileri konusunda ülkemizde yeterli düzeyde teorik ve uygulama dönük araştırma yapılmamıştır.Ülkemizde iç denetim ve dış denetim organları, çağdaş ülkelerde yaygın olarak kullanılan performans denetim tekniklerini pek kullanmamaktadır.(Özer,1997: 220) Denetimde klasik yöntem ve tekniklerin kullanılması, bilişim teknolojisinin olanaklarından yeterince faydalanılmaması, denetim organlarının yeni teknolojilere karşı direnç göstermesi denetimin gelişmesini engellemektedir.

Ülkemizde denetim denince daha çok uygunluk denetimi ve müfettişlerin yapmış olduğu soruşturmalar akla gelmektedir.Uygunluk denetimi bir örgütün mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. Bu denetim türünde belirlenmiş kriterler farklı kaynaklar tarafından oluşturulur.Denetimin konusu, örgütün mali işlemleri ve faaliyetleridir.Oysa ki, denetim organları mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları konusunda arayış çabalarını sürdürmekte olup yeni denetim çalışmalarını henüz yeterli olgunluğa ulaştıramamışlardır.(DPT, 2000:13)

Ayrıca ülkemizde yerel yönetimlerde;

-Denetim, sistematik ve sürekli değil, kısmi ve belirsiz zamanlıdır.

-Denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmaktadır (Yönetimlerin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele alır).

-Denetim raporlarla ilgili güvence vermemektedir (Üçüncü kişilere ve kamuoyuna denetimi altındaki idarenin faaliyetlerinin ve mali raporlarının doğruluğunu garanti etmez ve bu yönde sorumluluk üstlenmez).

-Denetimler risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi veya verilen görev üzerinde yoğunlaşmaktadır.

-Teftiş esas itibarıyla hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya subjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenlerle teftiş, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

-Denetim raporlarının düzenlenmesi ve işleme tabi tutulması zaman alıcı ve çok aşamalı prosedüre tabidir. Teftiş, denetim ve soruşturma raporları denetim elamanının birden çok iş üstlenmesi, yazımda ve belgelendirmedeki zorluklar nedeniyle çok uzun bir zamanda (6 ay, bir yıl, iki yıl gibi) hazırlanabilmektedir.Raporların işleme konulmasının hukuki düzenlemelerle açık ve kesin biçimde belirlenmemiş olması ve idarenin yaklaşımından kaynaklanan diğer nedenlerle çoğu zaman raporlar doğrultusunda işlem tesisi mümkün olmamaktadır.

-Bilgisayarlı denetim teknikleri ve bilişim teknolojileri denetimde yeterince kullanılmamaktadır.

-Sayıştay tüm kamu maliyesinin işleyişine ilişkin performans denetim raporları sunmamaktadır(enflasyon, bütçe politikaları, vergiler gibi).

-Ülkemizde hemen hemen bütün yönetsel reform araştırmalarında, gerek iç denetim kuruluşlarının kendi arasında, gerekse Sayıştay'la iç denetim kuruluşları arasında denetim sonuçlarının ortaklaşa değerlendirilememesi bir sorun olarak görülmüştür. Ancak bu sorunun çözümü için günümüze değin ciddi bir çalışma yapıldığı söylenemez.

-Sonuç verici ve yönetimi sürekli etkileyerek yeni ve çağdaş oluşumlara doğru yönlendirici bir denetim anlayışı henüz ülkemizde benimsenmiş değildir.

-Kamu yönetiminin genel bir sorunu olan yeterince saydam olamama konusu, yerel yönetimlerde de iyice belirginleşmektedir.

6.3.2.Denetim Personelinin Ekonomik Sorunları

6.3.2.1.Ekonomik ve Sosyal Hakların Yetersizliği

Denetim elemanlarının ekonomik ve sosyal haklarının yetersizliği ile ilgili sorunları şöyle sıralayabiliriz:

-Denetim elemanları için her yıl Bütçe Kanunu ile ve buna bağlı olarak çıkartılan tazminat kararnamesi ile tanınan haklar, memur maaşı mantığı ile düşünülmektedir. Bu anlayış denetim görevinin önemi ile bağdaşmamaktadır.

-Yerel yönetimleri denetleyen denetim elemanlarının ücretleri de, sosyal statüleri çok gerilere düşmüştür.Bir bakanlık müfettişinin maaşı 1970'lerdeki maaşının reel olarak 1/3'üne düşmüş, genç mezunlar için mesleğin bir cazibesi kalmamıştır. Okullarının parlak öğrencileri, öncelikle özel sektörü, daha sonra Hazine, DPT, üst kurullar(SPK,Rekabet Kurumu gibi) gibi kurumları tercih etmekte; bunların hiçbiri gerçekleşmezse denetim elemanlığı sınavlarına bir zorunluluk olarak girmektedirler.Bütün bunların bir sonucu olarak da, denetim birimleri kan kaybetmekte, kadro ilavelerine rağmen sayı azalmakta ve denetim birimlerinin verimi azalmaktadır.

-Öte yandan, tahsili, kariyeri, mesleğe giriş ve yükselişleri, kadro ve ünvanları arasında fark olmayan denetim elemanları arasında önemli ücret farklılıkları oluşmuştur. Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler KDV fonundan, Gümrük Müsteşarlığı'na tabi birimler gümrük fonundan tazminatlar almaktadır. Temsil tazminatı, yol gideri gibi adlarla ilave ücretler alan denetim elemanları vardır. Buna karşın, bakanlık müfettişlerinin önemli bir bölümü bu tür ilave ödemelerden mahrumdurlar. 1980 öncesi hemen hemen aynı ücreti alan denetim elemanları arasında oluşan ve önemli miktarlara ulaşan bu farklılık, denetim elemanlarının birlikteliğini olumsuz etkilediği gibi tek çatı altında birleşmiş bağımsız ve etkin bir denetim yapılanması idealini de olumsuz yönde etkilemektedir.Özellikle belediyelerde çalışan müfettişler, özel hizmet tazminatı, denetim tazminatı gibi mali haklardan,müfettiş yardımcılığından müfettişliğe atandıklarında bir derece verilmesi hakkından yeterince yararlandırılmamakta, bu durum da belediyelerde çalışan müfettişlerin, diğer kurumlara geçmelerine yol açmaktadır. Bu ise, belediyelerin üst düzey yönetici gereksinimini karşılayamamasının önündeki ciddi engellerden birisi olarak görülmektedir.

6.3.2.2.Çalışma Yerlerinin Fiziksel Koşullarının Yetersizliği

Çoğu kuruluşta, denetim elemanları, ana bina dışında dağınık mekanlarda çalışmaktadırlar. Bu durum denetim elemanları arasında eşgüdümün sağlanmasını güçleştirmektedir. Ayrıca küçük bir odada birden çok denetim elemanı görev yapmakta bu durum da iyi bir denetim yapılmasını engellemekte, ayrıca müfettiş ve denetçilerin saygınlığını olumsuz yönde etkilemektedir.

6.4.Kültürel ve Etik Sorunlar

6.4.1.Kültürel Sorunlar

Denetim sistemimizde Türk Toplumunun kültürel bazı özelliklerinden kaynaklanan birtakım problemler de bulunmaktadır.Devletin yönetilmesinde, idarenin hukuka uygun çalışmasında, verimli ve yararlı hizmetler sunmasında vatandaşlar hem hak sahibi, hem sorumluluk sahibidir.Bütün vatandaşlar, tam bir bilinçle haklarını kullanacak, görevlerini yerine getirecek olurlarsa; idarenin eylem ve işlemlerini tam bir vatandaşlık bilinciyle izlerlerse; bunun gereklerini düşünce, ifade ve basın özgürlükleri ile toplantı özgürlüklerinden yararlanarak yerine getirirlerse o zaman idare de hukuka uygun, verimli ve etkin bir şekilde çalışmak zorunda kalacaktır.Örneğin ihbar kavramının, ispiyonculuk biçiminde algılanması denetimi güçleştiren engellerden biridir. Halbuki, gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir sonucu, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir. Kuşkusuz ihbarın bu şekilde toplumsal algılanması yanında sonuç alınamayacağına ya da ihbarda bulunanın suçlanacağına dair yaygın kanı da bir başka önemli etkidir.Bu tür algılamaların gelişmesinde kamu bürokrasisinin yapılanması ve yanlış uygulamaları da katkıda bulunmaktadır.Fırsatlardan yararlanma, boşvercilik, toplumsal algılamamızda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara ulaşmıştır.Bu algılamayı atasözlerimiz ve devlet büyüklerimizin söylediği bazı sözler de desteklemektedir: “Bal tutan parmağını yalar”, “su akarken küpünü doldur”, “doğru söyleyeni dokuz köyden kovarlar”, “bana dokunmayan yılan bin yıl yaşasın”, “benim memurum işini bilir ” gibi.

6.4.2.Etik Sorunlar

Ülkemizde tüm denetim elemanlarına mesleki ve özel yaşamlarında uymaları zorunlu olan, uluslar arası denetim standartlarına uygun, etik standartlar bulunmamaktadır.Aynı durum denetlenen kamu görevlileri için de geçerlidir. Yönetimde tüm kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulmaması, bu kuralların uygulanmasını denetlemek için gerekli birimlerin olmaması, ayrıca yansızlık, tarafsızlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik güvenilirlik, kararlılık, hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkinlik gibi etik standartların yönetimde yeterince benimsenmemiş olması kamu yönetiminde ve bu yönetimin denetlenmesinde önemli bir sorun olarak durmaktadır.

6.5.Sosyal Sorunlar

6.5.1. Denetim Elemanlarının Cinsiyetinden Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde her alanda olduğu gibi denetim alanında da bayanlara karşı bazı önyargılar bulunmaktadır.Bazı kurumlar bayanların güç ve zor bir meslek olan müfettişliği yapamayacaklarını düşünmekte bu nedenle kadrolarında bayan bulundurmamaktadır.Örneğin İçişleri Bakanlığı’nda yaklaşık olarak 160 civarında olan mülkiye müfettişleri içinde bayan bulunmamaktadır.Aynı durum sayıları 110 civarında olan maliye müfettişleri için de geçerlidir.

6.5.2.Denetim Elemanlarının Yaşından Kaynaklanan Sorunlar

Denetim elemanlarının yaşından kaynaklanan bazı sorunlar da bulunmaktadır.Bu problem çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır.Yıllarca aynı denetim tekniklerini kullanan, aynı kurumları denetleyen denetim elemanları yeni denetim tekniklerini ve mevzuatını uygulamakta bazı güçlükler yaşamaktadırlar.Bu her meslekte olduğu gibi denetim

elemanlarında da varolan bir sorundur. Ayrıca belli bir yaştan sonra denetim elemanlarının çalışma verimi ve isteği de düşmektedir. Özellikle denetim elemanlarının yönetimin icrai kadrolarına atanmasının engellendiği denetim organlarında bu problem bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

YEDİNCİ BÖLÜM

7.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE ETKİN İŞLEYİŞ İÇİN YENİ ARAYIŞLAR VE YAKLAŞIMLAR

7.1.Hukuksal Arayışlar

7.1.1.Anayasal Arayışlar

Yerel yönetimlerin hesapların sürekli olarak yerinde denetlemek ve hesaplarını yargılamak üzere Bölge Hesap Mahkemeleri(Bölge Sayıştayları) oluşturulmalıdır.Fransa'da Bölge Hesap Mahkemeleri 1982 yılında oluşturulmuştur.Bölge Hesap Mahkemelerinin yerel idarenin ve ilişkili kamu organlarının yaptıkları harcamaların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlenmesi, ayrıca yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin gözlemlerde bulunmak, rapor hazırlamak ve görüş bildirmek gibi işlevleri vardır(Köse, 2000: 129.).Bunun için anayasanın 160'ıncı maddesinde gerekli değişiklikler yapılarak Sayıştay'ın bölgesel düzeyde teşkilatlanmasının önü açılmalıdır.

Siyasal denetimle ilgili de bazı sorunlar bulunmaktadır.Hükümeti ve bakanları denetleme yetkisine sahip olan Parlamento bu denetimi yeterli ölçüde yapamamaktadır.Bunun en önemli sebebi seçim sisteminden kaynaklanan sorunlardır.Seçim sistemi siyasi parti liderlerine milletvekili adaylarını belirleme konusunda geniş yetkiler vermiştir.Milletvekili bu nedenle partisinin liderine minnet duygusu duymaktadır.Milletvekillerinin parti liderine bağlı olmadan özgürce düşüncelerini savunması ve oy kullanabilmesi için seçim sisteminin değiştirilmesi gerekir.Tercihli oy sistemi ile halk istediği milletvekilini seçebilmelidir.Lider tarafından değil halk tarafından seçilen bir milletvekili partisinin değil halkın menfaatlerini ön planda tutacak, düşüncelerinde ve kararlarında liderinden bağımsız olarak hareket edebilecektir.Böyle bir durumda Parlamento hükümeti denetleme görevini daha iyi bir şekilde yapacaktır.

Ülkemizde yargıyla ilgili olan bazı sorunların da çözümlenmesi gereklidir.Bu sorunlardan ilki idarenin bazı işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılmasıdır. Anayasa'nın Yargı Yolu başlıklı 125'inci maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.Bu nedenle Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile uyarma ve kınama cezalarına karşı da yargı yolu açılmalıdır.Diğer bir sorun da, hakim ve savcılarla ilgili düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.Öncelikle hakim ve savcıların denetimini yapan adalet müfettişlerinin bakana değil, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na bağlanması gerekir.Bu şekilde hakim ve savcılarının siyasi birtakım gerekçelerle soruşturmaya uğramasının önüne geçilmiş olacaktır.İkinci olarak hakim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükseltme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma

işlemlerini yapan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeliğinden Adalet Bakanı ve Adalet bakanlığı müsteşarı çıkartılmalıdır.Kurulun kendi sekreteryası olmalı, yine kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulabilmeli, kurulda görev yapan üyelerin Yargıtay ve Danıştay üyeliği sona ermelidir.

Tüm demokratik ülkelerde bulunan ve vatandaşlar ile idare arasındaki sorunları hızlı bir şekilde çözen ombudsmanlık sistemi bir an önce oluşturulmalıdır. Ombudsmanlık kurumunun kurulması şu faydaları sağlayacaktır:

*İdarede verimlilik artacaktır.

*İdarede toplam kalite anlayışı yükselecektir.

*İdari yargının yükü yükü azalacaktır.

*Ombudsmana başvuruda yargı harcı istenmediğinden ve başvuru prosedürü basit olduğundan herkes kolayca başvuru yapabilecektir.

*Parlamento Dilekçe Komisyonu başvuru yolu ile yapılan denetimde, parlamentonun sınırlı yetkisi yüzünden tatminkar bir sonuca varılamamaktadır.Bu nedenle Parlamento Dilekçe Komisyonu yerine sivil toplum örgütlerini ve medyayı harekete geçiren bir ombudsmanlık sisteminin ülkemizde daha başarılı olacağı kuşkusuzdur.

Gerekli hukuki ve kurumsal bağımsızlık mekanizmaları ile teçhiz edilmiş, uluslararası örneklerden de yararlanmak suretiyle (Hong Kong,OLAF gibi) ve ülkemiz kurumsal kültürü de dikkate alınmak suretiyle yolsuzluklarla mücadele edecek bir kurum oluşturulmalıdır. Bu kurum Başbakanlığa bağlı veya onunla ilişkilendirilmiş olarak Sayıştay, Başbakanlık Teftiş ve Maliye Teftiş,Mülkiye Teftiş, Adalat Teftiş Kurullarından oluşmalıdır.Bu yapı MASAK'tan, Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer istihbarat kuruluşlarından lojistik destek alabilecek bir çerçeve içinde örgütlenmelidir. Ancak; Yolsuzlukla Mücadele Biriminin diğer bazı ülke örneklerinde görüldüğü gibi siyasi nedenlerle bir kenara itilip etkisizleştirilmemesi için gerekli mesleki ve hukuki güvencelerle donatılmasına dikkat edilmelidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun (10/9) 19.6.2003 tarihli raporunda; "Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında en temel unsurlardan biri sağlıklı bir denetim sistemidir. Türkiye'de, denetim kuruluşları açısından tam bir karmaşa söz konusudur. TBMM adına denetim iki başlı olarak Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmekte, bunun yanında bir çok kamu kuruluşu Meclis adına yapılan denetimin dışında kalmaktadır. Esasen, yürütme erkine bağlı olan Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM adına denetim yapması, sistemde yer alan önemli bir zaaf olarak görülmektedir. TBMM adına denetimin, yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesi gereklidir. Bu amaçla, en uygun çözümün, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulunun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda, Sayıştay'ın denetim alanı da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanmalıdır.Ayrıca Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan incelemelerin, TBMM'nin iki ayrı Komisyonunda (KİT ve Plan ve Bütçe Komisyonları) değerlendirilmesi ve parlamentonun idare üzerindeki hesap denetimini iki ayrı komisyonda yürütmesi, parçalı bir görünüm yaratmakta ve parlamentonun idare üzerindeki denetiminde eşgüdüm sorunları yaşanabilmektedir. Bu itibarla; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Fransa örneğinde olduğu gibi tüzel kişiliğini koruyarak Sayıştay'a bağlanmalıdır. TBMM İçtüzüğünde de değişiklik yapılarak Kamu Hesapları Komisyonu kurulmalı, KİT Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bu konudaki görev ve yetkileri kaldırılmalı; 3356 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi

Hakkında Kanunda ve diğer kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.” denilmektedir. Denetimin en önemli sorunu denetim sisteminin çok parçalı yapıda olmasıdır. Denetimin bağımsızlığına ancak ve ancak tek çatı altında birleşmiş bağımsız ve etkin bir denetim yapılanması ile ulaşılabilir.

Seçim harcamalarının denetimi daha sıkı bir şekilde yapılmalıdır. Anayasaya göre; siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olmasını, mal edinmelerini Anayasa Mahkemesi denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay’dan yardım sağlamaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir. Uygulamada Anayasa Mahkemesi’nin yükünün çok ağır olması, çok sınırlı sayıda Sayıştay Denetçisi istihdam edilmesi (toplam dört denetçi), siyasi partilerin çok yönlü birtakım ilişkilerinin olması, gelir kaynaklarının tespitinin uzmanlık isteyen bir konu olması nedenleriyle siyasi partiler iyi bir şekilde denetlenememektedir. Kanaatimce siyasi partilerin gelir ve giderlerinin denetiminin Sayıştay’a verilmesi daha yerinde olacaktır. Bu yapılamıyorsa gerekli anayasal değişiklikler yapılarak siyasi partilerin hesaplarını sürekli olarak denetleyecek en az 20 tane Sayıştay Denetçisi veya denetim konusunda uzman olan kişiler istihdam edilmelidir.

7.1.2. Yasal Arayışlar

Türkiye’de yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenebilmesi için bazı yasal düzenlemelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

-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.

-İdari ve yasal denetimi, yerel yönetimleri yönetsel 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 organlarınınca azami dikkat gösterilmelidir.

-Halk denetiminin etkinleştirilmesi için, yerel yönetimlerde şeffaflığın önü açılmalı, hemşehrilere hesap verme teknikleri geliştirilmeli, hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanalları açılmalı ve bu çerçevede yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumu oluşturulmalıdır.

-Yargı organlarına başvuruda, kişisel mağduriyet koşulu terk edilmeli, hemşehri olmak yeterli sayılmalı ve devletin en temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için yargı harcı alınması uygulamasından vazgeçilmelidir.Yine yargı üzerinde önemli etkisi ve katkısı olan bilirkişilik müessesesi yeniden ele alınmalı bir yasası çıkarılmalı, sıkı takip ve denetim altına alınmalıdır.

-Mükerrer denetim, kamu denetiminin en sorunlu yönlerinden birisidir. Mükerrer denetim denetime tabi tutulan kamu görevlisini de, denetlenen yerel yönetim organını da denetimden bezdirecek duruma getirmiştir.Bir belediye mali yönden Sayıştay, iç denetçi, belediye müfettişi, kendi meclisleri ; vergi yönünden Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri ; iş mevzuatı yönünden İş müfettişleri, SSK mevzuatı yönünden SSK müfettişleri, poliklinikleri varsa Sağlık Bakanlığı müfettişleri vb. tarafından defalarca denetlenebilmektedir. Bu kadar değişik birimlerce denetlenen bürokratlar da, denetimi yönetimin iş yapmasını engelleyen bir aygıt olarak görebilmektedir.Mükerrer denetim sorununun çözümü için üçlü bir yapı oluşturulması gerekir.Öncelikle tüm Teftiş Kurulları tek çatı altında birleştirilmeli ve bağımsız bir kurulun gözetimi altında faaliyetlerini sürdürmelidir. Böylece denetim sistemi ve denetim elemanları her türlü etki ve baskıdan kurtarılarak kurumsal ve bireysel bağımsızlık getirilmelidir.Bu kurula bağlı bir suç ihbar merkezi oluşturularak, tüm ihbarlar bu merkezde toplanmalı, buradan denetim elemanlarına dağıtılmalı, düzenlenen raporlarda suçun çeşidine göre, ya doğrudan denetim elemanı tarafından, yada buradan ilgili makamlara yani yargıya intikal ettirilmelidir.Suç ve suçlu veri tabanı oluşturularak sürekli izlenmeli ilgili ve yetkili kişilerin araştırmasına da açılmalıdır.İkincisi, her kurumda iç denetçi olmalı ve kurumun işlemlerini sürekli olarak denetlemelidir.Üçüncüsü de TBMM adına denetim yapan güçlü bir dış denetim organının olmasıdır ki bu görevi Sayıştay'ın hakkıyla yerine getireceği kuşkusuzdur.Bu nedenle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmalı ve kurulun personeli ve malları Sayıştay'a devredilmelidir.

-Denetimin etkinliğinin en önemli ölçütü; denetim elemanlarının düzenlediği raporlarının uygulanıp uygulanmamasıdır. Düzenlenen raporların gereği yapılıyorsa, raporlarda eleştirilen hataların tekrarından kaçınılıyorsa, denetimin caydırıcılığı varsa etkin bir denetimden söz edilebilir.Bu nedenle düzenlenen raporların gereğinin yapılması siyasi ve idari yöneticilerin takdirine bırakılmamalıdır. Denetimin etkinliği ile yakından ilgili olan bir konuda denetim sürecinin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasıdır. Sayıştay dışındaki denetim birimlerinin çoğunda, raporların sonuçlandırılması, kurum amirinin ihtiyarındadır. Bu durum, yaptırımların uygulanmasında gecikmelerle ve çoğu zaman raporların işleme konulmaması ile kendini gösteren önemli bir sorundur. Diğer yandan, yargı ile sonuçlanmakta olan Sayıştay denetiminde ise, hem denetim ve yargılama çok gecikmekte hem de yargı kararları etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Örneğin, yargı dairesi tarafından incelenen yabancı petrol şirketlerine ödenen kur farkı konusunda 1995 yılında yapılan ödemeler, Sayıştay tarafından yerinde ve sürekli inceleniyor olmasına rağmen, denetim ve yargılama süreci 2001 yılında tamamlanmış ve tazmin hükmü 2002 yılında kesinleşmiştir.Bu nedenlerle denetimin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasının sağlanması gereklidir. Bu amaçla, Sayıştay'ın yargılama işlevinin hızlı ve etkin işlemlerini sağlayacak bir düzenleme yapılması şarttır.

-Denetim organlarının denetimle ilgili birikimlerini birbirlerine aktarmaması; önemli kaynak savurganlığına yol açmakta, bir denetim birimince uzunca süredir uygulanan çok yararlı bir yöntemi, başka bir denetim organı yıllarca sonra deneme-yanılma yöntemiyle öğrenmesine neden olmaktadır.Ayrıca yolsuzluklar çoğu zaman birden fazla kurumu ilgilendirmekte, bu durum da her kurumun denetim birimi olayın kendilerini ilgilendiren yönü üzerinde durmakta, bazen gerekli eşgüdüm olmadığı için önemli yolsuzluklar ortaya çıkamamaktadır.Bu nedenle kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, iletişim, bilgi ve belge akışı sağlanmalı,arşiv oluşturulmalı özellikle, Adliye, Sayıştay,Emniyet, Jandarma ve Teftiş Kurulları arasında doğrudan işbirliği kurulmalıdır.

-Uluslararası denetim standartları arasında yer alan “denetimin bağımsızlığı” ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle, denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir. Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı. Oransal olarak, gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

-Yolsuzlukla mücadele konusunda tüm denetim birimlerinin hassas olması gerekmektedir. Yolsuzlukların tespiti, denetçilerin eğitiminin zorunlu bir parçası olmalıdır.

-Denetim elemanları ve denetim birimlerinden Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu bağımsız bir şekilde görevini icra etmektedir. Ancak, bu birimler de iş yoğunluğu altında ezilmişlerdir, işleri çok yoğun, sayıları yetersizdir.Örneğin Sayıştay tüm personelini yerel yönetimleri denetlemekle görevlendirse bile toplam 3300’e yakın yerel yönetimimiz olduğu düşünülürse bu personel(yaklaşık 600 civarında) yine yeterli olmamaktadır.Ayrıca bağımsız olan bu kurumların soruşturma yetkileri yoktur. Oysa, denetimde suçu tüm kanıtları ile ortaya konarak kusurluların tespit edileceği yöntem soruşturmadır.Bu nedenlerle bu kurumların personel sayısı arttırılmalı, ayrıca müfettişlerde olduğu gibi denetçilere de soruşturma yetkisi verilmelidir.

-Bazı kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler(KHK) ile bütçeden yapılacak bazı harcamalar Sayıştay denetiminin dışında tutulabilmektedir. Örneğin 27.08.1999 gün 4452 sayılı yetki yasasına dayanarak çıkarılan 581, 582 ve 583 sayılı KHK’ler ile afet harcamaları Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.Yine TBMM ve Cumhurbaşkanlığı’nın harcamaları, belediye şirketleri, köylere hizmet götürme birlikleri,köyleri destekleme(KÖYDES) projesi kapsamında özel idarelere gönderilen fonlar da Sayıştay denetimi dışındadır.Bu nedenle bu harcamaların da Sayıştay denetimine alınması gerekir.

-Sayıştay’ın kendi yasasından kaynaklanan bazı sorunlar da bulunmaktadır.Sayıştay ilamları ile ilgili hüküm buna örnek olarak gösterilebilir. 832 Sayılı Sayıştay Kanunu’na göre; Sayıştay ilâmları kesinleştikten sonra 45’inci madde gereğince yerine getirilir. İlamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur. İlâmlarda gösterilen zimmet ve tazminlerde zimmetler vukuu tarihinden; tazminler ise hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.Ancak, bu suretle eklenecek faizin tutarı, zimmet veya tazminine karar verilen miktarın % 10 unu geçemez(m.64.).Bu maddeye göre örneğin müteahhide 100.000 YTL. fazla ve usulsüz ödeme yapılmışsa aradan kaç yıl geçerse geçsin müteahhitten en fazla 110.000 YTL. alınabilecektir.Bu durum devletin çok büyük zararlara uğramasına neden olmaktadır.Bu madde değiştirilerek Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra üç ay içerisinde yerine getirilmeli, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu

idarelerinin üst yöneticileri bizzat sorumlu olmalı, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı kanuni faize tabi tutularak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunmalı, ilamların infazını izlemeyen üst yöneticiye para cezası verilmeli(Fransız Bölge Sayıştayları bu yetkiye sahiptir), üst yönetici yine takibat başlatmamışsa işten el çektirilmelidir.Diğer bir sorun da Sayıştay'ın gelir ve giderlerini takip edecek bir saymanlığının olmamasıdır. Sayıştay'ın saymanlığını mevcut uygulamada TBMM saymanlığı yürütmektedir.Bu durum ödemelerde gecikmelere yol açmaktadır.Bu nedenle Sayıştay nezdinde bir saymanlık oluşturulmalı ve Sayıştay'ın muhasebe işlerini ve ödemelerini bu saymanlık yapmalıdır.Yine Sayıştay raporları ve yargı kararları hakkında basına aylık demeç verilerek kamuoyu bilgilendirilmelidir.Ayrıca, Sayıştay'ın diğer denetim organları, yargı organları, sivil toplum örgütleri ve akademik çevrelerle ilişkileri geliştirilmeli; bunun için Sayıştay'da bir birim oluşturulmalıdır.

-İyi bir denetimin olması için ivedilikle gerçekleştirilmesi gereken bazı yasal düzenlemelere (Siyasal Ahlak Yasası, Milletvekili Dokunulmazlığı, Başbakanın ve Bakanların Yargılama Usullerine İlişkin Anayasa değişikliği, Seçim Harcamalarının Saydamlığını ve Denetimini Kontrol Altına Alacak yasal düzenleme, Yolsuzlukla Mücadele Kurulu gibi) ihtiyaç bulunmaktadır.

-Yerel Yönetimlerde yeniden yapılanmaya gidilerek, hazine garantili borçlanmaları önlenmeli, özellikle Belediyelerde, yolsuzluk kaynakları haline gelen sandık, fon , şirket, vakıf gibi kuruluşlar kesinlikle kapatılmalı, ya da mahalli sivil toplum kuruluş temsilcilerinin de yer aldığı ve sürekli değişen üyelerden oluşan bağımsız komisyonlarca ve Sayıştay'ca sıkı denetim altına alınmalıdır.

-Ülkemizde mali saydamlığı geliştirecek yasal düzenlemelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu yönetiminde saydamlık, özellikle, mali konularda önem taşımaktadır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.Uluslararası Para Fonu'nun "Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü"ne göre saydamlığın sağlanabilmesi için gerekli dört temel ilke şunlardır:

- Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve
- Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.

-Yapılan soruşturmalar hazırlık aşaması dışında açık ve şeffaf olmalı sonuçları kamu oyuna açıklanmalı ve bu mücadele hukuk içinde kalınarak yapılmalı, tanıkların kimlikleri kesinlikle gizlenmeli, özellikle kamuda suça ilişkin ilgili ve yetkili makamlara bilgi ve belge verenler hakkında bir işlem yapılmamalıdır.Yargının hızlanması için delil toplamanın önündeki her türlü engeller kaldırılarak, soruşturma süreci hızlandırılmalıdır.

-Sivil toplum örgütlerinin ve medyanın denetimini geliştirici önlemler alınmalıdır.Demokratik ülkelerde sivil toplum örgütlerinin sayısı ülkemizdekinden kat kat daha fazladır.Sivil toplum örgütleri bu ülkelerde önemli siyasal ve yönetsel kararların alınmasına etkili bir şekilde katılmaktadır.Bu nedenle bu örgütlerin ülkemizde de yaygınlaştırılması ve etkinliğinin artırılması gerekir. Ayrıca ülkemizde bağımsız, kartelleşmemiş, siyaset,ticaret ve bürokrasiyle menfaat ilişkisine girmemiş bir medya yolsuzlukların önlenmesinde, etkili bir kamuoyu denetiminin yapılmasında en önemli araçtır.

- İdari, cezai ve mali aflarla denetim etkisizleştirilmemelidir. Bu nedenle idari, cezai ve mali aflara çok zorunlu olmadıkça başvurulmamalıdır.

-Ülkemizde yargıda ekonomik ve malî suçlar alanında uzmanlaşma eksikliği, üzerinde önemle durulması gereken ivedi bir sorundur. Malî suçluluğun sosyal maliyetinin ölçülemeyecek boyutlarda ağır sonuçlara yol açtığı artık çok açık görülmektedir. Halbuki, bin kadar ayrı büyük adî suçta bile böyle bir rakam söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle Sayıştay ve mahkemelerde ihtisaslaşmaya ve uzmanlaşmaya gidilmelidir. Çünkü yeterli bilgi, belge, tecrübeye sahip olunmadığı ve yolsuzluklar kavramada, teşhis etmede, yol ve yöntem belirlemede yetersiz kalındığı için kısa sürede sonuç alınamamakta, başlanan operasyon ve yargılamalar yarım ve sonuçsuz kalmakta, adalet gecikmekte, zaman aşımına uğratılmaktadır. Ayrıca, Sayıştay'ın ve mahkemelerin alanında uzmanlaşmış kolluk güçlerinden yararlanması kolaylaştırılmalı ve yasal çerçeveye oturtulmalıdır. Öncelikle, Türk Ceza Kanunu ve tüm özel kanunlar taranarak, büyük miktartlı yolsuzluk ve suiistimallere yol açtığı, ya da yol açma potansiyeli taşıdığı belirlenecek fiillere ilişkin suçlar ekonomik ve mali suçlar olarak sınıflandırılmalıdır. Bu suçlarda müeyyideler caydırıcı hale getirilmeli, zamanaşımı süreleri soruşturulma ve kovuşturulmalarına yetecek kadar uzun tutulmalıdır. Yasal metinleri uygulayacak olan yargı sisteminin genelde uluslararası nitelik taşıyan bu karmaşık suçları etkili bir şekilde cezalandırabilmesi için, ilk etapta büyük illerde bünyesinde malî uzmanların yer aldığı; insan, yer, araç gereç, teknolojik imkanlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili ekonomik ve mali suç savcılıkları oluşturulması gerekmektedir. Bunu, ileride mali ve ekonomik suçlar alanında uzmanlık mahkemeleri izlemelidir. Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır. Söz konusu savcılık ve mahkemelerde çalışacak hakim ve savcıların mali hukuk ya da ekonomi alanında yüksek lisans eğitimi yapmış ya da sınırlı olarak sayılacak ekonomik ve mali suçlar hakkında araştırma ve yayını olanlar arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Yabancı dil bilen hâkimlerin yurtiçi ve dışında ekonomik, malî suçlar ile örgüt suçluluğuna ilişkin eğitim programlarına iştiraki sağlanmalıdır. Bu tür suçlarla mücadele eden polislerin yeterli bir teknolojik donanımına sahip olması şarttır.

-Özellikle büyükşehir belediyelerimizde, il merkez belediyelerinde ve şehir nüfusu belirli bir sayıyı aşan, dolayısıyla personel sayısı da yeterli olan ilçe merkezi belediyelerde de Belediye Teftiş Kurulu'nu kurmak; böyle bir birim esasen varsa onu daha aktif hale getirerek güçlendirmek gerekmektedir. Buralarda görev yapacak müfettişlerin nitelikleri, mesleğe alınmaları ve yetiştirilmeleri, kamunun diğer denetim elemanları ile aynı olmalıdır.

-Yargı denetiminin işleyişinde, kişisel menfaat ilişkisinin aranması uygulamasından vazgeçilmeli ve yönetsel mahkemelerde dava açmak için hemşehri olmak yeterli olmalıdır. Bunun yanı sıra, devletin temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için dava açılırken harç ödenmesi uygulamasından vazgeçilmelidir.

-Ülkemizde etkili bir denetim için öncelikli tedbirlerden biri adaletin kısa zamanda gerçekleşmesini sağlamaktır. Ülkemizde mahkemeler yavaş işlemekte, yargılamalar "makul süre"de sonuçlandırılmamakta, dolayısıyla adil yargılanma hakkı zedelenmektedir. Bu durum ise, yolsuzluk ve suiistimale zemin hazırladığı gibi, vatandaşın yargıya güvenini sarsmakta ve gelecekte devletimizin bu yönden Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde giderek daha fazla mahkum edilmesi ve tazminat ödemesi riskini beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, mahkemelerin hızlı, adil ve etkili bir biçimde iş görebilmeleri için gereken fiziki

imkan, yetişmiş yardımcı personel, hakim, cumhuriyet savcısı ve çağdaş donanım sağlanmalı ve iş yükü altında ezilmeleri mutlaka önlenmelidir.

-Eşitlik ilkesine aykırı olarak, memurların korunduğu izlenimini veren ve “ceza yargılama usulünün teklifi” evrensel ilkesiyle de bağdaşmayan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılmalıdır.

-1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk Ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun’a işlerlik kazandırılmalıdır.Bu kanun 25.06.1927 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, kanuna aykırı şekilde Hazine zararına olarak ödenen veya ödeme emrine bağlanan usulsüz işlemleri ihbar edenlere ikramiye verilmesini düzenlemektedir. Bu kanun yeterince uygulanmamaktadır.Bu nedenle kanundaki eksiklikler giderilerek etkili bir ihbar müessesesi sistemi kurulmalıdır.

-Denetimin vazgeçilmez koşulu bağımsızlıktır. Bu nedenle, denetimin bağımsızlığını garanti edecek düzenlemelere yer verilmesi gerekir.Denetim elemanının özel bir statüsünün olması, belirli süreyle atanması ve bu süreden önce görevden alınamaması, üzerinde hiyerarşik üst veya amir bulunmaması gibi bağımsızlığı sağlayan şartlar yerine getirilmelidir.

-Denetim birim ve organlarının idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almaması ve denetlenen idari personel ile aynı özlük ve personel rejimine tabi olmamalıdır.

-Denetim sonuçlarını gösteren raporların kurumların en üst yönetim kademesine, doğrudan TBMM veya dış denetim yapan Sayıştay’a verilebilmelidir.

-Denetim elemanlarının idarenin yönetim kademelerinde görev yapmaları veya özel sektörde kamudaki göreviyle ilgili iş yapmalarının sınırlandırılması ve geçişin özel olarak düzenlenmesi gerekir.

-Denetimin performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için bir düzenleme yapılmalıdır.

-Tüm kamu kurum ve kuruluşları tek bir denetim sistemine tabi olmalıdır.

-İç denetim organlarının fonksiyonel olarak idareden bağımsızlıkları sağlanmalıdır.

-Denetim ile teftiş faaliyetlerinin fonksiyonel olarak birbirinden ayrılmalı, denetime ilişkin esas ve usullerin Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmelidir.

-Denetimin kendi arasında ve dış denetimle koordinasyonu sağlanmalıdır.

7.2..Siyasi Arayışlar

7.2.1.Siyasal İktidarlar ve Siyasal Partilerle İlgili Arayışlar

Denetim elemanlarının ve diğer kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasal görüşün tarafı olmadan, görevlerini yapmaları beklenir. Bu biçimde siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasal iktidarlara kurtarır. Ayırım gözetmeden her siyasal iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı

halkın da güveni artacaktır. Kamu görevlileri de işlerini bir “kariyer” (yaşam uğraşı) olarak benimseyebileceklerdir.Günümüzün modern kamu yönetimi anlayışına göre bürokratların kamu hizmetine, objektif sınavlar aracılığı ile tamamen başarı ilkesine ağırlık verilerek ve belli bir kariyere mensup olmak üzere alınmaları gerekir.Bürokrat atamalarında liyakat sistemi ile kariyer ilkesine dikkat edilmelidir.

Siyasal partilerin seçim harcamaları da etkili bir şekilde denetlenmemektedir.Seçim harcamalarını etkili bir şekilde denetleyecek bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır.Anayasal arayışlar kısmında belirtildiği gibi seçim harcamalarının denetimi ya gelir ve gider denetimi konusunda uzmanlaşmış bir anayasal kurum olan Sayıştay’a verilmeli ya da Anayasa Mahkemesi bünyesinde bu denetimi yapacak Sayıştay denetçilerinin ve denetimle ilgili diğer uzmanların sayısının artırılması gerekir.

Ayrıca Siyasi Partiler Kanunu ve seçim sistemi, siyasi partilerdeki parti içi demokrasinin tam bir işlerlik kazanmasını önlemektedir.Mevcut seçim sistemi değiştirilerek milletvekillerinin seçiminde tek söz sahibi halk olmalıdır.Ayrıca Siyasal Partiler Kanunu değiştirilmeli ve parti içi demokrasi kuralları konmalı, milletvekillerini parti liderlerine karşı koruyacak güvenceler oluşturulmalıdır.

7.2.2.Bürokrasiyle İlgili Arayışlar

Yurttaşın devlete olan güveninin yeniden kazandırılmasının temel koşulu, devletin, yurttaşın ödediği vergiler karşısında hizmetlerinden yararlanan saygın bir “müşteri” olarak görmesidir. Bu anlayış, özellikle, kamu bürokrasisinin yurttaşa yaklaşımı ile belirlenir. Yansız, verimli ve etkili çalışan, hesap verebilen ve yaptığı işlemler saydam olan bir bürokrasi, etkin, güvenilir ve saygın bir devletin de temelini oluşturur. Kamu kurumlarına olan güvenin yeniden sağlanması ancak bu anlayışla hareket bir bürokratik yapıyla mümkün olabilir.

Ülkemiz bürokrasisine egemen olan ilke gizlilik ve dışa kapalılıktır.Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde idari işlemin tarafı niteliğindeki kişilerin idari usul süreci devam ederken idari bilgi ve belgelere ulaşmalarını açıkça mümkün kılacak düzenlemeler yapılmıştır.Ülkemizde de kurumların yapmış oldukları işlem ve eylemlerde dışa karşı açık ve şeffaf olmaları, istenmesi halinde vatandaşlara karşı gerekli bilgileri vermeleri, medyanın ve kamuoyunun eleştirilerinden korkmamaları gerekir.Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Türk Ceza Kanunu’ndaki gizlilikle ilgili hükümlerin kapsamının daraltılması gerekmektedir.

Kayırmacılık ya da kabilecilik kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasi partinin çizgisinde bulunmak gibi subjektif unsurların ön plana geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise -liyakat gibi- geri plana itilmesi halidir.Bu durum Türk bürokrasisinin en büyük problemidir.Kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öteye gitmemektedir. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı kamu kurumlarında, sözlü sınavına alınacaklar olağan sayıdan çok daha fazla davet edilmek suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır.Örneğin İçişleri Bakanlığı kaymakamlık sözlü sınavına alınacak eleman sayısının dört katı kadar aday çağrılmakta, sözlü sınavında adayların dörtte üçü elenmekte, hatta bazen sınavda ilk üçe girenler dahi elenebilmektedir.Yine idari yargı hakimlik sınavlarının sözlü sınavına, alınacak hakim aday sayısının altı kadar aday sözlü sınavına çağrılmaktadır.Bazı bakanlık teftiş

kurullarına müfettiş alımında da liyakat ve başarıya pek dikkat edilmemektedir. Bu durumda başarılı ve liyakatli olmayan kişiler belli görevlere gelmekte, halka sunulan hizmetlerin kalitesini ve verimini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenlerle ülkemizde müfettişlik, kaymakamlık, denetçilik ve hakimlik gibi kariyer mesleklere atanacak personelin sınavlarının, tıpkı Sayıştay denetçi adaylığı sınavında olduğu gibi ÖSYM Başkanlığı'na verilmesi gerekir. Bu sınav sisteminde, Sayıştay denetçi adayları önce ÖSYM'nin test sınavına, sonra yine ÖSYM'nin klasik yazılı sınavına tabi tutulmakta, bu sınavları geçtikten sonra da kurumun kendi yaptığı sözlü sınavına tabi tutulmaktadır. Fakat sözlü sınavına girenlerin sayısı genellikle alınacak personel sayısının en fazla 2 katı kadar olmakta, bazen bu sayı alınacak personel sayısının bile altına düşmekte ve kazanan tüm adaylar Sayıştay'a girebilmektedir.

7.2.3. Sivil Toplum Örgütleriyle İlgili Arayışlar

Sivil toplum kuruluşları, temiz toplum ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşturulmasında en önemli faktörlerden birisidir. Sivil toplum kuruluşları, vatandaş ile devlet arasında iletişim ve eşgüdümü sağlayan kuruluşlardır. Bu örgütler, toplulukları örgütleme, eğitim, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlama, siyasi ve sosyal etkileşimini kolaylaştırma dayanışmayı artırma ve kültürleri besleme yoluyla “saydamlık,” “hesap verebilirlik” ve “katılımcılık” ilkesinin gerçekleştirilmesine hizmet etmektedirler. Ülkemizin temiz bir toplum yapısına, saydam ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimine kavuşturulmasında, siyasal yapılanmadaki çarpıklıkların etkisinin azaltılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi büyük olacaktır.

Özellikle, siyasal sistemin demokratik bir yapıya kavuşturamadığı, siyasal partilerin yönetimlerin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucunda yaratılan lider sultasının kırılmasının mümkün olmadığı ülkemizde; sivil toplum kuruluşları, kamu yönetiminin ve denetim sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesine; yozlaşma ve yolsuzluklara karşı önemli katkılar sağlayabilir. Kamu yöneticiliği ve denetçiliği mesleklerine yönelik etik değer, kural ve standartların oluşturulmasında, devlet örgütlerinin yanında, dernek, vakıf, birlik gibi sivil toplum kuruluşları da etkili olabilir. Aynı zamanda, bu kuruluşlar üyeleri ya da vatandaşlardan gelen tepkilere göre, kamu görevlilerinin davranışlarını etik açıdan değerlendirerek, kamu yönetimi üzerinde etkide bulunabilirler. Ancak sivil toplum kuruluşlarının bu şekilde etkide bulunabilmeleri ve ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için, kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil, özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans seminerlerle ülkemizde etkili bir denetimin yapılmasına katkı sağlamaktadırlar.

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle yolsuzlukların ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlenmektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakabilen bir basın etkili bir kamuoyu denetiminin önde gelen araçlardandır. Ancak basının bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın ve yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun haber vermeleri dışında bir faaliyetlerinin olmaması ve başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır. Bu nedenlerle medyada kartelleşmenin önüne geçecek, medya-bürokraticaret ilişkisini engelleyecek ve sert bir biçimde cezalandıracak bir basın yasasına şiddetle ihtiyaç bulunmaktadır.

Ayrıca ülkemizde sivil toplum örgütleri gerek nitelik gerekse nicelik açısından yeterli konumda değildir. Sivil toplum kuruluşları, demokratik, toplumsal yapının vazgeçilmez unsurudur. Sağlıklı ve güçlü toplumsal dokuların oluşması için sendika, oda, vakıf, dernek gibi sivil toplum örgütleri o denli gerekli ve önemlidir. Gelişmiş ve demokratik ülkelerin çoğunda sivil toplum örgütlerinin sayısı çok fazladır, ayrıca bu örgütler çok güçlü konumdadır. Demokrasinin en fazla geliştiği ülkelerde yolsuzluğun da en alt düzeylerde olduğu görülmektedir. Ayrıca; torpil olarak adlandırılan ve kayırmacılığın, demokratik gelişkinlik düzeyi aşağıda olan toplumlarda sıkça görülmesi de, doğrudan örgütlenme bilinciyle ilişkilidir. Çünkü, birlikte hareket bilincinin yeterince gelişmediği toplumlarda, doğal olarak bireycilik gelişir. Bireysel mücadele ise, genellikle adamını bulma, torpil yapma gibi yöntemlere dayanmaktadır.

7.2.4.Halkla İlgili Arayışlar

Kamu yararı kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinciyle doldurulmasına bağlıdır. Halk kamu hizmetinden yararlanmayı lütuf değil bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimi onun bürokrasiyi çeşitli yollarla ve etkili bir şekilde denetlemesine olumlu yönde katkı yapacaktır. Böylece halk örneğin çevreyi kirleten kişilere, yeşil alanların yağmalanmasına karşı duyarlı olacak ve tepki gösterecektir. Aynı biçimde vatandaşlık bilinci gelişen halk vergisini ödemeyi devlete karşı bir ödev olarak görecektir, ödediği vergilerin hangi kamu hizmetleri için kullanıldığını, kendisine ne surette döndüğünü etkili bir şekilde denetleyecektir.

Kamu işlemlerinin yapıldığı her yere polis, zabıta, müfettiş gibi bu işi kontrol edecek eleman görevlendirmek mümkün değildir. Kamu işlemlerinin yürütüldüğü süreçlerin her aşamasında halk vardır. Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu, otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleşmeli, halk siyasal otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde yönlendirmelidir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir. Halk iradesine dayalı siyasal otorite karşısında, kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmelidir. Özerklik, yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiği ölçüde kalmalıdır. Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci, kamu yönetimine de yerleşmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi konumunda değil, halkın hizmetinde görmelidir. Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir.

Türkiye’de etkili bir denetim için en etkili yöntem halkın eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır. Bu doğrultuda ülkemizde gerek yolsuzluklar konusunda gerekse vatandaşın kamu kurumlarında hakkını araması konusunda örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları geliştirilmelidir. Bunun yanı sıra, ezbere dayalı örgün eğitim sistemi terk edilmeli; yaratıcı, eleştireci ve üretici bireylerin yetiştirildiği bir eğitim sistemi oluşturulmalıdır.

Demokrasinin tarihsel kökeninde mahalli idarelerin bulunduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle demokrasiyi mahalli idareler olmaksızın yapılandırmak ve geliştirmek olanaksızdır. Günümüzde demokratikleşme anlayışının özünü, merkezi yönetimin yetkilerini vatandaşlar lehine kısmak, vatandaşlara daha fazla güç ve yetki vererek yönetimde daha fazla söz sahibi olabilmelerini sağlamak anlayışı oluşturmaktadır. Bunun temelinde ise mahalli

idarelerin güçlendirilmesi ve rolünün artırılması yatmaktadır.Yerel demokrasiyi geliştirme yollarından bazıları şöyle sıralanabilir:

-Geri çağırma: Vatandaşların seçilmiş kamu yetkililerini, görev süreleri dolmadan görevlerine son verebilme hakkına sahip olmalarını ifade eder. Geri çağırma dünyada belirli demokratik ülkelerde uygulanan ve kamuoyuna karşı duyarlılığı ve hesap vermeyi sürekli canlı tutan bir sistemdir.Örneğin ABD’de bazı eyaletlerde yerel halk belli koşulların gerçekleşmesi durumunda belediye başkanını geri çağırabilmektedir.

-Halk toplantıları: Kamuoyunu bilgilendirmek ve yöneticilere halkın duygu, düşünce ve isteklerini iletebilmek amacıyla başvuru geleneksel bir yöntemdir. Bazı ülkelerde, yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedir.Örneğin ABD’de yerel halk belediye meclis toplantılarına katılmakta, düşüncelerini iletmekte, meclislerden çıkacak kararları etkileyebilmektedir.

-Ombudsman: Yurttaş avukatı ya da halk denetçisi adlarıyla anılan ombudsman, mahalli idarelerde de önemli bir yere sahiptir. Yerel ombudsman, yerel topluluk üyelerinin yerel hizmetlerle ilgili herhangi bir şikayetleri olduğu zaman, konuyu inceleyip değerlendirmek üzere başvurulabilecek makamdır.Ombudsmanı şikayetleri incelemesi için, haksızlık doğurucu belirli bir idari hatanın bulunabileceği varsayımı yeterlidir. Ombudsman kararlarının yargı kararları gibi doğrudan bir yaptırım gücü yoktur. Kararlar, hakkında başvuruda bulunma mahalli idare birimine rapor biçiminde sunulur. Ancak ombudsman kurumunun saygınlığı, bu kararların her zaman dikkate alınmasına ve ivedilikle yerine getirilmesine neden olur.Ombudsmanın saygınlığı bilgisi ve bağımsızlığına; halkın ve medyanın desteğine dayanmaktadır.

-Proje demokrasi: Proje demokrasi bir projenin planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında, kamunun yada genel topluluk üyelerinin, değişik düzeylerde ve ölçeklerde bu aşamalara katılabilmeleri anlamındadır. Bu uygulamanın temel amacı vatandaşlara kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi olmalarını sağlamaktır (Ulusoy, 2006: 51-156).

7.3.Ekonomik Arayışlar

7.3.1.Denetleyen Kurumlarla İlgili Ekonomik Arayışlar

7.3.1.1.Bütçeden Denetime Ayrılan Payın Arttırılması

Mesleki bağımsızlığın korunması ve etkinleştirilmesi bakımından denetim birimlerinin ihtiyaçlarının kendi bütçe ödeneklerinden karşılanabilmesi gerekir.Bütçeden denetime ayrılan payın yetersizliği de önemli bir sorun teşkil etmektedir. Mesleki bağımsızlığın korunması ve etkinleştirilmesi bakımından denetim birimlerinin ihtiyaçlarının kendi bütçe ödeneklerinden karşılanabilmesi gerekir.Ayrıca denetim kurumlarının bütçelerine denetçilerin çağdaş denetim tekniklerini kullanması, iyi bir hizmet içi eğitim alması, yurtdışında yüksek lisans ve doktora yapması, yabancı dili çok iyi öğrenmesi, kurumun gerekli malzeme ve teçhizat alması için yeterli düzeyde ödenek konulması gerekir.Bütçeden denetime yeterli kaynak ayrılmaması denetçilerin turnede aldıkları harcırahların enflasyon karşısında reel olarak erimesine neden olmaktadır.Bu nedenle bütçeye daha fazla ödenek koyarak denetim elemanlarına daha fazla harcırah verilmesi gerekir.Zira kamuda denetim yapan Devlet Denetleme Kurulu Denetçileri,

Sayıştay Denetçileri, Başbakanlık Müfettişleri, Mülkiye Müfettişleri aldıkları maaş ve harcırahın kat kat fazlasını denetimleri sonucunda buldukları yolsuzluklarla devlete kazandırmaktadırlar.Örneğin Sayıştay'ın sekiz yargılama dairesinde 01.10.2004- 30.09.2005 tarihleri arasında yargılamalar sonucuna yersiz ödemelere karşılık olarak yapılan 20.264.537 YTL. tutarındaki tahsilat ilâmlarda gösterilmesi olup 102.006.121.YTL'lık (102 trilyon TL.) tazmin hükmü verilmiştir.Bu sadece yargı dairelerinin almış olduğu karar olup, Sayıştay'ın diğer raporlarıyla sağladığı kazanımlar bu hesaplamaaya dahil edilmemiştir.

7.3.1.2.Çağdaş Denetim Teknolojilerinin Kullanılması

Çağdaş mali yönetim sistemi uygulamalarından bazı örnekler, aşağıda yer almıştır:

-Türkiye'de, halen tüm denetim kurumları ve birimleri yalnızca “düzenlilik denetimi” yapmaktadırlar. Halbuki, çağdaş ülkelerde “performans denetimi” uygulanmaktadır. Yapılacak performans denetimi ile kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve tutumlu gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti mümkün olacaktır. Bu şekilde yapılacak bir denetim yoluyla yolsuzlukların da önüne geçilmiş olacaktır.Denetim işlevi de, hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır.Özellikle Sayıştay'ın tüm kamu maliyesinin işleyişine ilişkin performans denetim raporları sunmasına(enflasyon, bütçe politikaları, vergiler gibi) çok büyük ihtiyaç vardır.

-Bugün, denetimleri sırasında çağın en son araçlarını (dizüstü bilgisayar, internet, e-mail, kamera vb.) kullanan denetim elemanları da vardır, yazacağı raporun kağıdını nereden temin edeceği peşinde olan denetim elemanı da. Bu nedenle tüm denetçiler dizüstü bilgisayar,internet gibi teknolojik olanaklara sahip olmalıdır.

-Çağdaş mali yönetim ve denetim sistemleri, özellikle bilgisayar destekli yapısıyla saydamlığı artırmak ve kötü uygulamaları saptamak konusunda etkili olmaktadır. Mali yönetim sistemlerinin etkin olması için, ileri teknoloji kullanılmalı ve mali yazılımların üretilmesi, yüksek standartlara sahip muhasebe personeli ve denetçilerin yetiştirilmesi gibi faaliyetler sıklıkla başvurulmalıdır.

-İş sahiplerine memurlara ve diğer ilgililere mükerrer ödeme yapılması gibi suiistimallerin ortaya çıkartılması amacıyla, mevcut bilgilerin bilgisayarlar aracılığıyla karşılaştırılması gerekir.

-Kötü kullanılmaya elverişli faaliyetlerin kayıtlara yüklenmesi suretiyle bilgisayar destekli denetimler yapılmalıdır.

-Yolsuzluğa açık olan alanlardaki olağan dışı sapmalara karşı(örneğin usulsüz krediler gibi) otomatik uyarı mekanizmaları olmalıdır.

-Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması için, kamu fonlarının birleştirilmesi ve tek banka hesabının kullanılmalıdır.

-İşlemlere odaklanmış olan denetim yerine, iç kontroller üzerinde yoğunlaşan sistem tabanlı denetim anlayışına ağırlık veren, sistematik ve düzenli bir denetim anlayışı olmalıdır.

-Kuruluşların yönetim sistemlerinin değerlendirilmesinin bir sonucu olarak, denetim faaliyetleri riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmalıdır.Bu yaklaşım, hem denetlenecek kuruluşların seçimi, hem de denetlenen kuruluşun hangi faaliyetlerinin derinlemesine inceleneceğinin belirlenmesi sırasında göz önünde bulundurulmalıdır.

-Denetim girdiler üzerinde değil daha çok çıktılar üzerine odaklanmalıdır. (Yönetimlerin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele alır).

-Denetim kurumları raporlarıyla ilgili güvence vermelidir(Üçüncü kişilere ve kamuoyuna denetimi altındaki idarenin faaliyetlerinin ve mali raporlarının doğruluğunu garanti etmelidir.).

-Denetimler risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde olmalıdır.

-Denetim esas itibariyle cezalandırmayı değil denetlenenleri eğitmeyi, yönlendirmeyi amaçlamalıdır.

-Denetim raporlarının düzenlenmesi ve işleme tabi tutulması zaman alıcı ve çok aşamalı prosedüre tabidir.Bu nedenle denetim raporlarının hızlı bir şekilde işleme konulmasını sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

-Ülkemizde gerek iç denetim kuruluşlarının kendi arasında, gerekse Sayıştay'la iç denetim kuruluşları arasında denetim sonuçlarının ortaklaşa değerlendirilmesine yönelik bir mekanizma geliştirilmelidir.

7.3.2.Denetim Personeli İle İlgili Ekonomik Arayışlar

7.3.2.1.Ekonomik ve Sosyal Hakların Düzeltilmesi

-Denetim elemanlarının ekonomik ve sosyal haklarıyla ilgili olarak;

*1982 yılında Özel Hizmet Tazminatının, denetim elemanlarının kaldırılan daimi yolluklarının yerine konduğu, ancak daha sonra hemen hemen herkesi kapsayacak şekilde genişletildiği dikkate alınarak, ya denetim elemanlarına sürekli yevmiye ödenmesine yeniden başlanmalı veya Özel Hizmet Tazminatları Başbakanlık müsteşarı düzeyine çıkarılmalıdır.

*Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlarının makam tazminatlarının 7000 olması nedeniyle temsil tazminatı da aldıkları, bu durumun müfettişler arasında teftiş kurulu başkanı olma çabalarına neden olduğu, dolayısıyla çalışma barışının bozulmasına yol açtığı hususları dikkate alınarak, denetim elemanlarının tamamının ek gösterge ve makam tazminatlarının mutlaka temsil tazminatı alabilecek ölçüde belirlenmelidir.

*Denetim elemanları için geçici görevin bir hayat tarzı haline geldiği, mevcut harcırah yevmiyeleriyle insanların aylarca evlerinden ayrı bir yaşam sürmelerinin çok zor olduğu, her fedakarlığın bir karşılığı olması gerektiği hususları gözetilerek harcırah yevmiyesi sorununun çözümü için;6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin b fıkrasındaki 1.3, 1 ve 0.9 oranlarının 2.5 ve 2 ile 1.5 olarak değiştirilmelidir.

*Ülke çapında denetim yapma yetkisine sahip kariyer yapıdan gelen denetim elemanları arasında mevcut ücret farklılıklarının giderilmesi ve mevcut farklılıklara yeni farklılıklar eklenmemelidir.

-Denetim birim ve organlarının idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almamalı ve denetlenen idari personel ile aynı özlük ve personel rejimine tabi olmamalıdır.

-Denetim elemanlarının maaşları hesaplanırken, denetim kapsamına giren en yüksek görevlinin almakta olduğu aylık ve ödeneklerinin toplamı, hiçbir kesintiye tabi tutulmadan denetim tazminatı adı altında denetim elemanlarına ödenmelidir.

-Denetim elemanları arasındaki unvan ve özlük hakları farklılığı giderilmelidir. belediyelerde görev yapan müfettişler de diğer müfettişlerle aynı çerçevede ele alınmalıdır

7.3.2.2.Çalışma Yerlerinin Fiziksel Koşullarının Düzeltilmesi

-Çoğu kuruluşta, denetim elemanları, ana bina dışında dağınık mekanlarda çalışmaktadırlar.Bu durum denetim elemanları arasında eşgüdümün sağlanmasını güçleştirmektedir.Bu nedenle denetim elemanları tek bir binada görev yapmalı, birbirleriyle kolayca iletişim kuracakları, bilgi alış verişinde bulunacakları bir ortamda çalışmalarını gerekmektedir.

-Denetim elemanlarına dosyalarını koyacakları, rahat bir şekilde çalışacakları, uygun büyüklükte odalar tahsis edilmelidir. Ayrıca denetim elemanlarının çalışma koşulları iyileştirilmeli, çalışma odaları bağlı oldukları en üst amirin bulunduğu ana binada ve onun yakınında bulunmalıdır.

7.4.Kültürel ve Etik Arayışlar

7.4.1.Kültürel Arayışlar

Denetimin etkili bir şekilde işleyişine toplumun bazı kültürel özellikleri olumsuz yönde katkı yapmaktadır.Bütün vatandaşlar, tam bir yurttaşlık bilinciyle haklarını kullanacak, görevlerini yerine getirecek olurlarsa; bunun gereklerini düşünce, ifade ve basın özgürlükleri ile toplantı özgürlüklerinden yararlanarak yerine getirirlerse o zaman idare de hukuka uygun, verimli ve etkin bir şekilde çalışmak zorunda kalacaktır.Örneğin ihbar kavramı gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir sonucu, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir.Bizde de vatandaşlar yasalara aykırı davranışları, yolsuzluk yapanları ihbar edecek bilince ulaşmalıdır.Bu nedenle vatandaşlara gerekli eğitim verilerek anayasa ve yasalara uygun hareket etmeleri, kamu yararını gözetmeleri, vergilerini ödemeleri, yolsuzluk ve suistimal yapan kamu görevlilerini denetim ve yargı organlarına şikayet etmeleri öğretilmelidir.

7.4.2.Etik Arayışlar

Yönetimde görev ve sorumlulukları açık ve anlaşılır biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yanında, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulması ve bu kuralların mesleki toplumsallaşma sürecinde bireye aktarılması gereklidir. Kamu yönetimimizin her sektörü için ayrı etik kuralları belirlenmeli ve bu kuralların uygulanmasını denetlemek için gerekli birimler oluşturulmalıdır. Her sektör için belirlenecek mesleki ahlak ile kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken, kendilerini bağlı sayacakları yansızlık, tarafsızlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik güvenilirlik, kararlılık, hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkinlik gibi üst düzey etik standartlar belirlenir. Bu şekilde belirlenecek ilkeler ile kamu görevlileri teknik sorumluluk yanında, etik

sorumlulukları da belirlenmiş olacaktır. Ayrıca, etik uygulamaları ile denetleyen ve denetlenen kamu görevlilerine, “hizmet aşkı,” “mesleki vicdan” ve “kendi çıkarını toplum çıkarından üstün tutma” gibi değerlerin kazandırılmasına çalışılmalıdır. Kamu kurumlarımızda, içinde sürekli toplumun yararına çalışan, kendisini devletin sahibi olarak gören, gözeten ve kendisini kamu hizmetine adanmış çok sayıda kamu görevlilerimiz bulunmaktadır. Uygulamaya konulacak mesleki etik ilkeleri, hem bu tür personelin sayısını artıracak, hem de kamu personelinin etik açıdan değerlendirilmesinde ödüllendirilmesinde kıstaslar sağlayacaktır. Söz konusu değerler, “iyi yönetim”in temeli olup, aynı zamanda iyi bir kamu yöneticisinin sahip olması gereken özelliklerdir.

7.5.Sosyal Arayışlar

Genellikle erkek müfettişler denetlediği personele karşı daha otoriter ve cezalandırıcı olarak yaklaşmakta iken bayan müfettişler daha şefkatli ve öğretici olarak yaklaşmaktadırlar.Bu nedenle denetimi yaptırım ve cezalandırma aracı olarak görenler denetçiliğin veya müfettişliğin bayanlara göre bir meslek olmadığını savunmaktadırlar. Bazı kurumlara bu gibi gerekçelerle bayan müfettiş alınmamaktadır.Örneğin içişleri Bakanlığı’nda yaklaşık olarak 160 civarında olan mülkiye müfettişleri içinde bayan bulunmamaktadır.Aynı durum 110 civarında olan maliye müfettişleri için de geçerlidir.Ülkemizde Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Türk Silahlı Kuvvetlerinde bile ülkemizi başarıyla temsil eden bayanların müfettişlikte de çok başarılı olacakları kuşkusuzdur.Bu nedenle bu kurumlara da bayan müfettiş alınmalıdır.

Denetim elemanlarının yaşlarının ilerlemesi nedeniyle verimlerinde düşme, meslekten sıkılma gibi durumlar olabilir.Bunun önüne geçmek için belli bir yaşa gelmiş denetim elemanlarının başka kurumlarda icrai kadrolara atanmasının kolaylaştırılması, kurum içinde de yönetici pozisyonlarına getirilmelerinin sağlanması uygun bir çözüm olabilir.Böylece kıdem ve tecrübe açısından denetim elemanlığında belli bir olgunluğa erişmiş kişiler bu tecrübe ve birikimlerini yönetici pozisyonlarında daha etkili ve verimli bir şekilde kullanabilirler.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

8. “TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ VE YENİ ARAYIŞLAR” ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

8.1.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarındaki Personelin Görev ve Öğrenim Durumu

Tablo 3

Anket Formunu Cevaplayan Belediye ve Özel İdareler Personelinin Görev Durumu			
Görev Veya Unvan	Denetlenen Kurumlar	Sayı	%
Memur	Belediyeler	201	51
	Özel İdareler	225	58
İşçi	Belediyeler	122	30,4
	Özel İdareler	105	27
Şef	Belediyeler	24	6
	Özel İdareler	16	4
Müdür Yardımcısı	Belediyeler	12	3
	Özel İdareler	15	3,4
Müdür	Belediyeler	10	3
	Özel İdareler	8	2
Mühendis	Belediyeler	23	6
	Özel İdareler	19	5
Daire Başkanı	Belediyeler	1	0,2
	Özel İdareler	2	0,4
Genel Sekreter	Belediyeler	1	0,2
	Özel İdareler	1	0,2
Belediye Başkanı	Belediyeler	1	0,2
	Özel İdareler	-	-

Anket formunu cevaplayan belediye personelinin % 51’i memur, % 30,4’ü işçi, % 6’sı şef, % 3’ü müdür yardımcısı, % 3’ü müdür, % 6’sı mühendistir.Özel idare personelinin ise % 58’i memur, % 27’si işçi, % 4’ü şef, % 3,4’ü müdür yardımcısı, % 2’si müdür, % 5’i mühendistir.Belediye ve özel idarelerdeki personelin ortalama % 54,5’i memur, % 29’u işçi, % 5’i şef, % 3,5’i müdür yardımcısı, % 2,5’i müdür, % 5,5’i mühendistir.Oran olarak % 1’in altında olsa sayı olarak; 3 daire başkanı, 2 genel sekreter, 1 belediye başkanı anket sorularını yanıtlamıştır.Sayı olarak belediyelerde anket soru formlarını; 201 memur, 122 işçi, 24 şef, 12 müdür yardımcısı, 10 müdür, 23 mühendis, 1 daire başkanı, 1 genel sekreter ve 1 de belediye başkanı olmak üzere toplam 395 kişi yanıtlamıştır.Özel idarelerde ise anket sorularını; 225 memur,105 işçi, 16 şef, 15 müdür yardımcısı, 8 müdür, 19 mühendis, 2 daire başkanı, 1 genel sekreter yanıtlamıştır.Bilindiği gibi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu ile özel idarenin validen sonraki en üst yöneticisi olan özel idare müdürlüğü makamı yerine genel sekreterlik makamı ihdas edilmiştir.Bundan böyle validen sonra özel idarenin en üst yöneticisi genel

sekreter olmaktadır.Bu nedenle özel idare müdürlüğü kadrosu yerine genel sekreterlik kadrosu tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4

Anket Formunu Cevaplayan Personelin Öğrenim Durumu								
Denetlenen	İlköğretim		Lise		Önlisans- Lisans		Yüksek Lisans	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	12	3	280	71	87	22	16	4
Özel İdareler	8	2	309	79	66	17	8	2

Anket formunu cevaplayan belediye personelinin % 3'ü ilköğretim, % 71'i lise, % 22'si önlisans-lisans ve % 4'ü yüksek lisans mezunudur.Anket formunu cevaplayan özel idare personelinin % 2'si ilköğretim, % 79'u lise, % 17'si önlisans- lisans, % 2'si yüksek lisans mezunudur.Bu sonuçlara göre anket formunu cevaplayan yerel yönetimlerin büyük çoğunluğu lise mezunudur.Lise mezunlarının araştırma kapsamındaki yerel yönetimlerde oranı ortalama % 75 düzeyindedir.İkinci sırada ise önlisans ve lisans mezunları gelmektedir.Bunların ortalaması ise % 19,5'tir.Bunları % 3 oranıyla yüksek lisans mezunları, % 2,5 oranıyla da ilköğretim mezunları izlemektedir.

8.2.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarındaki Personelin Yaş Durumu

Tablo 5

Anket Formunu Cevaplayan Personelin Yaş Durumu										
Denetlenen	20-30		30-40		40-50		50-60		60 ve Üzeri	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	75	19	201	51	67	17	44	11	8	2
Özel İdareler	66	17	242	62	51	13	20	5	12	3

Anket formunu cevaplayan belediye personelinin % 19'u 20-30 arası, % 51'i 30-40 arası, % 17'si 40-50 arası, % 11'i 50-60 arası, % 2'si ise 60 ve üzeri yaşıdadır. Anket formunu cevaplayan özel idare personelinin % 17'si 20-30 arası, % 62'si 30-40 arası, % 13'ü 40-50 arası, % 5'i 50-60 arası, % 3'ü 60 ve üzeri yaşıdadır.Bu durumda araştırma kapsamındaki özel idare ve belediye personelinin ortalama % 18'i 20-30 arası, % 56,5'i 30-40 arası, % 15'i 40-50 arası, % 8'i 50-60 arası, % 2,5'i 60 ve üzeri yaşta bulunmaktadır.Bu tabloya göre; belediye ve özel idarelerde çalışan personelin büyük çoğunluğu genç bir nüfustan oluşmaktadır.Öyle

ki, 20-40 yaş arasındaki personelin belediyelerdeki oranı % 70; özel idarelerdeki oranı ise % 79'dur.

8.3.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Denetim Yapan Organlar ve Bu Organların Denetim Yapma Sıklığı

Tablo 6

Yerel Yönetimleri Denetleyen Organlar ve Bu Organların Denetleme Sıklığı													
Denetleyen	Denetlenen	1 Ay		3-6 Ay		1 Yıl		2 Yıl		3 Yıl		Yanıtsız	
		Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Sayıştay	Belediyeler	-	-	-	-	118	22	16	3	-	-	-	-
	Özel İdareler	0	0	7	1	139	26	22	4	-	-	-	-
Mülkiye Müfettişi	Belediyeler	5	1	38	7	59	11	11	2	5	1	-	-
	Özel İdareler	-	-	17	3	58	11	18	4	9	2	-	-
Mahalli İd. Kontr.	Belediyeler	-	-	16	3	80	15	11	2	11	2	-	-
	Özel İdareler	6	1	11	2	39	7	37	7	6	1	-	-
Maliye Müfettişi	Belediyeler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Özel İdareler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meclisler	Belediyeler	-	-	-	-	32	6	21	4	-	-	-	-
	Özel İdareler	-	-	-	-	39	7	21	4	-	-	-	-
Toplam	Belediyeler	5	1	54	10	289	54	59	11	16	3	113	21
	Özel İdareler	6	1	35	6	275	51	98	19	15	3	107	20

Araştırma kapsamındaki yerel yönetimler personelinin yerel yönetimlerin hangi sıklıkla denetlendiği sorusuna verdikleri yanıt tablo 5'e göre şu şekilde olmuştur: Belediye personelinin % 1'i ayda bir, % 10'u 3-6 ayda bir, % 54'ü yılda bir, % 11'i 2 yılda bir, % 3'ü 3 yılda bir seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Özel idare personelinin ise % 1'i ayda bir, % 6'sı 3-6 ayda bir, % 51'i yılda bir, % 19'u iki yılda bir, % 3'ü üç yılda bir seçeneğini işaretlemiş, % 20'si ise bu soruyu hiç yanıtlamamıştır.Bu durumda araştırma kapsamındaki belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 1'i ayda bir, % 8'i 3-6 ayda bir, % 52,5'i yılda bir, % 15'i iki yılda bir, % 3'ü üç yılda bir seçeneğini işaretlemiş olmaktadır.Bu soruyu yanıtsız bırakanların ortalaması ise % 20,5 olmaktadır.

Bu tabloya göre; yerel yönetimlerin çok sayıda denetim kurumu tarafından denetlenmektedir.Araştırmaya göre maliye müfettişleri hariç, Sayıştay, mülkiye müfettişleri, mahalli idareler kontrolörleri ve yerel yönetimlerin kendi meclisleri denetimin sıklığı değişmekle birlikte bir şekilde belediye ve özel idareleri denetlemiş bulunmaktadır.Belediyeleri en çok denetleyen kurum tabloya göre % 25 oranıyla Sayıştay olmaktadır.Sayıştay özel idareleri de % 30 oranıyla en çok denetleyen kurum olmuştur.Sayıştay yerel yönetimleri daha çok mali ve hukuksal açıdan denetlemektedir.Yerel yönetimlerin yerindelik denetimi yani verimlilik ve etkinlik açısından denetimi ise Sayıştay tarafından henüz tam olarak yapılabilmemiş değildir.Sayıştay yerindelik denetimi yapma yetkisine sahiptir; ancak Sayıştay'ın yerindelik (performans) denetimini yapabilmesi için değişik alanlardan teknik personel istihdam etmesi gerekmektedir.Örneğin Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ında (GAO) görev yapan personel personel muhasebe, kamu yönetimi, fizik, istatistik, ekonomi, bilgisayar,eczacılık, mühendislik gibi alanlardan seçilmektedir.GAO personeli için ciddi bir hizmet içi eğitim programı düzenlenmekte olup, personelin belli

alanlarda derin bir uzmanlık bilgisine sahip olması sağlanmaktadır(Alptürk, 1991: 47-48).Oysa ki, Türk Sayıştay'ı denetçileri iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi ve hukuk gibi sosyal bilimler alanlarından mezun olmuş olan kişiler arasından almaktadır.Kanaatimce Sayıştay etkili bir performans denetimi yapabilmesi için diğer alanlardan da (mühendislik, eczacılık, istatistik gibi) meslek mensubu istihdam etmesi gerekir.

Belediyelerin denetiminde ikinci sırayı % 22'şerlik oranlarla mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri almıştır.Mülkiye müfettişleri özel idarelerin denetiminde de % 20'lik oranla ikinci sırada yer almaktadır.Mahalli idareler kontrolörlerinin özel idareleri denetleme konusundaki oranı ise % 18 olmuştur.Yine belediye personelinin % 10'u kendilerini belediye meclislerinin yılda bir defa denetlediğini, özel idare personelinin ise % 11'i il genel meclisinin kendilerini yılda bir kez denetlediğinin ifade etmiştir.Fakat meclisler de belediye ve özel idareleri performans açısından denetleyecek nitelikte bir yapıya sahip değildir.Bu yanıtlardan çıkan önemli bir sonuç ülkemizde denetim organlarının daha çok yıllık denetim yapıyor olmalarıdır.Ancak 2 yılda bir seçeneğini ve 3-6 ayda bir seçeneğini işaretleyenlerin oranı da bayağı yüksektir.Bu durum ülkemizde yerel yönetimlerin ne sıklıkla denetleneceği konusunda denetim organlarında yerleşmiş bir görüş birliğinin olmadığını, denetim kurumlarınca bu konuda iyi bir planlamanın yapılmadığını göstermektedir.

Bu tablodan çıkan bir başka sonuç da çok sayıda kurumun, aralarında koordinasyon ve işbirliği olmadan yerel yönetimleri denetlemiş olmasıdır.Bu durum aynı yerel yönetim kurumlarının farklı denetim organlarınca aynı zaman süreci içerisinde tekrar tekrar denetlenmesi sonucunu doğurmaktadır.Bu da denetimde kaynak ve zaman israfına, denetlenenlerde ise bıkkınlığa neden olmaktadır.Giriş bölümünde tezin hipotezleri arasında, mevcut denetim sistemi ile yerel yönetimler etkili olarak denetlenemediği, ayrıca denetimin çok başlı olmasının, idarenin işleyişini olumsuz yönde etkilediği hipotezini ileri sürmüştük.Tablo 6'daki veriler bu hipotezlerimizi doğrulamaktadır. Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte, denetimde kaynak ve zaman israfına, denetlenenlerde tedirginliğe ve bezginliğe yol açmakta ve denetimden istenen verim elde edilmektedir.

8.4.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Sayıştay Denetiminin Yapılma Yöntemi

Tablo 7

Belediye ve Özel İdarelerde Sayıştay Denetiminin Yerinden mi Merkezden mi Yapıldığı			
Anket Seçenekleri	Denetlenen Kurumlar	Sayı	%
Yerinden	Belediye	316	59
	Özel İdare	359	67
Merkezden	Belediye	117	22
	Özel İdare	91	17
Yanıtızsız	Belediye	101	19
	Özel İdare	86	16

Araştırma kapsamındaki yerel yönetimler personelinin belediye ve özel idarelerde Sayıştay denetiminin yerinden mi merkezden yapıldığı konusundaki yanıtları şu şekilde olmuştur: Anket soru formunu cevaplayan belediye personelinin % 59'u yerinden, % 22'si merkezden denetlendiğini ifade etmiş, % 19'u ise anket sorusunu yanıtlamamıştır. Özel idare personelinin ise % 67'si yerinden, % 17'si merkezden denetlendiği belirtmiş, % 16'sı ise anket sorusunu yanıtlamamıştır. Buna göre belediye ve özel idarelerin ortalama % 63'ü Sayıştay denetiminin yerinden (yerel yönetim kurumuna giderek) yapıldığını, % 19,5'i ise merkezden (hesabı Sayıştay'a getirmek suretiyle) yapıldığını belirtmiş; % 17,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.

Araştırma kapsamındaki belediye ve özel idarelerin il düzeyinde olması, ilçe ve belde belediyelerinin araştırma kapsamına dahil edilmemiş olmasına rağmen hesapların % 19,5'inin Sayıştay'ca yerine gidilmeksizin merkezden denetlenmesi kanaatimce olumsuz bir durumdur. Bu durum Sayıştay'ın Fransa'da olduğu gibi yerel yönetimleri yerinde ve sürekli olarak denetleyecek bölge teşkilatı oluşturmasını zorunlu kılmaktadır. Fransa'da Bölge Sayıştay'ları saymanların bütçeye uygun davranıp davranmadığını sürekli olarak yerinde incelemekte, denetlenen personelle yakın bir ilişkide bulunmakta ve hesapların yasalara, yönetmeliklere ve diğer belirlenmiş prosedürlere uygunluğu hakkında karar vermektedir. Ayrıca Bölge Sayıştay'ları ita amirinin performansı hakkında (kaynakları verimli ve etkin olarak kullanmış mı, israf var mı gibi) raporlamada bulunmaktadır. Ayrıca sorumlu tüm personeli çağırıp görüş alabilmektedir. Sonuç itibarıyla bu tablodaki verilere göre il belediyeleri dahi Sayıştay'ca her yıl yerinde denetlenememektedir. Denetlenenlerle görüşmeksizin yapılan bir denetimden etkili ve verimli sonuçlar elde etmek ise mümkün olmamaktadır. Bu nedenle mevcut denetim sistemi ile yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenemediği hipotezimiz burada da doğrulanmaktadır.

8.5. Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin, Denetimin Nasıl Yapılması Gerektiğine Dair Düşünceleri (Belediye ve Özel İdarelerde Denetimin Cezalandırıcı mı Eğitici mi Olması Gerektiği)

Tablo 8

Belediye ve Özel İdarelerde Denetimin Eğitici Olması Gerektiğine												
Denetlenen	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Fikrim Yok		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	375	70	32	6	22	4	-	-	-	-	107	20
Özel İdareler	402	75	22	4	11	2	-	-	-	-	101	19

Denetimin cezalandırıcı olmaktan çok eğitici ve yol gösterici olması gerektiği fikrine, belediye personelinin % 70'i kesinlikle katılıyorum, % 6'sı katılıyorum, % 4'ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 20'si ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Özel idare personelinin % 75'i kesinlikle katılıyorum, % 4'ü katılıyorum, % 2'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 19'u ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Böylece ortalamada yerel yönetim personelinin % 72,5'i bu soruya kesinlikle katılıyorum, % 5'i katılıyorum, % 3'ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 19,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Bu yanıtlardan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetimler denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yol gösterici, eğitici olmasını tercih

etmektedirler.Ülkemizde maalesef yerel yönetimlerin denetiminde genel amaç hukuk kurallarına uyma ve uygulama konusunda yerel yönetim yetkililerinin tutumlarını tespit edip,sorumluları cezalandırmaktan ibaret kalmıştır.Bu anlayış denetimi,teftişi suç ya da suçlu arama aracı olarak görmüştür.Bu durumda denetleyenler ve denetlenenler arasında sağlıklı bir iletişim kurulamamış, denetlenenler mevcut görevlerini bile yapmaktan korkar hale gelmişlerdir.Bu tablodaki veriler, denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici, teşvik edici ve öğretici olduğu yönündeki hipotezimizi doğrular niteliktedir.

8.6.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşlarında Görevli Personelin, Mali Denetimi Yapacak Kurumlar Hakkındaki Düşünceleri

Tablo 9

Belediye ve Özel İdarelerde Mali Denetimi Hangi Kurumun Yapması Gerektiği												
Denetlenen	Mülkiye Müfettişleri		Sayıştay		Meclis Den. Komisyonları		Mülki Amir		Mahalli İdareler Kontrolörleri		Yanıtız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	22	4	192	36	150	28	16	3	48	9	108	20
Özel İdareler	38	7	209	39	118	22	12	2	64	12	95	18

Yerel yönetimlerin mali açıdan (harcama ve gelir) denetimini hangi kurumun yapmasını istersiniz sorusuna, belediye personelinin % 4'ü mülkiye müfettişleri, % 36'sı Sayıştay, % 28'i meclis denetleme komisyonları, % 3'ü mülki amir, % 9'u mahalli idareler kontrolörleri seçeneğini işaretlemiş, % 20'si ise bu soruyu yanıtlamamıştır.Aynı soruya özel idare personelinin, % 7'si mülkiye müfettişleri, % 39'u Sayıştay, % 22'si meclis denetleme komisyonları, % 2'si mülki amir, % 12'si mahalli idareler kontrolörleri seçeneğini işaretlemiş, % 18'i ise bu soruyu hiç yanıtlamamıştır.Ortalamada belediye ve özel idareler personelinin % 5,5'i mülkiye müfettişi, 37,5'i Sayıştay, % 25'i meclis denetim komisyonları, % 2,5'i mülki amir, % 10,5'i mahalli idareler kontrolörleri seçeneğini işaretlemiş, % 19'u bu soruyu yanıtız bırakmıştır.Görüldüğü gibi yerel yönetimler personelinin büyük bir kısmı(% 37,5'i) denetimi Sayıştay'ın yapmasını istemektedir.Sayıştay'ın yürütme organının dışında olması, mensuplarına yasayla önemli ölçüde güvence sağlanmış olması, siyasi organların müdahalesinden bağımsız olması, denetçi raporlarının bağımsız yargı dairelerinde yargılanarak kesin hükme bağlanması gibi nedenlerle tercih edilmiş olması muhtemeldir. Ayrıca Sayıştay'ın sorumlulara disiplin cezası verme yetkisinin olmaması, cezalandırıcı olmaktan çok eğitici ve öğretici olması, tarafsız davranması gibi nedenlerle Sayıştay'a güvenildiği ve görülmektedir.Ayrıca bu sonuçlara göre hükümetin yerel yönetimlere Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumların dış denetimini yapma görevini Sayıştay'a vermesinin isabetli olduğu görülmektedir.

Yerel yönetim personelinin ikinci tercihi ise yerel yönetimlerin kendi meclislerinin oluşturmuş olduğu denetim komisyonlarıdır.Denetim komisyonlarının meclis üyelerinden oluşması, meclis üyelerinin siyasi partilerce seçilen kişilerden oluşması, denetim konusunda uzman olamamaları gibi nedenlerle ihtiyatla karşılansa da; bu kişilerin o yöreden olmaları, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yakından izlemeleri, değişik siyasi partilerden seçilmeleri, yerel özerklik ilkesine uygun olmaları gibi nedenlerle ikinci tercih olarak seçilmeleri isabetli olmuş olabilir.İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının yerel yönetimler personeline tercih edilmemeleri bunların daha çok cezalandırma yöntemlerini kullanmaları, siyasi makam olan

bakana bağı olmaları gibi nedenlerden kaynaklanmış olabilir.İçişleri Bakanlığı denetim elemanları yerine Sayıştay'ın denetiminin tercih edilmesi de denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici, teşvik edici ve öğretici olduğu yönündeki hipotezimizi doğrular niteliktedir.Zira Sayıştay denetçileri denetimlerinde genellikle eğitici ve öğretici olmakta, denetlenen personelle olumlu ilişkiler kurarak hata ve eksiklikleri düzeltme yöntemini tercih etmektedir.

8.7.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin, Denetimin Objektifliği Olup Olmadığı Konusundaki Düşünceleri(Belediye ve Özel İdarelerde Objektif Denetim Yapılıp Yapılmadığı Hususu)

Tablo 10

Belediye ve Özel İdarelerde Objektif Denetim Yapıldığına								
Denetlenen	Katılıyorum		Katılmıyorum		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	150	28	236	44	16	3	134	25
Özel İdareler	134	25	257	48	21	4	124	23

Türkiye’de yerel yönetimlerin bağımsız ve objektif bir şekilde denetim yapıp yapılmadığı hususuna belediye personelinin % 28’i katılıyorum, % 44’ü katılmıyorum, % 3’ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 25’i ise soruyu yanıtlamamıştır.Aynı soruya özel idare personelinin % 25’i katılıyorum, % 48’i katılmıyorum, % 4’ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23’ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Ortalamada yerel yönetimler personelinin % 26,5’i katılıyorum, % 46’sı katılmıyorum, % 3,5’i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 24’ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.İlginç olan bir durum da yüksek lisans yapmış olan yerel yönetimler personelinin tamamının(23 kişi), 148 önlisans ve lisans mezununun ise çoğunun (107 kişi yani % 72’si) bu konuda katılmıyorum seçeneğini işaretlemiş olmasıdır.Bu durum da göstermektedir ki; yüksek öğrenim görmüş olan yerel yönetim personeli Türkiye’de yerel yönetimlerin bağımsız ve objektif bir şekilde yapıldığına inanmamaktadır.Ayrıca belediye ve özel idarelerde üst düzeyde görev yapan kişilerin(genel sekreter, belediye başkanı, daire başkanı ve müdür) % 90’ı yani 21 kişi yerel yönetimlerin objektif bir şekilde denetlendiğine katılmamaktadır.Bu sonuçlar da ülkemizde yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmediği yolundaki hipotezimizi doğrulamaktadır.

Tablo 11

Belediye ve Özel İdarelerde Objektif Denetim Yapılmamasının Nedenleri								
Denetlenen	Denetleyenlerin Politik Davranmaları		Denetleyenlerin Kişisel Özellikleri		Denetlenenlerin Kişisel Özellikleri		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	153	65	54	23	29	12	-	-
Özel İdareler	136	53	100	39	21	8	-	-

Türkiye’de yerel yönetimlerin objektif bir şekilde denetlendiği hususuna katılmayan belediye personelinin % 65’i, özel idareler personelinin ise % 53’ü bu soruya denetleyenlerin politik davranışları seçeneğini işaretlemişlerdir. Bu anket sorusunu tablo 10’da katılmıyorum diyen personel yanıtlamış olup, katılıyorum diyenler ve fikrim yok diyenler yanıtlamamıştır. Yerel yönetimler personelinin büyük bir kısmının denetleyenlerin politik davranışlarına inanmaları çok büyük bir sorundur. Bu sorun denetim organlarından bazılarının siyasal bir makam olan bakana bağlı olmasından kaynaklanmaktadır. Bakanlık müfettişleri bakan adına denetim yapmakta, soruşturmalar bakanın talimatı ile açılmakta, denetimler sonucunda hazırlanan raporlar bakanın takdirine sunulmakta, bakan onay verirse uygulamaya geçirmektedir. Politik soruşturmaların önüne geçilmesi için tüm teftiş kurulları tek çatı altında toplanmalı ve bağımsız bir kurulun gözetimi altında faaliyetlerini sürdürmelidir. Araştırma sonucuna göre müfettiş ve denetçilerin kişisel özellikleri (önyargılı olma, kinci olma, öfkeli olma) de denetim objektif olmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Az da objektif denetim yapılmamasını denetlenen personelin kişisel özelliklerine (akrabalık, hemşehrilik, ideolojik yakınlık) bağlayanlar da bulunmaktadır.

Bu açıklamalar ve sonuçlar da, göstermektedir ki, gerek denetleyenler gerekse denetlenenlerden kaynaklanan birtakım sorunlar nedeniyle ülkemizde yerel yönetimler sağlıklı bir şekilde denetlenememektedir. Denetimin temel ilkelerinden biri olan dürüstlük ilkesine göre; denetçiler denetim mesleğini yürütürken ve denetlenen kuruluşların personeliyle ilişkilerini sürdürürken yüksek standartlı davranış biçimi sergilemeleri, denetlenenlere karşı kişisel duygulardan uzak durmaları, onlarla çıkar ilişkisine girmemeleri, onlara karşı kin ve garez duyguları beslememeleri gerekir. Oysa ki, denetleyenlerin kişisel özelliklerinden dolayı objektif denetim yapılmadığı yönünde fikir bildiren belediye ve özel idareler personelinin oranı ortalama % 31’dir. Bu nedenle hukuka uygunluğu denetleyen denetim elemanlarının kendilerinin de hakkaniyetli, adaletli ve hukuka uygun hareket etmeleri denetimde objektifliğin en önemli gereğidir. Denetime hakim olan bir başka ilke de tarafsızlıktır. Denetim kurumlarının ve denetçilerinin gerçekte varolan ve kamuoyu tarafından beklenen tarafsızlığını koruması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle denetçiler sorumluluklarını tarafsız bir şekilde yerine getirmeleri için her türlü politik ilişkiden kaçınmaları büyük önem taşımaktadır. Oysa ki tablo 11’deki bilgiler bu ilklere ülkemizde denetim organlarıncı pek uyulmadığını göstermekte, bu bulgu da yerel yönetimlerin mevcut denetim sistemiyle etkili olarak denetlenmediği yönündeki hipotezimizi kesin bir şekilde doğrulamış bulunmaktadır. Ayrıca Sayıştay’ın tarafsız olması, siyasal makamlara bağlı olmaması gibi nedenlerle yerel yönetim personeli tarafından önceki sorularda tercih edilmesi nedenleri burada bir kez daha açıklığa kavuşmuş olmaktadır.

8.8. Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin, Denetimin Yapılma Sıklığına Dair Düşünceleri

Tablo 12

Belediye ve Özel İdarelerde Denetimin Ne Sıklıkla Yapılması Gerektiği												
Denetlenen	Ayda bir		Altı Ayda bir		Yılda Bir		İki yılda Bir		Üç Yıl ve Üzeri		Yanıtsız	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Belediyeler	-	-	21	4	258	48	150	28	5	1	102	19
Özel İdareler	-	-	16	3	247	46	134	25	-	-	139	26

Denetim etkinliği açısından kaç ayda/yılda bir denetim yapılmalı sorusuna belediye personelinin % 4' ü altı ayda bir, % 48'i yılda bir, % 28'i iki yılda bir, % 1'i üç yıl ve üzeri, seçeneğini işaretlemiş, % 19'u ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Özel idare personelinin ise,% 3'ü altı ayda bir, % 46'sı yılda bir, % 25'i iki yılda bir seçeneğini işaretlemiş % 26' sı ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idare personelinin ortalama % 3,5'i altı ayda bir, % 47'si yılda bir, % 26,5'i iki yılda bir, % 1'i üç yıl ve üzeri seçeneğini işaretlemiş, % 22,5'i bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Buna göre denetlenenlerin çoğu denetimin yılda bir yapılmasını tercih etmektedir.Denetimin çok sıklıkla yapılması(ayda bir, altı ayda bir) durumunda denetim, araç olmaktan çıkar ve amaç haline gelir, bu durum denetlenenlerin esas işlerini bir tarafa bırakıp denetime yoğunlaşmalarına sebep olur.Denetimin uzun süreli aralıklarla yapılması(iki yılda veya üç yıl ve üzeri) da kurumlarda usulsüzlüklerin ve başıbozukluğun artmasına neden olabilir.Bu nedenle kısa süreli soruşturmalar hariç denetimin yılda bir yapılması, denetimin verimliliğini ve etkinliğini olumlu yönde etkileyecektir.

8.9.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetim Organlarınınca Tespit Edilen Hata ve Eksiklikler Konusundaki Düşünceleri

Tablo 13

Belediye ve Özel İdarelerde Hangi Konularda Hata ve Eksiklik Tespit Edildiği												
Denetlenen	Personel		Yatırım		Tedavi-Harcırah		Gelirler		Yasa ve Yönetmelikler		Yanıtızsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	38	7	155	29	27	5	80	15	134	25	102	19
Özel İdareler	21	4	166	31	43	8	64	12	150	28	92	17

Denetim elemanları daha çok hangi konularda eksiklik ve hata tespit ediyor sorusuna; belediye personelinin % 7' si personel, % 29'u yatırım, % 5'i tedavi-harcırah, % 15'i gelirler, % 25'i yasa ve yönetmelikler seçeneğini işaretlemiş, % 19'u ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Özel idare personelinin ise; % 4'ü personel, % 31'i yatırım, % 8'i tedavi-harcırah, % 12'si gelirler, % 28'i yasa ve yönetmelikler seçeneğini işaretlemiş, % 17'si ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 5,5'i personel, % 30'u yatırım, % 6,5'i tedavi-harcırah, % 13,5 gelirler, % 26,5'i yasa ve yönetmelikler seçeneğini işaretlemiş, % 18'i bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Buna göre yerel yönetimlerdeki en büyük usulsüzlükler yatırım harcamaları ile yasa ve yönetmeliklerden kaynaklanmaktadır.Gerçekten de yerel yönetimlerde yatırım harcamalarındaki (kamu binalarının, şehir içi yolların ve köprülerin yapımı gibi) hata ve eksiklikler her zaman olagelmıştır.Yerel yönetimler bütçelerinin önemli bir kısmını yatırım harcamalarına tahsis etmektedirler.Fakat bu harcamaların kontrolü önemli ölçüde teknik ve uzmanlık bilgisi istemektedir.Bu da belediye ve özel idarelerde bu kontrolü yapacak tecrübeli teknik eleman ve diğer meslek mensuplarının istihdam edilmesine bağlıdır.Ayrıca bu personele ihale mevzuatı ve diğer hukuki ve mali mevzuat hakkında hizmet içi eğitim verilmelidir.Oysa ki, gerek belediyelerde gerekse özel idarelerde kontrol teşkilatlarında hukuki ve mali mevzuatı iyi bilen, yeterli sayıda mühendis istihdam edilememektedir.Yasa ve yönetmeliklere aykırı bazı uygulamaların olması da, personelin hukuki ve mali mevzuat konusunda sürekli olarak hizmet içi eğitimden geçirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Halbuki Yrd.Doç.Dr.Rafet Çevikbaş'ın "Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması" adlı kitabında belirttiği gibi, kamu

kurum ve kuruluşlarında hizmet için gerekli eğitim arkadaşlardan ve amirlerden edinilmekte, dolayısıyla öğrenilen bu bilgiler eksik ve yetersiz kalmaktadır.Oysa ki, hizmet içi eğitim planlı ve sistemli bir şekilde yapılır, eğitici niteliklere sahip, alanında uzman olan kişilerce verilirse kurumsal hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik artar.Ayrıca memurlar hukuksal mevzuatı daha iyi benimser.Bu durumda denetimin de yükü büyük oranda azalır.

8.10.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Vesayet Denetimi Konusundaki Düşünceleri (Belediye ve Özel İdarelerde Vesayet Denetiminin Gerekli Olup Olmadığı)

Tablo 14

Belediye ve Özel İdarelerde Vesayetinin Gerekli Olduğuna								
Denetlenen	Evet		Hayır		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	107	20	263	49	27	5	139	26
Özel İdareler	91	17	295	55	43	8	107	20

Yerel Yönetimler üzerindeki vesayet denetimi(mülki amirlerin denetimini) gerekli midir sorusuna; belediye personelinin % 20'si evet, % 49'u hayır, % 5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 26'sı ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Özel idare personelinin ise % 17'si evet, % 55'i hayır, % 8'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 20'si ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Bu şekilde belediye ve özel idareler personelinin % 18,5'i evet, % 52'i hayır, % 6,5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Bu soruya belediye ve özel idarelerdeki ön lisans ve lisans mezunları ile yüksek lisans mezunlarının(177 kişi) % 77'si (136 kişi) vesayetinin gerekli olmadığı yönünde görüş bildirmiştir.Yine belediye ve özel idarelerdeki üst yöneticilerin(genel sekreter, belediye başkanı, daire başkanı ve müdür) ki bunların sayısı 24'tür, % 80'i (19 kişi) vesayet denetiminin gerekli olmadığı yönünde kanaat bildirmişlerdir. Vesayet denetimi demokratik Batı Avrupa ülkelerinin hemen hemen tamamında bulunmaktadır.Ancak vesayetinin ağırlığı ülkeden ülkeye değişmektedir.Ülkemizde de vesayet denetimi biraz ağır olup, yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz yönde etkilemektedir.Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak vesayet denetimi mutlaka gereklidir; ancak bu denetimin demokratik Batı Avrupa ülkelerinde olduğu düzeyde ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yapılması gerekir.Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile ilgili bu sonuçlar da yerel yönetimler üzerindeki denetim sisteminin etkin olmadığı yönündeki düşünceleri destekler niteliktedir.

Tablo 15

Belediye ve Özel İdarelerde Vesayet Denetiminin Yapılıp Yapılmadığı Konusu								
Denetlenen	Evet		Hayır		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	193	36	139	26	70	13	134	25
Özel İdareler	150	28	80	15	193	36	113	21

Kurumunuzda vesayet denetiminin yapıldığını görüyor musunuz sorusuna ise;belediye personelinin % 36'sı evet, % 26'sı hayır, % 13'ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 25'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Aynı soruya özel idare personelinin ise, % 28'i evet, % 15'i hayır, % 36'sı fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idarelerin ortalama % 32'si evet, % 20,5'i hayır, % 24,5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Üniversite mezunlarının (önlisans ve lisans mezunları ile yüksek lisans mezunları) % 77'si (132 kişi) bu soruya evet yanıtını vermiştir.Bu da eğitilmiş kişilerin vesayet denetimini bildiklerini daha az eğitim düzeyine sahip personelin ise(özellikle belediye ve özel idarelerdeki işçi personelin) vesayet denetimini pek bilmediklerini göstermektedir.Vesayet denetimini bilmeyenlerin ve fikrim yok diyenlerin oranı belediyelerde % 39, özel idarelerde ise % 51'dir. Bu durum da yerel yönetimler personeline hukuksal mevzuat hakkında gerekli hizmet içi eğitimin verilmediğini göstermektedir.

8.11.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetimin Özel Sektöre Yaptırılması Konusundaki Düşünceleri

Tablo 16

Belediye ve Özel İdarelerin Bağımsız Denetim Şirketlerince Denetlenmesi Fikrine								
Denetlenen	Katılıyorum		Katılmıyorum		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	166	31	150	28	107	20	113	21
Özel İdareler	134	25	166	31	91	17	145	27

Yerel Yönetimlerin bağımsız denetim şirketlerine(yeminli mali müşavirler gibi) denettirilmesi fikrine katılıyor musunuz sorusuna; belediye personelinin % 31'i katılıyorum, % 28'i katılmıyorum, % 20'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Özel idare personelinin ise, % 25'i katılıyorum, % 31'i katılmıyorum, % 17'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 27'si ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 28'i katılıyorum, % 29,5'i katılmıyorum, % 18,5'i fikrim yok, % 24'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin yaklaşık yarısı katılıyorum derken yarısı ise katılmıyorum demesi bu konuda personel arasında tam bir görüş birliği olmadığını göstermektedir.Bu da hizmet içi eğitimin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.Zira hizmet içi eğitim ile personel hizmetteki değişme ve gelişmelerden haberdar olmakta ve bu yeni koşullara kendisini adapte etmektedir. İngiltere gibi demokratik bazı Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin denetimi kamu denetim organlarına yaptırıldığı gibi bağımsız denetim şirketlerine de yaptırılmaktadır.Ülkemizde de benzer bir uygulamaya geçilmesi yönünde bazı çevrelerce bu görüş ortaya atılmıştır.Kanaatimce yerel yönetimler bağımsız denetim şirketlerine denettirilse bile bu denetim kamu denetim organlarının yerel yönetimlerde denetim yapma yetkisini hiçbir şekilde etkilememelidir.

8.12.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Teftiş Kurulları Hakkındaki Düşünceleri

Tablo 17

Teftiş Kurullarının Kaldırılıp Kaldırılması Fikrine								
Denetlenen	Yerindedir		Yerinde Değildir		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	327	61	27	5	59	11	123	23
Özel İdareler	338	63	38	7	47	9	113	21

Son zamanlarda tartışılan Teftiş Kurulları'nın kaldırılması yaklaşımı yerinde bir yaklaşım mıdır sorusuna; belediye personelinin % 61'i yerindedir, % 5'i yerinde değildir, % 11'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Aynı soruda özel idare personelinin % 63'ü yerindedir, % 7'si yerinde değildir, % 9'u fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 62'si yerindedir, % 6'sı yerinde değildir, % 10'u fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 22'si ise bu soruyu yanıtlamamıştır. Bu soruya verilen yanıtlar tablo 7'deki yanıtlarla yakından ilişkilidir. Ülkemizde teftiş kurullarının genellikle denetimlerinde öğretici ve yol gösterici yöntemler yerine cezalandırma yöntemlerini kullanmaları bu kurullara karşı olumsuz bir bakış açısının oluşmasına neden olmuştur. Nitekim tablo 17'den de görüleceği belediye ve özel idareler personelinin % 32'si müfettişlerin sürekli olarak cezalandırıcı yöntemleri kullandıklarını, bu nedenle teftiş kurullarının denetimini istemediklerini belirtmişlerdir. Böylece tablo 7'den elde edilen bulgular ile tablo 17'den elde edilen bulgular birbirini destekler niteliktedir.

Tablo 18

Teftiş Kurullarının Neden Kaldırılması Gerektiği												
Denetlenen	Verimli, Etkin Olmamaları		Sürekli Cezalandırıcı Yöntemleri Kullanmaları		Üst Makamların Etkisinde Olmaları		Yeterli Sayı ve Nitelikte Olmamaları		Diğerleri		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	113	21	166	31	70	13	59	11	-	-	128	24
Özel İdareler	129	24	177	33	80	15	32	6	-	-	118	22

Teftiş kurullarının neden kaldırılması gerektiği sorusuna belediye personelinin % 21'i verimli ve etkin olmamaları, % 31'i sürekli cezalandırıcı yöntemleri kullanmaları, % 13'ü yeterli sayı ve nitelikte olmamaları seçeneğini işaretlemiş, % 24'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Aynı soruda özel idare personelinin % 24'ü verimli ve etkin olmamaları, % 33'ü sürekli cezalandırıcı yöntemleri kullanmaları, % 15'i üst makamların etkisinde olmaları, % 6'sı yeterli sayı ve nitelikte olmamaları seçeneğini işaretlemiş, % 22'si ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 22,5'i verimli, etkin olmamaları, % 32'si sürekli cezalandırıcı yöntemleri kullanmaları, % 14'ü üst makamların etkisinde olmaları, % 8,5'i yeterli sayı ve nitelikte olmamaları seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü

ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Bu bulgulardan da anlaşılacağı gibi mevcut yapısıyla teftiş kurulları verimli ve etkin bir şekilde çalışmamakta, siyasi makamların etkisinde kalmakta, sürekli cezalandırma yoluna başvurmaktadır.Bu da yerel idarelerin işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir.Bu nedenle teftiş kurullarının yeniden yapılandırılarak tek çatı altında toplanması, bağımsız bir kurulun gözetimi altında soruşturma işlemlerini yapması, siyasi makamların etkisinden kurtarılması gerekir.Bu tablodaki sonuçlar da denetimin cezalandırma aracı olmaktan çok yol gösterici olması gerektiği yönündeki hipotezimiz teftiş kurullarına karşı olan bu bakış açısı ile bir kez daha kanıtlanmış olmaktadır.

8.13.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin, Denetlenen Birim Personeli Hakkında Düşünceleri (Denetlenen Görevlilerin Yeterli Bilgi Ve Tecrübeye Sahip Olup Olmadıkları Konusu)

Tablo 19

Denetlenen Görevlilerin Yeterli Bilgi Ve Tecrübeye Sahip Oldukları Fikrine								
Denetlenen	Tam Olarak Sahiptir		Kısmen Sahiptir		Sahip Değildir		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	27	5	306	57	91	17	112	21
Özel İdareler	38	7	311	58	58	11	129	24

Denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olup olmadıkları konusundaki soruya belediye personelinin % 5'i tam olarak sahiptir, % 57'si kısmen sahiptir, % 17'si sahip değildir seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.özel idare personelinin % 7'si tam olarak sahiptir, % 58'i kısmen sahiptir, % 11'i sahip değildir seçeneğini işaretlemiş, % 24' ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 6'sı tam olarak sahiptir, % 57,5'i kısmen sahiptir, % 14' sahip değildir seçeneğini işaretlemiş, % 22,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Buna göre denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye tam olarak sahip olmadığı, kısmen sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 20

Denetlenen Görevliler Yeterli Bilgi ve Tecrbede Değilse Yapılan İşlemler												
Denetlenen	Hizmet içi Eğitim		Görev ve Yer Değişikliği		Disiplin Cezası		Fikrim Yok		Diğer		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	86	16	177	33	-	-	155	29	-	-	118	22
Özel İdareler	102	19	155	29	-	-	145	27	-	-	134	25

Yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayanlar hakkında ne gibi işlem yapıldığı konusundaki anket sorusuna; belediye personelinin 16'sı hizmet içi eğitim, % 33' görev ve yer değişikliği, % 29'u fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 22'si ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Aynı soruda özel idare personelinin % 19'u hizmet içi eğitim, % 29'u görev ve yer değişikliği, % 27'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 25'i ise bu soruyu yanıtızsız

bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 17,5'i hizmet içi eğitim, % 31'i görev ve yer değişikliği, % 28'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Buna göre; denetlenen görevliler yeterli bilgi ve tecrübeye sahip değilse daha çok görev ve yer değişikliği yapılmakta(% 31 oranla), ikinci olarak da hizmet içi eğitime(% 17,5 oranla) tabi tutulmaktadır.Bu sonuçlar denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmaması halinde daha çok görev ve yer değişikliğine tabi tutulduğunu yani cezalandırıldığının göstermektedir. Fakat böyle de olsa görev ve yer değişikliğine tabi tutulan personelin de yeni görevlerine adapte olmaları için hizmet içi eğitime tabi tutulmaları şarttır. Sonuçta ister kamu görevlileri hizmet içi eğitime isterse görev ve yer değişikliğine tabi tutulsun, her iki durumda da hizmet içi eğitim zorunlu olmaktadır. Kamu yönetiminin verimli ve etkin bir şekilde işlemesi için , kamu görevlilerinin değişen mevzuat ve yenilene şartlara göre hizmet içi eğitime tabi tutulması gerekir.Hizmet öncesi genel öğrenim kurumlarında verilen eğitim kamu hizmetinde kullanacağı bilgileri değil, birtakım genel kültür bilgilerini içermektedir.Bu nedenle hizmet içi eğitim, personel ancak kamu görevine başladıktan sonra verilebilir.Hizmet içi eğitimin temel gayesi ise hizmetin gerektirdiği bilgileri o personele kazandırmaktır(Çevikbaş, 2002:123.).

8.14.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Denetim Konusundaki Düşünceleri (Denetim Olgusunun Yönetimin İşleyişine Olumlu Katkısının Olup Olmadığı Konusu)

Tablo 21

Denetim Olgusunun Yönetimin İşleyişine Olumlu Katkısının Olduğu Fikrine								
Denetlenen	Evet		Hayır		Kısmen		Yanıtızsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	241	45	27	5	155	29	113	21
Özel İdareler	209	39	38	7	166	31	123	23

Denetim olgusu yerel yönetimlerin işleyişine olumlu katkı yapıyor mu sorusuna; belediye personelinin % 45'i evet, % 5'i hayır, % 29'u kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Aynı soruda, özel idare personelinin % 39'u evet, % 7'si hayır, % 31'i kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama, % 42'si evet, % 6'sı hayır, % 30'u kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 22'si bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.

Tablo 22

Denetimin Yönetime Olan Olumlu Katkıları												
Denetlenen	Yolsuzlukların ve Suistimalleri Önüyor		Hata ve Eksiklikler Azalıyor		Düzeltilici ve Yapıcı Edinimlere Katkı		Etkin Hizmet Sunumuna Katkı Yapıyor		Diğer		Yanıtızsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	99	25	158	40	51	13	88	22	-	-	-	-
Özel İdareler	71	19	161	43	86	23	57	15	-	-	-	-

Olumlu katkı yapıyorsa ne gibi olumlu katkı yapıyor sorusunu, tablo 21’de denetim olgusunun yönetimin işleyişine olumlu katkısı olduğu görüşünü savunan belediye ve özel idareler personeli yanıtlamıştır. Buna göre; belediye personelinin % 25’i yolsuzluk ve suistimalleri önlüyor, % 40’ı hata ve eksiklikler azalıyor, % 13’ü düzeltici ve yapıcı edinimlere katkı yapıyor, % 22’si etkin hizmet sunumuna katkı yapıyor seçeneğini işaretlemiştir. Aynı soruda; özel idare personelinin % 19’u yolsuzluk ve suistimalleri önlüyor, % 43’ü hata ve eksiklikler azalıyor, % 23’ü düzeltici ve yapıcı edinimlere katkı yapıyor, % 15’i ise etkin hizmet sunumuna katkı yapıyor seçeneğini işaretlemiştir. Bu sonuçlara göre denetim olgusu yerel yönetimlerde hata ve eksiklikler ile yolsuzlukların azaltılmasına, bu kurumların verimli ve etkin hizmet sunmalarına, düzeltici ve yapıcı birtakım edinimler elde etmelerine olumlu yönde katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle denetim yönetimin vazgeçilmez bir fonksiyonudur. Denetim olmadan yönetimin sağlıklı bir şekilde işlemesi mümkün değildir.

8.15. Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Kamuoyu Denetimi Konusundaki Düşünceleri

Tablo 23

Yerel Yönetimlerin Kamuoyunca Denetlenmesinin Faydalı Olduğu Fikri								
Denetlenen	Evet		Hayır		Kısmen		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	306	57	32	6	80	15	118	22
Özel İdareler	284	53	21	4	102	19	129	24

Yerel yönetimlerin denetiminde kurumsal denetimlerin (Sayıştay, Mülkiye Müfettişleri vs.) yanında kamuoyu (yerel halk, sivil toplum örgütleri, medya gibi) denetiminin faydalı olacağı fikrine katılıyor musunuz sorusuna; belediye personelinin % 57’si evet, % 6’sı hayır, % 15’i kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 22’si ise bu soruyu yanıtlamamıştır. Özel idare personelinin ise % 53’ü evet, % 4’ü hayır, % 19’u kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 24’ü ise bu soruyu yanıtlamamıştır. Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 55’i evet, % 5’i hayır, % 17’si kısmen seçeneğini işaretlemiş, % 23’ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.

Tablo 24

Kamuoyunun Yerel Yönetimleri Nasıl Denetlemesi Gerektiği Hususu												
Denetlenen	Yerel Halk Meclis ve Encümenlerde Temsil Edilerek		Ombudsman Kurumu Oluşturularak		Yerel Halkın İdari Yargıya Başvurması		Politika ve Kararlarda Sivil Toplum Örgüt. Gör. Baş.		Önemli Kararlarda Yerel Referandumla Başvurma		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	104	27	30	8	66	17	35	9	151	39	-	-
Özel İdareler	116	30	23	6	42	11	46	12	159	41	-	-

Katılıyorsanız sizce kamuoyu nasıl denetlemeli sorusuna tablo 23'te evet ve kısmen seçeneğini işaretleyenler yanıtlamışlardır buna göre ; belediye personelinin % 27'si yerel halk meclis ve encümenlerde temsil edilerek, % 8'i ombudsman kurumu oluşturularak, % 17'si yerel halkın idari yargıya başvurması, % 9'u politika ve kararlarda sivil toplum örgütlerinin görüşüne başvurma, % 39'u önemli kararlarda yerel referanduma başvurma seçeneğini işaretlemiştir. Aynı soruda özel idare personelinin ise % 30'u yerel halk meclis ve encümenlerde temsil edilerek, % 6'sı ombudsman kurumu oluşturularak, % 11'i yerel halkın idari yargıya başvurması, % 12'si politika ve kararlarda sivil toplum örgütlerinin görüşüne başvurma, % 41'i önemli kararlarda yerel referandum yoluna başvurma seçeneğini işaretlemiştir. Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 28,5'inin yerel halk meclis ve encümenlerde temsil edilerek, % 7'si ombudsman kurumu oluşturularak, % 14'ü yerel halkın idari yargıya başvurması, % 10,5'i politika ve kararlarda sivil toplum örgütlerinin görüşüne başvurma, % 40'ı önemli kararlarda yerel referanduma başvurma seçeneğini işaretlemiştir. Buna göre yerel yönetimler personelinin tercihi önemli kararlarda yerel referanduma başvurma olanağının yerel halka verilmesi yönünde olmuştur.Ülkemizde yerel demokrasinin gereği olan referanduma başvurma yolu yasalarımızda düzenlenmemiştir.Fakat Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'da yerel halk önemli konularda referanduma başvurmakta, hatta bazı durumlarda belediye başkanını bile referandum yoluyla görevden alabilmektedir.Ülkemizde de bu gibi demokratik denetim yollarının yasalarla düzenleme altına alınması gerekir.

8.16.Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Belediye Şirketlerinin Sayıştay'ca Denetlenmesi Konusundaki Düşünceleri

Tablo 25

Belediye ve Özel idare Şirketlerinin Sayıştay Denetimine Tabi Olması Fikrine								
Denetlenen	Katılıyorum		Katılmıyorum		Kısmen Katılıyorum		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	273	51	86	16	54	10	123	23
Özel İdareler	311	58	75	14	38	7	113	21

Belediye şirketlerinin de Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği fikrine katılır mısınız sorusuna;Belediye personelinin % 51'i katılıyorum, % 16'sı katılmıyorum, % 10'u kısmen katılıyorum seçeneğini işaretlemiştir, % 23'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Aynı soruda özel idare personelinin % 58'i katılıyorum, % 14'ü katılmıyorum, % 7'si kısmen katılıyorum seçeneğini işaretlemiştir, % 21'i ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 54,5'i katılıyorum, % 15'katılmıyorum, % 8,5'i kısmen katılıyorum seçeneğini işaretlemiştir % 22'si ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.Görev olarak belediye ve özel idarelerin üst yönetim kademesinde olan kişiler (genel sekreter, belediye başkanı, daire başkanı, müdür) % 70' oranla (17 kişi) belediye şirketlerinin Sayıştay'ca denetlenmesi görüşüne katılmamaktadırlar.Fakat genel olarak belediye ve özel idareler personelinin büyük bir kısmı(% 54,5'i) üst yöneticilerin aksine belediye ve özel idare şirketlerinin da Sayıştay'ın denetimine tabi olması gerektiği görüşünü savunmuşlardır.Belediye ve Özel idarelere ait şirketler mevcut düzende Sayıştay'ca denetlenmemektedir.Oysa ki, belediyeler ve il özel idareleri bu şirketlerin kuruluşunda sermaye katılımında bulunmakta, kurulduktan sonra da

sermaye artırımları yoluyla şirketlere para aktarmaktadırlar. Konuyla ilgili 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Şirket Kurulması başlıklı 26'ncı maddesinde; "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. 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." denilmektedir. Buna göre Büyükşehir belediyesi kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletilmesini şirketlerine devredebilir ayrıca, büyükşehir belediyesinin yöneticileri dahi bu şirketlerde yönetici ve denetçi olabilir. Yani Büyükşehir belediyeleri bu yolla gelir getirici büfe, otopark, çay bahçesi gibi yerleri şirketlere vermekte, kendi yöneticilerini bu şirketlerde yönetici ve denetçi olarak görevlendirmekte, şirketlere sermaye aktarımında bulunmakta; fakat bu şirketler TBMM'nin ve onun adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaktadır. Bu şekilde halkın kendi öz kaynakları bazı şirketlerce karşılıksız olarak kullanılmakta, üstelik bu kaynağı kullanan karşılıksız olarak kullanan bu şirketler Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaktadır. Yapılması gereken bu şirketlere belediye ve özel idarenin kaynaklarını kullandırmamaktır. Zira kaynakların bu şirketlere karşılıksız verilmesinde belediyelerin ve halkın hiçbir menfaati bulunmamaktadır. Belediye ve özel idareler şirketlerine aktarılan bu paraların Sayıştay denetimi dışında tutulması mevcut denetim sisteminin tüm kamusal kaynakları denetleme konusunda yasal bazı eksikliklerinin olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla halkın vergilerinden elde edilen bu paraların TBMM ve onun adına denetim yapan Sayıştay'ca denetlenmemesi büyük bir eksikliklerdir.

8.17. Araştırma Alanındaki Yerel Yönetim Kuruluşları Personelinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Sayıştay'ca Denetlenmesi ve İhale Yasasına Tabi Olması Konusundaki Düşünceleri

Tablo 26

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin İhale Yasası Ve Sayıştay Denetimine Tabi Olmadığını								
Denetlenen	Biliyorum		Bilmiyorum		Fikrim Yok		Yanıtsız	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediyeler	113	21	150	28	145	27	128	24
Özel İdareler	155	29	198	37	70	13	113	21

Birliklerin(özellikle Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin) mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin İhale Kanunu'na tabi olup olmadığını biliyor musunuz sorusuna; belediye personelinin % 21'i biliyorum, % 28'i bilmiyorum, % 27'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 24'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Aynı soruya özel idare personelinin % 29'u biliyorum, % 37'si bilmiyorum, % 13'ü fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 21'i ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 25'i biliyorum,

% 32,5'i bilmiyorum, % 20'si fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 22,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır.Bilindiği gibi, köylere hizmet götürme birliklerine özel idarelerden para aktarılmakta, fakat birlikler bu paraları İhale Yasası'na ve Sayıştay denetimine tabi olmadan rahatça harcamaktadırlar.Kanaatimce belediye ve özel idarelerin birliklere aktardıkları bu paraların İhale Yasası'na ve Sayıştay denetimine tabi olmadan harcanması büyük suistimallere neden olabilir.Bu nedenle birliklerin tüm işlemleri İhale Yasası'na ve Sayıştay denetimine tabi olmalıdır.

DOKUZUNCU BÖLÜM

9.SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamusal alandaki kötü yönetimin ve etik dışı uygulamaların kamu düzeni, sosyal refah ve kalkınma politikaları, toplumsal moral ve motivasyon ve genel olarak demokratik ilke ve kuralların (eşitlik, özgürlük, insan haklarına saygı gibi) hayata geçirilmesi açısından doğuracağı sakıncalar saymakla bitmez. Bu çerçevede bağımsız ve etkin denetiminin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışın oluşturulmasında önemli katkısı olduğu yadsınamaz. Bu nedenle denetim olmadan yönetimin olması ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin üretilmesi mümkün değildir.

Modern anlamda denetim, olasılık ve görelilik esaslarıyla belirlenmiş hedef ve standartlar doğrultusunda ortaya çıkan sonuçların verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek anlamına gelmektedir. Denetimin çeşitli amaçları vardır: Bunlardan ilki, karar alıcılara sunulan bilgilerin güvenilir, geçerli ve objektif olmasını sağlamaktır. Denetim elemanları, karar alıcılara sunulan bilgileri tarafsız ve objektif bir şekilde denetleyerek güvenilir ve geçerli olmasına katkıda bulunmaktadır. İkincisi, kamu kaynaklarını hukukun gereklerine, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun bir şekilde harcamayan kamu görevlilerinden hesap sormaktır. Üçüncüsü, kurumların kendi içindeki birimler ve kısımlar arasında ve dış çevreyle olan eşgüdümü sağlamaktır. Dördüncüsü, reform yapmak, verimlilik ve etkinliği sağlamaktır. Denetim elemanları hazırladıkları raporlarla kurumsal yapıda değişiklikler yapılmasına, verimli ve etkin bir yapılanmaya katkıda bulunmaktadır.

Denetimin vazgeçilmez birtakım ilkeleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki dürüstlüktür. Denetim mesleğinin temel ahlak kuralı dürüstlüktür. Dürüstlük, denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine bağlı kalmalarını, mesleğin gerektirdiği kusursuz davranış standartlarını taşımaları ve kamusal çıkarları en üst düzeyde gözeterek karar vermelerini, kişisel duygulardan uzak durmalarını öngörmektedir. İkincisi bağımsızlıktır. Denetimin bağımsızlığı, denetçilere görevlerini ifa ederken herhangi bir kişi, kurum ya da organın müdahale etmemesi demektir. Denetleyen organ denetlenen organ karşısında bağımsız olmak zorundadır. Denetime müdahale edildiği zaman denetimin işlevi ortadan kalkar ve denetimle yönetim işlevleri birbirine karışır. Özellikle bakanlık müfettişlerinin siyasal bir makam olan bakana bağlı olmaları, raporlarını bakanın takdirine sunmaları, yeterli mesleki güvencelere sahip olmamaları gibi nedenler bunların bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Dış denetim organları (Sayıştay, Danıştay, Devlet Denetleme Kurumu gibi) ise meslek mensuplarına çeşitli mesleki güvenceler tanıdığından görevlerini daha bağımsız olarak yerine getirmektedirler. Üçüncüsü, tarafsızlık, nesnellik ve güvenilirliktir. Tarafsızlık denetim elemanlarının görevlerini ifa ederken kişisel ve politik vb. unsurların tesirinden kendilerini soyutlamalarıdır. Nesnellik ise, denetimin objektif olarak bu ölçüt veya standartlara göre olanla olması gerekenin karşılaştırılması ve bazı sonuçlara ve bulgulara ulaşılmasıdır. Ayrıca, tüm toplumlarda inandırıcılık ve güvenilirlik ihtiyacı en üst düzeydedir. Bu nedenle denetim kurumlarının raporları ve kanaatlerinin ilgililer ve kamuoyu açısından tam anlamıyla güvenilir ve kesin olması gerekmektedir. Dördüncüsü yasallıktır. İdareyi denetleyen organların görev ve yetkileri, neyi nasıl denetleyecekleri, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle

denetim elemanları görev ve yetkilerini bu yasal çerçeve içinde kalarak yapmak zorundadırlar. Bu denetim kurallarına uymamaları durumunda denetim elemanlarının bu kararları daha üst organlarca bozulur veya uygulanmaz. Beşincisi ise, yeterlidir. Denetçiler her zaman mesleki görgü ile bağdaşır nitelikte davranmak ve mesleklerini yürütürken yeterlilik ve tarafsızlıkla yerine getirebilmek amacıyla çalışmalarında yüksek mesleki standartları uygulamak durumundadır. Denetçiler; yürürlükteki denetim, muhasebe, mali mevzuat, finansal yönetim standartlarını, politikalarını, uygulamalarını bilmek ve uygulamak durumundadır. Bunun için denetçilere hizmet içi eğitim verilmesi, üniversitelerde yüksek lisans yapma olanağı tanınması, yurt dışına dil öğrenmek ve mesleki araştırma yapma olanağı tanınması şarttır.

Ülkemizde denetimi, siyasal, yönetsel ve yargısal denetim ile ombudsman ve kamuoyu denetimi olmak üzere beşe ayırabiliriz. Siyasal denetim, yasa yapma yetkisine sahip olan TBMM'nin soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi siyasal denetim araçları vasıtasıyla hükümeti denetlemesi anlamına gelmektedir. Fakat ülkemizde siyasal denetimle ilgili bazı sorunlar bulunmaktadır. Hükümeti ve bakanları denetleme yetkisine sahip olan Parlamento bu denetimi yeterli ölçüde yapamamaktadır. Bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi seçim sisteminden kaynaklanan sorunlardır. Seçim sistemi siyasal parti liderlerine milletvekili adaylarını belirleme konusunda geniş yetkiler vermiştir. Milletvekilleri bu nedenle partisinin liderine minnet duygusu duymaktadır. Dolayısıyla iktidarda olan partinin milletvekillerinin hükümeti ve idareyi denetleme gibi bir kaygısı bulunmamaktadırlar. İkinci olarak, Parlamentoda çoğunluğu iktidar partisi ya da partileri oluşturmaktadır. Siyasal denetim yollarını daha çok muhalefet partisi ya da partileri işletmektedir. Bu partiler de parlamentoda yeterli çoğunluğa sahip olmadığından bu denetim yapma istekleri sonuçsuz kalmaktadır.

Denetimin ikinci türü ise, yönetsel denetimdir. Yönetsel denetim de iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim, örgüt faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finansal, muhasebe ve diğer tüm yönlerden bu amaçla çalışan iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. İç denetim de hiyerarşik denetim ve teftiş kurulları yoluyla denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim ise ; örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından hukuksal, mali ve performans (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) açılarından denetlenmesidir. Dış denetim kelime olarak bağımsız denetim, kamu denetimi ve yüksek denetim gibi anlamlara gelmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin dış denetimini Devlet Denetleme Kurulu, Danıştay (idari açıdan), Sayıştay, mülki idare amirleri, Başbakanlık müfettişleri, maliye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri yapmaktadır. Mülki idare amirlerinin yapmış olduğu vesayet denetimi kaynağını anayasadan almaktadır. Anayasa'nın 127'nci maddesinde; "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." denilmektedir. Fakat vesayet denetiminin anayasada sınırlarının belirtilmemiş olması bir eksikliklerdir. Bu nedenle vesayet denetiminin bazen hukuka uygunluk denetimi olmaktan çıkıp bazen yerindelik denetimine dönüşebilmekte, bu da yerel yönetimlerimizin özerkliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Yerel yönetimlerin bu kadar fazla denetim organınca denetlenmesi; denetimde kurumlar ve kurullar arasında görev ve yetki kargaşasının olmasına, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanamamasına, kaynakların ve zamanın israf

edilmesine, denetlenenlerin güdülenme eksikliğine ve verimsizliğine yol açmaktadır. Yerel yönetimler belki çok denetlenmekte ama, çeşitli sebeplerle bağlı olarak iyi denetlenmemektedir. Yerel yönetimlerin iyi denetlenmemesinin nedenleri arasında şunları saymak mümkündür. Öncelikle yerel yönetimlerin denetimi ile görevli güçlü bir birim oluşturmak yerine, bu konudaki görev, yetki ve sorumlulukların işbölümü ve uzmanlaşma kurallarına aykırı olarak çok sayıda birimlere dağıtılmış olması, bu kurumların etkin ve verimli bir şekilde denetlenmesini engellemektedir. İkinci olarak; ülkemizde her konuda olduğu gibi yerel yönetimlerin iyi işleyişini sadece idari denetimi mükemmelleştirerek sağlayamayız. İdari denetimi yargı denetiminin; her iki denetim mekanizmasını da kamuoyu denetiminin ve ombudsman denetiminin tamamlaması ve desteklemesi gerekir. Bunların hepsini de yasama organı, koyacağı çağdaş kurullarla ve etkili siyasal denetim mekanizmalarıyla desteklemelidir. İdari denetimin başarısı yargı denetiminin de etkin ve hızlı bir şekilde işlemesine sıkı sıkıya bağlıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerimizi toplum ve devlet yapımızdan soyutlayarak düşünemeyiz. Onlar yaşadığımız toplumun ve bu toplumun içinden çıkan devlet yapımızın bir parçasıdır. Bu nedenle fert ve toplum hayatının bir kesitindeki yozlaşmaya ve bozulmaların devlet organizasyonuna ve işleyişine tesir etmemesi düşünülemez. Bu durum toplumun her kesitinin iyi bir eğitimden geçirilmesini, demokratik ve etik değerlerin tüm topluma kazandırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Denetimim üçüncü türü ise yargısal denetimdir. Yargısal denetim de mahkeme niteliğinde olmayıp yargısal nitelikte karar alan kurullar (il ve ilçe idare kurulları ile itiraz ve temyiz komisyonları) ve mahkeme niteliğinde olanlar (Danıştay, Sayıştay, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin yargısal denetimiyle ilgili en önemli sorun davaların uzun sürmesi, kararların çok geç alınmasıdır. Diğer bir sorun da yargı organlarında dava açabilmek için harç ödeme zorunluluğudur. Ayrıca yargı organlarında dava açabilmek için kişilerin dava konusu işlemde zarar görmüş olması şartı aranmaktadır. Oysa ki, özellikle yerel yönetimlerin işlemlerinden zarar görsün ya da görmesin o yörede yaşayan hemşehrilerin tümünün yerel idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma hakkının olması gerekir.

Denetimin dördüncü türü ise, ombudsman denetimidir. Ombudsmanın temel görevi idarenin vatandaşlarla olan ilişkilerinde eksiklik ve yanlışlıklarını ortaya çıkarmak, idarenin hatalı davranışlarını düzeltmemesi durumunda bunu parlamentoya bildirmek, hak ve özgürlük ihlallerine karşı halkı, sivil toplum örgütlerini ve medyayı kullanarak kamuoyu oluşturmaktır. Ombudsman kurumu bağımsız ve güvenilir olması, idarenin dışında fakat onu etkileyen bir makam olması, olaylara şekli açıdan değil öz açısından bakması, raporlarını halka açık olması, başvurulardan harç almaması gibi nedenlerle tercih edilmektedir. Gelişmiş ve demokratik ülkelerin çoğunda olan ombudsman kurumunun ülkemizde şu ana kadar oluşturulmamış olması büyük bir eksikliktir. Ombudsman kurumunun oluşturulması ve istenildiği gibi çalışması halinde; idarenin verimlilik ve etkinliği artacak, idarede toplam kalite anlayışı yükselecek, idari yargının yükü azalacak ve idareyle vatandaş daha barışık olacaktır.

Denetimin beşinci türü ise, kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi idare üzerinde bireylerin ve toplulukların ve baskı gruplarının yapmış olduğu denetimdir. Bu denetimin etkili olabilmesi için gelişmiş ve bağımsız bir medyanın olması, yurttaşların idarenin yaptığı eylem ve işlemlere katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, şeffaflığın artırılması ve bilgi edinme yollarının açık tutulması gerekir. Özellikle araştırmacı basın-yayın kuruluşlarının, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında ve idarenin denetlenmesinde ne kadar büyük hizmetler yaptığı bilinmektedir. Bu çerçevede iletişimi özgürlüğü, düşünce ve

ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, basın-yayın kuruluşlarının görevlerini yerine getirmeleri bakımından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenebilmesi için çağdaş ülkelerde uygulanan bazı uygulamaların ülkemizde de hayata geçirilmesi zorunludur. Örneğin İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay’ları etkili bir yerindelik (performans) denetimi yapmaktadır. Fakat bu ülkelerin Sayıştay’ları değişik alanlardan meslek mensubu (mühendis, eczacı, istatistikçi, hukukçu, işletmeci, bilgisayar uzmanı gibi) istihdam etmektedir. Ülkemiz Sayıştay’ının iyi bir performans denetimi yapabilmesi için, değişik alanlardan meslek mensubu istihdam etmesi gereklidir. Ayrıca Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ve Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimlerin denetiminde geçerli olan bazı uygulamalara ülkemizde de şiddetle ihtiyaç bulunmaktadır: Bunlardan birincisi “geri çağırma” ve “yerel plebisit”tir. Geri çağırma, vatandaşların seçilmiş kamu görevlilerini, görev süreleri dolmadan görevlerine son verebilme hakkına sahip olmalarını ifade eder. Örneğin ABD’de bazı eyaletlerde yerel halk belli koşulların gerçekleşmesi durumunda belediye başkanını geri çağırabilmektedir. Japonya’da ise halk, yerel referandum yoluyla belediye başkanının yanında, belediye ve il meclisleri üyelerini ve valiyi görevden alabilmektedir. Yine Japonya’da yerel yönetimlerle ilgili kanun teklifleri referanduma konu teşkil etmektedir. Ayrıca belli durumlarda (nükleer güçle çalışan fabrikaların kurulması, endüstriyel atıkların yerel alanlara atılması gibi) yerel halka yerel plebisite başvurma hakkı verilmiştir. İkincisi “halk toplantıları”dır. Bu yöntemler kamuoyunu bilgilendirmek ve yöneticilere halkın duygu, düşünce ve isteklerini iletebilmek amacıyla başvuru geleneksel yöntemlerdir. Bazı ülkelerde, yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedir. Örneğin ABD’de yerel halk belediye meclis toplantılarına katılmakta, düşüncelerini iletmekte, meclislerden çıkacak kararları etkileyebilmektedir. Üçüncüsü ise, “proje demokrasisi”dir. Proje demokrasisi bir projenin planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında, kamunun ya da genel topluluk üyelerinin, değişik düzeylerde ve ölçeklerde bu aşamalara katılabilmeleri anlamındadır. Ülkemizde de yerel halkın bu gibi demokratik katılım ve denetim olanaklarına kavuşturulması gerekir. Ayrıca Fransa başta olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri yerel yönetimleri sürekli olarak yerinde denetlemek üzere Bölge Sayıştay’ları oluşturmuşlardır. Bölge Sayıştay’larının etkili olmasını sağlayan düzenlemeleri şöyle özetleyebiliriz:

-Bölge Sayıştay’larının etkililiği mahkeme olarak statüleri ve bunlarla bağlantılı zorunluluklar ve teminatlar dolayısıyladır.

-Yerel yönetim bütçelerinin hukuka uygunluğunu da Bölge Sayıştay’ı denetlemektedir.

-Bölge Sayıştay’ları ita amirinin performansına yönelik ve denetlediği yerel yönetimlere ilişkin raporlar hazırlamaktadır.

-Bütün kamu hesapları, dayanağını oluşturan tüm dokümanlarla birlikte, yılda bir Bölge Hesap Mahkemelerine sunulmaktadır. Bölge Hesap Mahkemeleri, hesaplarını öngörülen tarihte sunmayan ve talimatlara uymayan kamu saymanlarına para cezası vermeye yetkilidir.

-Mahkemeler, hesaplarındaki hataları kamu saymanlarından düzeltmelerini yargısal kararlarla ister. Mahkeme, bir yerel idare için ayrılan fonları mevzuata aykırı şekilde alan herhangi bir kişiyi fiili kamu saymanı olarak sayabilir.

-Kusur, suç teşkil eden fiil olarak değerlendirilebiliyorsa, Bölge Sayıştay’ı hükümet komiserinden ceza mahkemesindeki savcığı bilgilendirmesini talep eder.

“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayışlar” adlı tezimizde, yerel yönetimler üzerinde yargısal denetim ile iç ve dış yönetsel denetimin hangi kurumlar eliyle nasıl kullanıldığı, bu denetimlerin faydalı ve sakıncalı yönlerinin neler olduğu, bu denetimlerin verimli ve etkin olması için neler yapılması gerektiği konularıyla ilgili alan

araştırması yaparak, denetlenenlerin bugünkü denetim sistemine bakış açılarını ortaya koymaya çalıştık. Bu araştırma sonuçlarından da yararlanarak, Türkiye’de yolsuzluklarla etkili bir şekilde mücadele edecek, çağdaş denetim teknik ve yöntemlerini kullanacak, rasyonel bir şekilde işleyecek bir iç ve dış denetim modeli arayışına girilmiştir.

Bu doğrultuda geliştirilen hipotezler araştırmanın giriş bölümünde de belirtildiği gibi, dört tane olup bu hipotezleri, belediye ve özel idareler personelinin anket sorularına verdikleri yanıtlar da doğrulamaktadır. Buna göre;

1. Mevcut denetim sistemi ile yerel yönetimler etkili olarak denetlenememektedir hipotezi:

Tabloya 6’ya göre; yerel yönetimler çok sayıda denetim kurumu tarafından denetlenmektedir. Araştırmaya göre maliye müfettişleri hariç, Sayıştay, mülkiye müfettişleri, mahalli idareler kontrolörleri ve yerel yönetimlerin kendi meclisleri denetimin sıklığı değişmekle birlikte bir şekilde belediye ve özel idareleri denetlemiş bulunmaktadır. Belediyeleri en çok denetleyen kurum tabloya göre % 25 oranıyla Sayıştay olmaktadır. Sayıştay özel idareleri de % 30 oranıyla en çok denetleyen kurum olmuştur. Sayıştay yerel yönetimleri daha çok mali ve hukuksal açıdan denetlemektedir. Yerel yönetimlerin yerindelik denetimi yani verimlilik ve etkinlik açısından denetimi ise Sayıştay tarafından henüz tam olarak yapılabilmemiş değildir. Sayıştay yerindelik denetimi yapma yetkisine sahiptir; ancak Sayıştay’ın yerindelik (performans) denetimini yapabilmesi için değişik alanlardan teknik personel istihdam etmesi gerekmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay’ında (GAO) görev yapan personel muhasebe, kamu yönetimi, fizik, istatistik, ekonomi, bilgisayar, eczacılık, mühendislik gibi alanlardan seçilmektedir. Kanaatimce Sayıştay’ımızın da etkili bir performans denetimi yapabilmesi için diğer alanlardan (mühendislik, eczacılık, istatistik gibi) meslek mensubu istihdam etmesi gerekir.

Belediyelerin denetiminde ikinci sırayı % 22’şerlik oranlarla mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri almıştır. Mülkiye müfettişleri özel idarelerin denetiminde de % 20’lik oranla ikinci sırada yer almaktadır. Mahalli idareler kontrolörlerinin özel idareleri denetleme konusundaki oranı ise % 18 olmuştur. Yine belediye personelinin % 10’u kendilerini belediye meclislerinin yılda bir defa denetlediğini, özel idare personelinin ise % 11’i il genel meclisinin kendilerini yılda bir kez denetlediğinin ifade etmiştir. Fakat meclisler de belediye ve özel idareleri performans açısından denetleyecek nitelikte bir yapıya sahip değildir. Tablo 6’dan çıkan diğer bir sonuç ülkemizde denetim organlarının daha çok yıllık denetim yapıyor olmalarıdır. Ancak 2 yılda bir seçeneğini ve 3-6 ayda bir seçeneğini işaretleyenlerin oranı da bayağı yüksektir. Bu durum ülkemizde yerel yönetimlerin ne sıklıkla denetleneceği konusunda denetim organlarında yerleşmiş bir görüş birliğinin olmadığını, denetim kurumlarınca bu konuda iyi bir planlamanın yapılmadığını göstermektedir.

Tablo 6’dan çıkan bir başka sonuç da çok sayıda kurumun, aralarında koordinasyon ve işbirliği olmadan yerel yönetimleri denetlemiş olmasıdır. Bu durum aynı yerel yönetim kurumlarının farklı denetim organlarınca aynı zaman süreci içerisinde tekrar tekrar denetlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu da denetimde kaynak ve zaman israfına, denetlenenlerde ise verimsizliğe ve güdülenme eksikliğine neden olmaktadır. Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Denetim birimlerinin arasındaki

koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte, denetimde kaynak ve zaman israfına, denetlenenlerde güdülenme eksikliği ve verimsizliğe yol açmaktadır. Sonuçta tablo 6'dan elde edilen bu bulgular birinci hipotezimizi doğrulamış olmaktadır.

Araştırma kapsamındaki yerel yönetimler personelinin belediye ve özel idarelerde Sayıştay denetiminin yerinden mi merkezden yapıldığı konusundaki yanıtları şu şekilde olmuştur: Tablo 7'ye göre; belediye ve özel idareler personelinin, ortalama % 63'ü Sayıştay denetiminin yerinden (yerel yönetim kurumuna giderek) yapıldığını, % 19,5'i ise merkezden (hesabı Sayıştay'a getirmek suretiyle) yapıldığını belirtmiş; % 17,5'i ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Araştırma kapsamındaki belediye ve özel idarelerin il düzeyinde olması, ilçe ve belde belediyelerinin araştırma kapsamına dahil edilmemiş olmasına rağmen hesapların % 19,5'inin Sayıştay'ca yerine gidilmeksizin merkezden denetlenmesi kanaatimce olumsuz bir durumdur. Bu durum Sayıştay'ın Fransa'da olduğu gibi yerel yönetimleri yerinde ve sürekli olarak denetleyecek bölge teşkilatı oluşturmasını zorunlu kılmaktadır. Fransa'da Bölge Sayıştay'ları saymanların bütçeye uygun davranıp davranmadığını sürekli olarak yerinde incelemekte, denetlenen personelle yakın bir ilişkide bulunmakta ve hesapların yasalara, yönetmeliklere ve diğer belirlenmiş prosedürlere uygunluğu hakkında karar vermektedir. Ayrıca Bölge Sayıştay'ları ita amirinin performansı hakkında (kaynakları verimli ve etkin olarak kullanmış mı, israf var mı gibi) raporlamada bulunmaktadır. Ayrıca sorumlu tüm personeli çağırıp görüş alabilmektedir. Sonuç itibariyle bu tablodaki verilere göre il belediyeleri dahi Sayıştay'ca her yıl yerinde denetlenememektedir. Denetlenenlerle görüşmeksizin yapılan bir denetimden etkili ve verimli sonuçlar elde etmek ise mümkün olmamaktadır. Bu nedenle mevcut denetim sistemi ile yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmediği hipotezimiz burada da doğrulanmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin bağımsız ve objektif bir şekilde denetim yapıldığı hususuna tablo 10'a göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 26,5'i katılıyorum, % 46'sı katılmıyorum, % 3,5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 24'ü ise bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. İlginç olan bir durum da yüksek lisans yapmış olan yerel yönetimler personelinin tamamının (23 kişi), 148 önlisans ve lisans mezununun ise çoğunun (107 kişi yani % 72'si) bu konuda katılmıyorum seçeneğini işaretlemiş olmasıdır. Bu durum da göstermektedir ki; yüksek öğrenim görmüş olan yerel yönetim personeli Türkiye'de yerel yönetimlerin bağımsız ve objektif bir şekilde yapıldığına inanmamaktadır. Ayrıca belediye ve özel idarelerde üst düzeyde görev yapan kişilerin (genel sekreter, belediye başkanı, daire başkanı ve müdür) % 90'ı yani 21 kişi yerel yönetimlerin objektif bir şekilde denetlendiğine katılmamaktadır. Bu sonuçlar da ülkemizde yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmediği yolundaki hipotezimizi doğrulamaktadır.

Tablo 11'e göre; Türkiye'de yerel yönetimlerin objektif bir şekilde denetlendiği hususuna katılmayan belediye personelinin % 65'i, özel idareler personelinin ise % 53'ü bu soruya denetleyenlerin politik davranışları seçeneğini işaretlemişlerdir. Bu anket sorusunu tablo 10'da katılmıyorum diyen personel yanıtlamış olup, katılıyorum diyenler ve fikrim yok diyenler yanıtlamamıştır. Yerel yönetimler personelinin büyük bir kısmının denetleyenlerin politik davranışlarına inanmaları çok büyük bir sorundur. Bu sorun denetim organlarından bazılarının siyasal bir makam olan bakana bağlı olmasından kaynaklanmaktadır. Bakanlık müfettişleri bakan adına denetim yapmakta, soruşturmalar bakanın talimatı ile açılmakta, denetimler sonucunda hazırlanan raporlar bakanın takdirine sunulmakta, bakan onay verirse uygulamaya geçirilmektedir. Politik soruşturmaların önüne geçilmesi için tüm teftiş kurulları tek çatı altında toplanmalı ve bağımsız bir kurulun gözetimi altında faaliyetlerini

sürdürmelidir. Araştırma sonucuna göre müfettiş ve denetçilerin kişisel özellikleri (önyargılı olma, kinci olma, öfkeli olma) de denetim objektif olmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Az da objektif denetim yapılmamasını denetlenen personelin kişisel özelliklerine (akrabalık, hemşehrilik, ideolojik yakınlık) bağlayanlar da bulunmaktadır.

Bu açıklamalar ve sonuçlar da, göstermektedir ki, gerek denetleyenler gerekse denetlenenlerden kaynaklanan birtakım sorunlar nedeniyle ülkemizde yerel yönetimler sağlıklı bir şekilde denetlenememektedir. Denetimin temel ilkelerinden biri olan dürüstlük ilkesine göre; denetçiler denetim mesleğini yürütürken ve denetlenen kuruluşların personeliyle ilişkilerini sürdürürken yüksek standartlı davranış biçimi sergilemeleri, denetlenenlere karşı kişisel duygulardan uzak durmaları, onlarla çıkar ilişkisine girmemeleri, onlara karşı kin ve garaz duyguları beslememeleri gerekir. Oysa ki, denetleyenlerin kişisel özelliklerinden dolayı objektif denetim yapılmadığı yönünde fikir bildiren belediye ve özel idareler personelinin oranı ortalama % 31'dir. Bu nedenle hukuka uygunluğu denetleyen denetim elemanlarının kendilerinin de hakkaniyetli, adaletli ve hukuka uygun hareket etmeleri denetimde objektifliğin en önemli gereğidir. Denetime hakim olan bir başka ilke de tarafsızlıktır. Denetim kurumlarının ve denetçilerinin gerçekte varolan ve kamuoyu tarafından beklenen tarafsızlığını koruması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle denetçiler sorumluluklarını tarafsız bir şekilde yerine getirmeleri için her türlü politik ilişkiden kaçınmaları büyük önem taşımaktadır. Oysa ki tablo 11'deki bilgiler bu ilkelere ülkemizde denetim organlarıncı pek uyulmadığını göstermekte, bu bulgu da yerel yönetimlerin mevcut denetim sistemiyle etkili olarak denetlenmediği yönündeki hipotezimizi kesin bir şekilde doğrulamış bulunmaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın tarafsız olması, siyasal makamlara bağlı olmaması gibi nedenlerle yerel yönetim personeli tarafından önceki sorularda tercih edilmesi nedenleri burada bir kez daha açıklığa kavuşmuş olmaktadır.

Denetim elemanları daha çok hangi konularda eksiklik ve hata tespit ediyor sorusuna tablo 13'e göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 5,5'i personel, % 30'u yatırım, % 6,5'i tedavi-harcırah, % 13,5 gelirler, % 26,5'i yasa ve yönetmelikler seçeneğini işaretlemiş, % 18'i bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Buna göre yerel yönetimlerdeki en büyük usulsüzlükler yatırım harcamaları ile yasa ve yönetmeliklerden kaynaklanmaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlerde yatırım harcamalarındaki (kamu binalarının, şehir içi yolların ve köprülerin yapımı gibi) hata ve eksiklikler her zaman olagelmıştır. Yerel yönetimler bütçelerinin önemli bir kısmını yatırım harcamalarına tahsis etmektedirler. Fakat bu harcamaların kontrolü önemli ölçüde teknik ve uzmanlık bilgisi istemektedir. Bu da belediye ve özel idarelerde bu kontrolü yapacak tecrübeli teknik eleman ve diğer meslek mensuplarının istihdam edilmesine bağlıdır. Ayrıca bu personele ihale mevzuatı ve diğer hukuki ve mali mevzuat hakkında hizmet içi eğitim verilmelidir. Oysa ki, gerek belediyelerde gerekse özel idarelerde kontrol teşkilatlarında hukuki ve mali mevzuatı iyi bilen, yeterli sayıda mühendis istihdam edilememektedir. Yasa ve yönetmeliklere aykırı bazı uygulamaların olması da, personelin hukuki ve mali mevzuat konusunda sürekli olarak hizmet içi eğitimden geçirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Halbuki Yrd.Doç.Dr.Rafet Çevikbaş'ın "Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması" adlı kitabında belirttiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet için gerekli eğitim arkadaşlardan ve amirlerden edinilmekte, dolayısıyla öğrenilen bu bilgiler eksik ve yetersiz kalmaktadır. Oysa ki, hizmet içi eğitim planlı ve sistemli bir şekilde yapılır, eğitici niteliklere sahip, alanında uzman olan kişilerce verilirse kurumsal hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik artar. Ayrıca memurlar hukuksal mevzuatı daha iyi benimserler. Bu durumda denetimin de yükü büyük oranda azalır.

Belediye şirketlerinin de Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği fikrine katılır mısınız sorusuna tablo 25'e göre; Belediye personelinin % 51'i özel idare personelinin ise % 58'i katılıyorum seçeneğini işaretlemiştir. Belediye ve Özel idarelere ait şirketler mevcut düzende Sayıştay'ca denetlenmemektedir. Oysa ki, belediyeler ve il özel idareleri bu şirketlerin kuruluşunda sermaye katılımında bulunmakta, kurulduktan sonra da sermaye artırımları yoluyla şirketlere para aktarmaktadırlar. Dolayısıyla halkın vergilerinden elde edilen bu paraların TBMM ve onun adına denetim yapan Sayıştay'ca denetlenmemesi büyük bir eksikliktir. Zira bu şirketler belediye ve özel idarelerin katkılarıyla ayakta durmaktadırlar. Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na göre; büyükşehir belediyeleri büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletilmesini kendi şirketlerine ihaleye çıkmadan verebilmektedir. Ayrıca Büyükşehir belediyelerinde yönetici konumunda olan görevliler bu şirketlerde de yönetici ve denetçi olabilmektedir. Yani Büyükşehir belediyeleri bu yolla gelir getirici büfe, otopark, çay bahçesi gibi yerleri şirketlere vermekte, kendi yöneticilerini bu şirketlerde yönetici ve denetçi olarak görevlendirmekte, şirketlere sermaye aktarımında bulunmakta; fakat bu şirketler TBMM'nin ve onun adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaktadır. Bu şekilde halkın kendi öz kaynakları bazı şirketlerce karşılıksız ya da çok düşük bedel karşılığında kullanılmakta, üstelik bu kaynağı kullanan karşılıksız/ düşük bedelle kullanan bu şirketler Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaktadır. Yapılması gereken bu şirketlere belediye ve özel idarenin kaynaklarını kullandırmamaktır. Zira kaynakların bu şirketlere karşılıksız veya çok düşük bedelle verilmesinde belediyelerin ve halkın hiçbir menfaati bulunmamaktadır. Belediye ve özel idareler şirketlerine aktarılan bu paraların Sayıştay denetimi dışında tutulması mevcut denetim sisteminin tüm kamusal kaynakları denetleme konusunda yasal bazı eksikliklerinin olduğunu göstermektedir.

2.Denetimin çok başlı olması, idarenin işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir hipotezi:

Tablo 6'dan görüleceği üzere yerel yönetimler üzerinde çok sayıda kurumun denetleme yetkisi bulunmaktadır. Tablo 6'ya göre; maliye müfettişleri hariç, Sayıştay, mülkiye müfettişleri, mahalli idareler kontrolörleri ve yerel yönetimlerin kendi meclisleri denetimin sıklığı değişmekle birlikte bir şekilde belediye ve özel idareleri denetlemiş bulunmaktadır. Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte, denetimde kaynak ve zaman israfına, denetlenenlerde güdülenme eksikliği ve verimsizliğe yol açmaktadır.

3.Yerel yönetimler sadece vesayet denetimi (hukuka uygunluk denetimi) ile değil yerindelik (zamana ve koşullara uygunluk) denetimiyle de denetlenerek amaca ulaşılabilir hipotezi:

Yerel Yönetimler üzerindeki vesayet denetimi(mülki amirlerin denetimini) gerekli midir sorusuna tablo 14'e göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 18,5'i evet, % 52'si hayır, % 6,5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Vesayet denetimi demokratik Batı Avrupa ülkelerinin hemen hemen tamamında bulunmaktadır. Ancak vesayetin ağırlığı ülkeden ülkeye değişmektedir. Ülkemizde de vesayet denetimi biraz ağır olup, yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak vesayet denetimi mutlaka gereklidir; ancak bu denetimin demokratik Batı Avrupa ülkelerinde olduğu düzeyde ve

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yapılması gerekir. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile ilgili bu sonuçlar da yerel yönetimler üzerindeki denetim sisteminin etkin olmadığı yönündeki düşünceleri destekler niteliktedir.

Kurumunuzda vesayet denetiminin yapıldığını görüyor musunuz sorusuna ise, belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 32'si evet, % 20,5'i hayır, % 24,5'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Üniversite mezunlarının (önlisans ve lisans mezunları ile yüksek lisans mezunları) % 77'si (132 kişi) bu soruya evet yanıtını vermiştir. Bu da eğitilmiş kişilerin vesayet denetimini bildiklerini daha az eğitim düzeyine sahip personelin ise (özellikle belediye ve özel idarelerdeki işçi personelin) vesayet denetimini pek bilmediklerini göstermektedir. Vesayet denetimini bilmeyenlerin ve fikrim yok diyenlerin oranı belediyelerde % 39, özel idarelerde ise % 51'dir. Bu durum da yerel yönetimler personeline hukuksal mevzuat hakkında gerekli hizmet içi eğitimin verilmemesini göstermektedir.

Tabloya 6'dan da görüleceği üzere ; yerel yönetimler çok sayıda denetim kurumu tarafından denetlenmektedir. Araştırmaya göre maliye müfettişleri hariç, Sayıştay, mülkiye müfettişleri, mahalli idareler kontrolörleri ve yerel yönetimlerin kendi meclisleri denetimin sıklığı değişmekle birlikte bir şekilde belediye ve özel idareleri denetlemiş bulunmaktadır. Belediyeleri en çok denetleyen kurum tabloya göre % 25 oranıyla Sayıştay olmaktadır. Sayıştay özel idareleri de % 30 oranıyla en çok denetleyen kurum olmuştur. Sayıştay yerel yönetimleri daha çok mali ve hukuksal açıdan denetlemektedir. Diğer kurumların denetimi de hukuksal ve mali nitelikte bir denetimdir. Yerel yönetimlerin yerindelik denetimi yani verimlilik ve etkinlik açısından denetimi ise Sayıştay tarafından henüz tam olarak yapılabilmemiş değildir. Sayıştay yerindelik denetimi yapma yetkisine sahiptir; ancak Sayıştay'ın yerindelik (performans) denetimini yapabilmesi Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ında (GAO) gibi fizik, istatistik, ekonomi, bilgisayar,eczacılık, mühendislik gibi alanlardan da meslek mensubu istihdam etmesi gerekir.

4.Denetim cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici ve teşvik edicidir hipotezi:

Tablo 8'e göre; denetimin cezalandırıcı olmaktan çok eğitici ve yol gösterici olması gerektiği fikrine, belediye personelinin % 70'i kesinlikle katılıyorum, özel idare personelinin % 75'i kesinlikle katılıyorum seçeneğini işaretlemiştir. Bu yanıtlardan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetimler denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yol gösterici, eğitici olmasını tercih etmektedirler. Ülkemizde maalesef yerel yönetimlerin denetiminde genel amaç hukuk kurallarına uyma ve uygulama konusunda yerel yönetim yetkililerinin tutumlarını tespit edip, sorumluları cezalandırmaktan ibaret kalmıştır. Bu anlayış denetimi, teftişi suç ya da suçlu arama aracı olarak görmüştür. Bu durumda denetleyenler ve denetlenenler arasında sağlıklı bir iletişim kurulamamış, denetlenenler mevcut görevlerini bile yapmaktan korkar hale gelmişlerdir. Bu tablodaki veriler, denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici, teşvik edici ve öğretici olduğu yönündeki hipotezimizi doğrular niteliktedir. Bu şekilde cezalandırmaya dayalı bir denetim yöntemi günümüze kadar kamu görevlilerinin yasalara tam ve eksiksiz olarak uymalarını sağlayamamıştır. Yerel yönetimlerdeki mevcut suistimallerin ve hataların çokluğu bu durumu kanıtlamaktadır. Demek ki, araştırma sonuçlarının da ortaya koyduğu gibi denetimin amacı cezalandırmak ve suçlu aramak değil; sorumlu personeli eğitmek ve onlara doğru yolu göstermek olmalıdır. Ayrıca denetim elemanları kin, garez ve öfke ile denetlenen görevlilere yaklaşmamalı, onlarla saygıya dayalı bir iletişim kurmayı önemsemelidir.

Yerel yönetimlerin mali açıdan (harcama ve gelir) denetimini hangi kurumun yapmasını istersiniz sorusuna, tablo 9'a göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 5,5'i mülkiye müfettişi, 37,5'i Sayıştay, % 25'i meclis denetim komisyonları, % 2,5'i mülki amir, % 10,5'i mahalli idareler kontrolörleri seçeneğini işaretlemiş, % 19'u bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Görüldüğü gibi yerel yönetimler personelinin büyük bir kısmı(% 37,5'i) denetimi Sayıştay'ın yapmasını istemektedir. Sayıştay'ın yürütme organının dışında olması, mensuplarına yasayla önemli ölçüde güvence sağlanmış olması, siyasi organların müdahalesinden bağımsız olması, denetçi raporlarının bağımsız yargı dairelerinde yargılanarak kesin hükme bağlanması gibi nedenlerle tercih edilmiş olması muhtemeldir. Ayrıca Sayıştay'ın sorumlulara disiplin cezası verme yetkisinin olmaması, cezalandırıcı olmaktan çok eğitici ve öğretici olması, tarafsız davranması gibi nedenlerle Sayıştay'a güvenildiği ve görülmektedir. Ayrıca bu sonuçlara göre hükümetin yerel yönetimlere Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumların dış denetimini yapma görevini Sayıştay'a vermesinin isabetli olduğu görülmektedir. Yerel yönetim personelinin ikinci tercihi ise yerel yönetimlerin kendi meclislerinin oluşturmuş olduğu denetim komisyonlarıdır. Denetim komisyonlarının meclis üyelerinden oluşması, meclis üyelerinin siyasi partilerce seçilen kişilerden oluşması, denetim konusunda uzman olamamaları gibi nedenlerle ihtiyatla karşılanırsa da; bu kişilerin o yöreden olmaları, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yakından izlemeleri, değişik siyasi partilerden seçilmeleri, yerel özerklik ilkesine uygun olmaları gibi nedenlerle ikinci tercih olarak seçilmeleri isabetli olmuş olabilir. İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının yerel yönetimler personeline tercih edilmemeleri bunların daha çok cezalandırma yöntemlerini kullanmaları, siyasi makam olan bakana bağlı olmaları gibi nedenlerden kaynaklanmış olabilir. İçişleri Bakanlığı denetim elemanları yerine Sayıştay'ın denetiminin tercih edilmesi de denetimin cezalandırıcı olmaktan çok yönlendirici, teşvik edici ve öğretici olduğu yönündeki hipotezimizi doğrular niteliktedir. Zira Sayıştay denetçileri denetimlerinde genellikle eğitici ve öğretici olmakta, denetlenen personelle olumlu ilişkiler kurarak hata ve eksiklikleri düzeltme yöntemini tercih etmektedir.

Son zamanlarda tartışılan Teftiş Kurulları'nın kaldırılması yaklaşımı yerinde bir yaklaşım mıdır sorusuna tablo 17'ye göre; belediye personelinin % 61'i yerindedir, özel idare personelinin % 63'ü yerindedir seçeneğini işaretlemiştir. Bu soruya verilen yanıtlar tablo 7'deki yanıtlarla yakından ilişkilidir. Ülkemizde teftiş kurullarının genellikle denetimlerinde öğretici ve yol gösterici yöntemler yerine cezalandırma yöntemlerini kullanmaları, bu kurullara karşı olumsuz bir bakış açısının oluşmasına neden olmuştur. Teftiş kurullarının neden kaldırılması gerektiği sorusuna tablo 18'e göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 22,5'i verimli, etkin olmamaları, % 32'si sürekli cezalandırıcı yöntemleri kullanmaları, % 14'ü üst makamların etkisinde olmaları, % 8,5'i yeterli sayı ve nitelikte olmamaları seçeneğini işaretlemiş, % 23'ü ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Bu bulgulardan da anlaşılacağı gibi mevcut yapıyla teftiş kurulları verimli ve etkin bir şekilde çalışmamakta, siyasi makamların etkisinde kalmakta, sürekli cezalandırma yoluna başvurmaktadır. Bu da yerel idarelerin işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle teftiş kurullarının yeniden yapılandırılarak tek çatı altında toplanması, bağımsız bir kurulun gözetimi altında soruşturma işlemlerini yapması, siyasi makamların etkisinden kurtarılması gerekir. Bu tablodaki sonuçlar da denetimin cezalandırma aracı olmaktan çok yol gösterici olması gerektiği yönündeki hipotezimiz teftiş kurullarına karşı olan bu bakış açısı ile bir kez daha kanıtlanmış olmaktadır.

Denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olup olmadıkları konusundaki soruya tablo 19'a göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 6'sı tam olarak

sahiptir, % 57,5'i kısmen sahiptir, % 14'ü sahip değildir seçeneğini işaretlemiş, % 22,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Buna göre denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye tam olarak sahip olmadığı, kısmen sahip olduğu görülmektedir. Yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayanlar hakkında ne gibi işlem yapıldığı konusundaki anket sorusuna tablo 20'ye göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 17,5'i hizmet içi eğitim, % 31'i görev ve yer değişikliği, % 28'i fikrim yok seçeneğini işaretlemiş, % 23,5'i ise bu soruyu yanıtızsız bırakmıştır. Buna göre; denetlenen görevliler yeterli bilgi ve tecrübeye sahip değilse daha çok görev ve yer değişikliği yapılmakta (% 31 oranla), ikinci olarak da hizmet içi eğitime (% 17,5 oranla) tabi tutulmaktadır. Bu sonuçlar denetlenen görevlilerin yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmaması halinde daha çok görev ve yer değişikliğine tabi tutulduğunu yani cezalandırıldığının göstermektedir. Fakat böyle de olsa görev ve yer değişikliğine tabi tutulan personelin de yeni görevlerine adapte olmaları için hizmet içi eğitime tabi tutulmaları şarttır. Sonuçta ister kamu görevlileri hizmet içi eğitime isterse görev ve yer değişikliğine tabi tutulsun, her iki durumda da hizmet içi eğitim zorunlu olmaktadır.

Denetim olgusu yerel yönetimlerin işleyişine olumlu katkı yapıyor mu sorusuna tablo 21'e göre; belediye personelinin % 45'i, özel idareler personelinin % 39'u evet yanıtını vermiştir. Olumlu katkı yapıyorsa ne gibi olumlu katkı yapıyor sorusunu, tablo 21'de denetim olgusunun yönetimin işleyişine olumlu katkısı olduğu görüşünü savunan belediye ve özel idareler personeli yanıtlamıştır. Tablo 22'ye göre; belediye personelinin % 25'i yolsuzluk ve suistimalleri önüyor, % 40'ı hata ve eksiklikler azalıyor, % 13'ü düzeltici ve yapıcı edinimlere katkı yapıyor, % 22'si etkin hizmet sunumuna katkı yapıyor seçeneğini işaretlemiştir. Aynı soruda; özel idare personelinin % 19'u yolsuzluk ve suistimalleri önüyor, % 43'ü hata ve eksiklikler azalıyor, % 23'ü düzeltici ve yapıcı edinimlere katkı yapıyor, % 15'i ise etkin hizmet sunumuna katkı yapıyor seçeneğini işaretlemiştir. Bu sonuçlara göre denetim olgusu yerel yönetimlerde hata ve eksiklikler ile yolsuzlukların azaltılmasına, bu kurumların verimli ve etkin hizmet sunmalarına, düzeltici ve yapıcı birtakım edinimler elde etmelerine olumlu yönde katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle denetim yönetimin vazgeçilmez bir fonksiyonudur. Denetim olmadan yönetimin sağlıklı bir şekilde işlemesi mümkün değildir. Tablo 21 ve 22'deki yanıtlar da bize denetimin eğitici, hataları ve yolsuzlukları önleyici işlevini ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimlerin denetiminde kurumsal denetimlerin (Sayıştay, mülkiye müfettişleri gibi) yanında kamuoyu (yerel halk, sivil toplum örgütleri, medya gibi) denetiminin faydalı olacağı fikrine katılıyor musunuz sorusuna tablo 23'e göre ; belediye personelinin % 57'si, özel idare personelinin ise % 53'ü evet yanıtını vermiştir. Tablo 24'e göre katılıyorsanız sizce kamuoyu nasıl denetlemeli sorusuna tablo 23'te evet ve kısmen seçeneğini işaretleyenler yanıtlamışlardır buna göre; belediye ve özel idareler personelinin ortalama % 28,5'inin yerel halk meclis ve encümenlerde temsil edilerek, % 7'si ombudsman kurumu oluşturularak, % 14'ü yerel halkın idari yargıya başvurusu, % 10,5'i politika ve kararlarda sivil toplum örgütlerinin görüşüne başvurma, % 40'ı önemli kararlarda yerel referanduma başvurma seçeneğini işaretlemiş. Buna göre yerel yönetimler personelinin tercihi önemli kararlarda yerel referanduma başvurma olanağının yerel halka verilmesi yönünde olmuştur. Ülkemizde yerel demokrasinin gereği olan referanduma başvurma yolu yasalarımızda düzenlenmemiştir. Fakat Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'da yerel halk önemli konularda referanduma başvurmakta, hatta bazı durumlarda belediye başkanını bile referandum yoluyla görevden alabilmektedir. Ülkemizde de bu gibi demokratik denetim yollarının yasalarla düzenleme altına alınması gerekir.

Hipotezlerimizi bu şekilde doğruladıktan sonra ülkemizde yerel yönetimlerin verimli, etkin bir şekilde denetlenmesi için şu önerilerde bulunabiliriz:

-Yerel yönetimlerde mali saydamlığı temin etmek ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmek denetimden beklenen etkinliğin sağlanması açısından çok önemlidir. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Bu sektörde yerel yönetimler de bulunmaktadır. Mali saydamlık hesap verme mekanizmalarının kurulması çok önemlidir. Bu amaçla, bilgi edinme özgürlüğü, mali hesapların saydamlığı, açık ve saydam bütçe süreci, mali yönetim ve performans denetim sistemleri ve yolsuzlukla mücadele birimi, yasama denetimi, adli ve idari reform gibi kurum ve yapılanmalara ihtiyaç vardır. Ayrıca vatandaşların yönetimle ilgili şikayet ve başvurularını dinleyebilecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturabilecek, ombudsman gibi bir kurum ya da birimin bulunmaması da saydamlık mekanizmalarının eksik parçalarından birisidir. Böyle bir mekanizmanın bulunmaması vatandaşların kamu yönetimine ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurumaktadırlar. Saydam bir yerel yönetim anlayışında bilgi edinme özgürlüğü de önem taşımaktadır. Bilgi edinme özgürlüğü, devlette saydamlığa katkı sağladığı gibi, yönetim hizmetleriyle ilgili kurallar ve işlemler hakkında yurttaşların bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır. Açık bütçe süreci, kamu harcamalarının ve gelirlerinin planlanması sürecinde yurttaşların katılımını sağladığı için, sorumluluk ilkesini geliştirmektedir. Çağdaş mali yönetim ve denetim sistemleri, özellikle bilgisayar destekli yapısıyla saydamlığı artırmak ve kötü uygulamaları saptamak konusunda etkili olmaktadır. Buna ek olarak; mali yönetim ve denetim sistemlerinin etkin olması için, ileri teknoloji kullanılmalı ve mali yazılımlar üretilmeli ve yüksek standartlara sahip muhasebe personeli ve denetçilerin yetiştirilmelidir.

-Saydamlığın ve rasyonel bir denetimin geçerli olması için ülkemizde hukuk devleti ilkesinin tüm kurum ve kurallarıyla geçerli olması gerekir. Ülkemiz kaynağını anayasadan alan bir hukuk devletidir. Yerel yönetimler demokratik hukuk devletinin ve demokratik yaşamın temel ve vazgeçilmez kuruluşlarıdır. Demokratik hukuk devleti olmanın gereği, yöneten yönetilen ilişkisinin objektif hukuk normları ile belirlenmesi, bu normların uygulanmasının denetlenmesi ve yönetenlerin yönetilenlere eşit mesafede bulunmasının sağlanmasıdır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin, üstlendikleri hizmetleri, hemşehrilerin gereksinimleri ve istekleri doğrultusunda yürütülmeye özen göstermeleri yanında, tüm işlem ve eylemlerinde hukukun üstünlüğü ilkesine de uymaları gerekmektedir. Kuşkusuz, yerel yönetimlerin hukuka uygun işlev yapmasını güvence altına alan en önemli etken bu kurumların karar alma ve yürütme organlarında görev almış olan yönetici ve görevlilerin “hukuk devleti”, “hukukun üstünlüğü” ve ona bağlı olarak “ hukuka saygılı yönetim” kavramlarına saygılı olmaları ve bu kavramların yaşama geçirilmesi için çaba harcamalarıdır. Hukuk düzeninin de bu amaca ulaşmasında ters yönlü etkileri olmamalıdır. Örneğin; eskimiş, belirsiz, karmaşık, günün koşullarına ters düşmüş hukuk kurallarının günümüzde geçerliliğini devam ettirmesi sorunlar yaratabilmektedir. Tamamıyla merkezi yönetim anlayışı ile yerel koşullar gözetilmeden yapılan yada koşulların değişmesi karşısında zamanla uygulanabilme olanağı kalmayan kuralların korunması, uygulamada yerel kamu personeli mevzuat dışına çıkmaya zorlamaktadır. Denetimde böyle bir durumla karşılaşan denetim elemanı, mevzuata aykırı eylem ve işlemi görmezden gelmek, ya da yerel koşullara ve günün ihtiyaçlarına uygun olmayan bir kuralın uygulanmaması veya yanlış uygulanması nedeniyle ilgili personeli cezalandırmak ikilemi ile karşı karşıya kalabilmektedir.

-Belediye ve özel idareler üzerindeki vesayet denetiminin sınırları anayasada belirtilmemiştir. Bu nedenle vesayet denetimi bazen hukuka uygunluk denetiminin ötesine geçmekte ve yerindelik denetimine dönüşmekte, bazen de siyasal gayelerle olumsuz yönde kullanılabilir. Bu nedenle vesayet denetiminin etkili bir hukuka uygunluk denetimi sağlaması için anayasada sınırlarının gösterilmesi şarttır. Ayrıca görevi gereği suç işleyen yerel yöneticilerin yargı organı önüne çabuk ve daha kolay çıkarılabilmesini sağlayacak düzenlemelere de gereksinim vardır. Bu amaçla yargılama sürecinin uzaması nedeniyle cezaların caydırıcı olmasını önlemede önemli katkısı olan, idari yargı sistemi yeniden gözden geçirilmelidir.

-Denetim en önemli demokratik işlevlerinden birisi de, kamuoyunu bilgilendirmektir. Çağdaş denetim örgütleri açısından faaliyetlerinin ve raporlarının medya aracılığıyla baskı grupları, meslek kuruluşları ve genel kamuoyu nezdinde ilgi ve tartışma alanı bulunmasının sağlanması, bu nedenle büyük bir önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimi konusunda toplumun bilgilendirilmesi, denetim kurumları için artık bir hak değil, bir sorumluluk haline gelmektedir.

-Günümüzde çağdaş ülkelerde geçerli olan ve uygulanan kavramlardan biri de iyi yönetim kavramıdır. İyi bir denetimin öncelikli koşulu, iyi yönetimin sağlanmasıdır. Merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren yönetim kavramından farklı olarak, yönetim, yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsamaktadır. Ulusal iyi yönetim, hükümetlerin alacakları kararların; yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ile müştereken alındığı ve uygulamaların izlendiği ve denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç gösterir. Katılımcılığa ve demokratik taleplere cevap veren bir yönetime en fazla ihtiyacın olduğu alan ise yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler için iyi yönetim, belediyelerin o bölgede yaşayanlarla birlikte ortaklaşa karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerini yürütmeleri demektir. Sayıları 81'i il özel idaresi, 3228'i belediye olmak üzere toplam 3309'u bulan yerel yönetimlerde iyi yönetimin sağlanmasının öncelikli koşulu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyulmasıdır.

-Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin denetiminde geçerli olan bazı uygulamalara ülkemizde de şiddetle ihtiyaç bulunmaktadır: Bunlardan birincisi geri çağırma. Vatandaşların seçilmiş kamu yetkililerini, görev süreleri dolmadan görevlerine son verebilme hakkına sahip olmalarını ifade eder. Örneğin ABD'de bazı eyaletlerde yerel halk belli koşulların gerçekleşmesi durumunda belediye başkanını geri çağırabilmektedir. İkincisi halk toplantılarıdır. Bu yöntem kamuoyunu bilgilendirmek ve yöneticilere halkın duygu, düşünce ve isteklerini iletebilmek amacıyla başvurulan geleneksel bir yöntemdir. Bazı ülkelerde, yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedir. Örneğin ABD'de yerel halk belediye meclis toplantılarına katılmakta, düşüncelerini iletmekte, meclislerden çıkacak kararları etkileyebilmektedir. Üçüncüsü ise, proje demokrasidir. Proje demokrasisi bir projenin planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında, kamunun ya da genel topluluk üyelerinin, değişik düzeylerde ve ölçeklerde bu aşamalara katılabilmeleri anlamındadır. Ülkemizde de yerel halkın bu gibi demokratik katılım ve denetim olanaklarına kavuşturulması gerekir.

-Ülkemizde denetim yeniden tanımlanmalı ve günün koşullarına uygun denetim teknikleri uygulamaya geçirilmelidir. Çağdaş kamu yönetimi anlayışında denetim şu şekilde

tanımlanmaktadır: Denetim; ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir(TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu, 2003:38.). Günümüzde denetim artık hukuka uygunluk denetiminin ötesinde harcamaların verimliliği ve etkinliğini denetleme (performans denetimi) anlamını da kazanmıştır. Bu doğrultuda; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki; mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin mekanizmalar, iç ve dış denetim sistemi ve merkeziyetçiliğe yönelik konular değişik kesimlerin katılımıyla yeniden ele alınmalıdır.

-Ombudsman kurumu oluşturulmalıdır.Yurttaşların idareyle ilgili şikayetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kişi olan ombudsman kurumunun ayırt edici iki özelliği “anayasal bağımsızlık” ve parlamento tarafından seçilmesidir. Anayasal dayanağı olmayan ombudsman kurumunun yeterli etkinliği sağlaması mümkün değildir.Bu nedenle ombudsman kurumunun Türkiye’de de kurulması için öncelikle gerekli Anayasa değişiklikleri yapılmalıdır.

-Mevcut yapısıyla teftiş kurulları verimli ve etkin bir şekilde çalışmamakta, siyasi makamların etkisinde kalmakta, sürekli cezalandırma yoluna başvurmaktadır. Bu da yerel idarelerin işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle teftiş kurullarının yeniden yapılandırılarak tek çatı altında toplanması, bağımsız bir kurulun gözetimi altında soruşturma işlemlerini yapması, siyasi makamların etkisinden kurtarılması gerekir. Ayrıca ekonomik ve sosyal haklar bakımından teftiş kurulları arasındaki farklılıklar ortadan kaldırılmalı, müfettişlere gerekli mesleki güvenceler sağlanmalıdır.

-Belediyelerin şirketleşme uygulamalarıyla denetimden kaçış önlenmeli, bu şirketlere belediye ve özel idarelerce kaynak aktarılması uygulamasına son verilmeli, halkın paraları belli kesimlere aktarılmamalıdır. Şirketlere sermaye aktarımı olacaksa da, bu aktarmalar TBMM adına denetim yapan anayasal denetim organı olan Sayıştay’ın denetimine tabi olmalıdır. Sayıştay bu paraların şirketlerce nerelerde kullanıldığını, nasıl kullandığını, belediye ve özel idare bütçesine geri dönüp dönmediğini inceleyebilmelidir. Ayrıca; bazı kanunlar ve kanun hükmünde kararname (KHK) ile bütçeden yapılacak bazı harcamalar Sayıştay denetiminin dışında tutulabilmektedir. Örneğin 27.08.1999 gün 4452 sayılı yetki yasasına dayanarak çıkarılan 581, 582 ve 583 sayılı KHK’lar ile afet harcamaları Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.Yine TBMM ve Cumhurbaşkanlığı’nın harcamaları, belediye şirketleri, köylere hizmet götürme birlikleri, köyleri destekleme (KÖYDES) projesi kapsamında özel idarelere gönderilen fonlar da Sayıştay denetimi dışındadır. Bu nedenle bu harcamaların da Sayıştay denetimine alınması gerekir.

Sonuç olarak; yerel hizmetlerin kalitesini ve verimini artıracak, yönetimde çağdaş gelişme ve yenilikleri sağlayacak, denetimin genel ilkelerine ve standartlarına uygun, denetlenenlerle karşılıklı işbirliği ve diyaloga açık bir denetim anlayışı yerel yönetimlerin beklentilerine en uygun denetim anlayışıdır.

KAYNAKLAR

AKAL,Zuhal, “İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetim”, MPM Yayınları, Ankara, 1982.

AKDOĞAN, Nalan, “Muhasebe Denetiminde Denetim Standartları Standart, Özel Sayı 17, Yıl 28, Ankara ,1989.

ALTUĞ, Yılmaz,“Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, Yargıtay 100.Yıl Armağanı, İstanbul 1968.

ALPTÜRK, Gül, “Amerikan Sayıştayı ve ve Performans Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Özel sayı,Ankara, Nisan-Haziran 1991.

ANAYASA.MAHKEMESİ,22.6.1988 tarih ve E.987/18-K, 988/ 23 karar, RG;26.11.1988, sayı:20001.

ARSLAN, Süleyman, “Merkezi İdarenim Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi”, Ankara,1978.

ARSLAN, Süleyman,“İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1, Mart 1986.

ATASOY, Veysel, “Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi”, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul,1992.

ATAY, Cevdet, “Denetim ve Yönetimin Denetlenmesi”, Uludağ Üniv.İkt. ve İd. Bil. Fak., Bursa 1989.

BALTA,T.Bekir, “Administrative Law”, İn Introduction To Turkish Law, Ankara, The Middle East Tech.Univ.

BAŞ, İ.Melih, “Faaliyet Denetçisi ve Faaliyet Denetim Süreci” ,Denetim Dergisi, Denetder Yayını, Yıl 6, sayı 66-67, Ankara, Ağustos-Eylül 1991.

BAYLAN, Ömer, “Yurttaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü”, T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No:12, Gaye Matbaası,Ankara,1977.

BAYRAMOĞLU, Adalet, “Yerel Yönetim ve Ahlak”, Hak-İş Dergisi Sayı: 28, İstanbul,1993.

BAYRAMOĞLU, Adalet, “Yerel Yönetim ve Ahlak”, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1994.

BEZCİ, Bünyamin , “Avrupa Birliği'nde Hizmette Yerellik İlkesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 1999.

BOZKINA, Mehmet Ali; “Taban Demokrasisi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yayınları, C. 1, S. 6, Ankara, 1992.

COŞKUN, Sabri, “İdarenin İdari Denetiminde İdari Vesayet” , Ankara, 1976.

COŞKUN, Bayram, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TÖDAİE Yayınları, C.5 Sayı 3, Mayıs 1996.

ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması”, Nobel Yayınları, Ankara, 2002.

ÇİTÇİ, Oya, “Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği”, TODAİE Yayını, Ankara, 1989.

DAVER, Bülent; “Siyaset Bilimine Giriş”, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

DEMİRKAN, Uçar, “Kamusal Mali Denetim”, Ankara, 1977.

DİNÇER, Ömer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, İlke Yayınları, İstanbul, 1998.

DPT, “Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT:2364-ÖİK:431, Ankara, 1994.

DURAN, Lütfi, “İdare Hukuku Ders Notları”, İstanbul, 1982.

DURSUN, Davut, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişmesi”, Ülke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

DURUL, I. Vural, “Türkiye’de KİT’lerin Denetimi”, Standart Dergisi, Özel Sayı, 17, Yıl 28, Ankara 1989.

ERHÜRMAN, Tufan, “Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, AÜHFD, C.49, Sayı:1-4, Ankara, 2000.

ERSÖZ, H. Yunus, “Sosyal politika Açısından Yerel Yönetimler(İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği), İ.Ü.Sosyal Bilimler Enst., İstanbul, 2000.

FALAY, Nihat, “Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modülü, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979.

FREEDMAN, Charles, E., “Modern Fransa’da Danıştay, (Çev. Işık, Gökten), Ankara, 1971.

GÖRMEZ, Kemal; “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, GÜ İİBF Dergisi, C. 3, S.1, Yıl: 1987

GÖRMEZ, Kemal, “Yerel demokrasi ve Türkiye”, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

GÖZLER,Kemal, “İdare Hukuku Ders Notları”, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002.

GÖZÜBÜYÜK,Şeref;TAN,Turgut,“İdareHukuku”,Cilt1,TurhanKitabevi,Ankara, 1998.

GÖZÜBÜYÜK,Şeref; “Türkiye’de Mahalli İdareler”, TODAİE Yayınları, Ankara, 1967.

GÜCENME,Ümit, “Mali Tablolar Analizi”,Marmara Kitabevi Yayınları,Yayın No:18, Bursa, 1999.

GÜLER, B. Ayman, “Yerel Yönetimler”, TODAİE Yayınları, 2.Baskı, Ankara, 1998.

GÜNDAY,Metin, “İdare Hukuku”, 2.Baskı, İmaj Yayınları, Anakara,1997.

GÜNDÜZ, M.Nihat, Denetim, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.

GÜNDÜZ,Nihat, “Kalkınma İçin Sistemci Denetim”, TODAİE, Ankara,1974.

GÜRAN, Sait, “Yönetimde Açıklık”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi(İHİD),Sarıca’ya Armağan, Yıl:3, Sayı:1-3, 1982.

GÜRBÜZ, Hasan, “Muhasebe Denetimi”, Cilt 1,2,3, İstanbul 1985.

GÜREDİN, Ersin, “Denetim”, İ.Ü.Muhasebe Enst.Yayımlı,No:57,İstanbul, 1988.

HİÇŞAŞMAZ,Mazhar, “İşletme Hesaplarının İncelenmesi”, Ankara ,1982.

İNGİLTERE SAYIŞTAYI, “Performans Denetimi Özet El Kitabı”, (Çev.Arife Coşkun), T.C.Sayıştay 135.Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No:11, Ankara, 1997.

JAPONYA’DABÜTÇE VE MALİ DENETİM MEVZUATI, (Çev.Rıza Turgay), Sayıştay Yayını No:3, Ankara, 1968.

KALABALIK, Halil, “İdare Hukuku Dersleri”, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004.

KANETİ, Selim,“Sayıştay’ın Anayasal Konumu” Sayıştay Der., Sayı: 1, Ankara,1990.

KAPANİ,Münci, “Kamu Hürriyetleri”, AÜHF Yayınları, Ankara, 1970.

KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara, 1992.

KELEŞ, Ruşen, “Yerinden Yönetim ve Siyaset”, Cem Yayınevi, 2.Baskı, İstanbul, 1994.

KELEŞ, Ruşen, “Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler”,Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1999.

KELEŞ,Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, TODAİE Yayınları,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, No: 1, Ankara,1995.

KHAN,Muhammet Arkam, “A.Beginner’s İntroduction to Auditing, Directorate General of Research and Developent”, Department of the Auditor- General of Pakistan , Occsional Paper Series 1, Şubat 1989,Lahore.

KIRBAŞ,Sadık,“Devlet Mallarının Denetiminin Mali Denetim İçindeki Yeri ve Önemi”,G.Ü.İkt.ve İd.Bil.Fak.Dergisi Yayını, No:87/4, Cilt 2, Ankara ,1986.

KONUKMAN, Aziz-OYAN, Oğuz , “1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi” ,Ekonomide Durum Bahar Y., Kitap 5, Ankara,1998.

KÖKSAL, Servet, “Sayıştay Denetimi ve Bu Denetimin Teftiş Hizmeti İle İlişkileri”, TODAİE Teftiş Hizmetlerini Geliştirme Programına Sunulan Tebliği,Ankara,1986.

KÖSE, H.Ömer, “ Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü baskısı, Ankara, 2000.

MALİYE TEFTİŞ KURULU, “Revizyon ve İşletmelerde Vergi İncelemesi”, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayını, Ankara, 1967.

ODYAKMAZ, Zehra,“Türk Hukuk Kurultayı’na Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, Hukuk Kurultayı, 2000.

ONAR, Sıdık Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, İsmail Akgün Matbaası Yayınları, Cilt 2, İstanbul, 1952.

ONAR,Sıdık Sami “İdari Hukukunun Umumi Esasları”,C.2,Hak Kitabevi, İstanbul,1966.

ORTAYLI, İlber, “Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler”, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.

ORTAYLI, İlber, “Yerel Yönetimler Federasyona Kapı Almamalı” Yeni Zemin, Sayı: 14, Şubat ,1994

OYTAN, Muammer,“Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”,AÜHF Yayını, No:411, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977.

ÖZAY,İlhan, “Günüşğında Yönetim”, Alfa Yayınları, İstanbul,1994.

ÖZER, Hüseyin, “Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, T.C.Sayıştay’ın 135.Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.

ÖZŞAHİN, Metin, “İşletmelerde Mali Denetim”, Standart Dergisi, Özel sayı 17, Yıl: 28, Ankara, 1989.

PEKİNER, Kamuran, “İşletme Denetimi ve İşletme Analizi”, İ.Ü. İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Yayını, No.22, 1977.

POLAT, Necip, “Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, Sayıştay dergisi, Sayı:49, Ankara, 2003.

ŞAHİN, Mustafa , “Avrupa Birliğinin Self-Determinasyon Politikası”, Nobel Yayınları, Ankara, 2000.

ŞENGÜL, Tarık, “Siyaset ve Mekansal ölçek Sorunu, Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.

TANKER, Nejat, “Türkiye’de Muhasebe Denetiminin Değerlendirilmesi”, Standart Dergisi, Özel Sayı17, Ankara, 1989.

TIKIZ, Cenk, “Yerel Yönetimlerde Denetim”, TOKİ ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993.

THOMSON, Simon Smithburg (Çev. Cemal Mihçioğlu), Kamu Yönetimi, SBF Yayınları, Ankara, 1973.

TORTOP, Nuri, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yayınları, C. 1, S. 3, Ankara, 1992.

TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, 1995.

TORTOP, Nuri, “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, sayı 2, Ankara, 1995.

TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimler Maliyesi”, TODAİE Yayınları, No:283, Ankara, 1996.

TUNAYA, Tarık Zafer, “Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku”, İstanbul, 1980.

TURGAY, Rıza, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştay’ımız”, Sayıştay Yayınları, Ankara, 1973.

ULUSOY, Ahmet, “Mahalli İdareler”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

ULUSOY Ahmet, Vural Tarık, “Japonya’da Mahalli İdareler, Ceteris Paribus. Net Makale Arşivi, 1999.

ÜLKMEN, İsmail Hakkı, “Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri”, AÜSBF Yayını, NO:103, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.

VERSAN, Vakur, “Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilatı”,Der Yayınları,Duran Ofset, İstanbul,1986.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Eylül 1991.

YALÇINDAĞ,Selçuk; “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 1, Ankara, 1995.

YALKIN,Yüksel Koç, “Genel Muhasebe”, Turhan Kitabevi, 9.Baskı, Ankara, 1995

YAŞAMIŞ,Firuz Demir; “Belediye Reformu”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.2, S. 2, Mart 1993.

YAYLA, Yıldızhan, “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, Hukuk Fakültesi Dergisi, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul, 1977.

YILDIRIM,Ramazan, “İdare Hukuku Dersleri”, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

YILDIRIM, Selahattin, “Yerel yönetim ve Demokrasi”, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1993.

YÖRÜKER,Sacit, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma Kavramsal Çerçeve”,TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı,Hilton Oteli, Ankara, 2004.

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

ARAŞTIRMASI ANKET FORMU

Bu anket, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi’nde yürütülmekte olan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayışlar” başlıklı tez çalışması için hazırlanmıştır.Elde edilecek bulgular sadece söz konusu tez çalışmasında değerlendirilecektir.Yerel yönetimlerin daha adil, etkin, şeffaf bir şekilde denetlenmesine katkı sağlamak için hazırlanan anket sorularına en uygun cevapların verilmesi araştırmanın geçerliliğine büyük ölçüde katkı sağlayacaktır.Zaman ayırdığınız için teşekkür ederim.

Volkan Topcu
Kırıkkale Ün.v.Sosyal Bil.Enst. Kamu
Yönetimi Böl.Yüksek Lisans Öğrencisi

ANKET SORULARI

1.Belediyeniz(Özel İdareniz) ortalama kaç ayda/yılda bir denetleniyor?Kimin denetlediğini altına yazınız?

- A)1 ay
 - B)3-6ay
 - C)1 yıl
 - D)2 yıl
 - E) 3 yıl ve daha fazla
- Kimin denetlediği:

2.Belediyeniz/İl Özel İdareniz Sayıştay’ca yerinden mi yoksa merkezden mi(evrak üzerinden) denetleniyor?

- A)Yerinden
- B)Merkezden

3.Denetimin cezalandırıcı olmaktan çok eğitici ve yol gösterici olması gerektiği fikrine katılıyor musunuz?

- A)Kesinlikle katılıyorum
- B)Katılıyorum
- C)Fikrim yok
- D)Katılmıyorum
- E)Kesinlikle Katılmıyorum

4.Yerel yönetimlerin mali açıdan (harcama ve gelir) denetimini hangi kurumun yapmasını istersiniz?

- A)İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri
- B)Sayıştay
- C)Belediye ve Özel İdarenin kendi Meclislerinin oluşturduğu denetim komisyonları
- D)Mülki Amir
- E)Mahalli İdareler Kontrolörleri

5.Türkiye’de yerel yönetimlerin bağımsız ve objektif bir şekilde denetlendiği fikrine katılıyor musunuz?

- A)Katılıyorum
- B)Katılmıyorum
- C)Fikrim yok

6)Katılmıyorsanız sizce nedenleri ne olabilir?

7)Denetimin etkinliği açısından kaç ayda/yılda bir denetim yapılmalı?

- A)Ayda bir
- B)6 ayda bir
- C)Yılda bir
- D)İki yılda bir
- E)3 yıl ve daha fazla

8.Denetim elemanları daha çok hangi konularda eksiklik ve hata tespit ediyor?

- A)Personel
- B)Yatırım
- C)Tedavi-Harcırah
- D)Gelirler(Emlak vergisi,Çevre temizlik vergisi, kira gelirleri gibi)
- E)Yasa ve yönetmelikler
- F)Diğer(varsayınız)

9.Yerel Yönetimler üzerindeki vesayet denetimi(mülki amirlerin denetimini) gerekli midir?

- A)Evet
- B)Hayır
- C)Fikrim yok

10)Kurumunuzda vesayet denetiminin yapıldığını görüyor musunuz?

- A)Evet
- B)Hayır
- C)Zaman zaman

11)Yerel Yönetimlerin bağımsız denetim şirketlerine(yeminli mali müşavirler gibi) denetlettirilmesi fikrine katılıyor musunuz?

- A)Katılıyorum
- B)Katılmıyorum
- C)Fikrim yok

12)Son zamanlarda tartışılan Teftiş Kurulları’nın kaldırılması yaklaşımı yerinde bir yaklaşım mıdır?

- A)Yerindedir
- B)Yerinde değildir
- C)Fikrim yok

13)Eğer yerindeyse neden kaldırılmalıdır?

- A)Müfettişlerin verimli ve etkin,yerinde ve zamanında denetim yapmaması
- B)Yol gösterici, yapıcı ve düzeltici olmaması(sadece cezayla yetinmeleri)
- C)Üst makamların ve siyasilerin etkisinde kalmaları

- D)Yeterli sayı ve nitelikte olmamaları
- E)Diğerleri

14.Denetim organlarına hesap vermekle yükümlü olan birimlerde görevli olan personel(mali işler,muhasebe ve personel gibi) yeterli düzeyde bilgi ve tecrübeye sahip midir?

- A)Tam olarak sahiptir
- B)Kısmen sahiptir
- C)Sahip değildir
- D)Fikrim yok

15)Sahip değilse ne gibi önlemler alınıyor?

- A)Hizmet içi eğitime tabi tutuluyor
- B)Görev ve yer değişikliği yapılıyor
- C)Fikrim yok
- D)Diğer (varsa)

16)Denetim olgusu Yerel yönetimlerin işleyişine olumlu katkı yapıyor mu?

- A)Evet
- B)Hayır
- C)Kısmen
- D)Fikrim yok

17)Olumlu katkı yapıyorsa ne gibi olumlu katkı yapıyor?

- A)Yolsuzluk ve suistimallerin önüne geçiliyor
- B)Hata ve eksiklikler azalıyor
- C)Çalışanların yol gösterici, düzeltici, yapıcı edinimlerine katkı yapıyor
- D)Vatandaşlara daha etkin hizmet sunulmasına katkı yapıyor
- E)Diğer(varsa yazınız)

18)Yerel yönetimlerin denetiminde kurumsal denetimlerin(Sayıştay,Mülkiye Müfettişleri gibi) yanında kamuoyu(yerel halk,sivil toplum örgütleri,medya gibi) denetiminin faydalı olacağı fikrine katılıyor musunuz?

- A)Katılıyorum
- B)Katılmıyorum
- C)Kısmen
- D)Fikrim yok

19)Katılıyorsanız sizce kamuoyu nasıl denetlemeli?

- A)Meclis ve encümenlerde temsil edilerek
- B)Ombudsman(Kamu denetçisi) kurumu getirilerek
- C)Yerel halka idari yargıya başvurma hakkının tanınması
- D)Politika ve kararlarda sivil toplum kuruluşlarının görüşüne başvurulması
- E)Önemli kararlarda yerel referandum yoluna başvurulması
- F)Diğerleri

20)Belediye Şirketlerini de Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği fikrine katılı mısınız?

- A)Katılıyorum
- B)Katılmıyorum

- C)Kısmen
- D)Fikrim yok

21)Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin İhale Yasası'na ve Sayıştay denetimine tabi olup olmadığını biliyor musunuz?

- A)Biliyorum
- B)Bilmiyorum
- C)Fikrim yok

Anketi Dolduranın Ünvanı :
Anketi Dolduranın Birimi :
Anketi Dolduranın Tahsili :
Anketi Dolduranını Yaşı :