

YEREL YÖNETİMLERDE NASIL BİR MALİ DENETİM ?

Sadettin DOĞANYİĞİT
Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Anayasaya göre yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını mevzuata uygun olarak karşılamak için kurulur. Bilinen şekliyle de bu kuruluşlar, belediye, il özel idaresi ve köy tüzel kişiliğiyle faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Kaynak kullanımı açısından, özellikle belediye ve il özel idareleri, günümüzde trilyonlarca liralık "harcamalar" gerçekleştiren birimler konumdadırlar. Son yıllarda "metro" gibi büyük hacimli yatırımların finansmanını sağlayabilmek için özellikle büyükşehir belediyelerinin Hazine kefaletiyle "dış borçlanmalara" da yöneldiği bir gerçektir.⁽¹⁾

Diğer taraftan yerel yönetimlerin; rantabl işletilemeyen, günden güne zararı büyüyen ve "özelleştirilmesi zorunluluk arzeden" KİT benzeri kuruluşları (BİT ve ÖZİT'ler) da bulunmaktadır.

Ayrıca belediyeler, "çeşitli nedenlerle" bünyelerinde gerektiğinden fazla personel barındırır hale gelmişlerdir. Dolayısıyla bütçelerindeki cari giderlerin oransal değerinin yüksek olması; bu belediyelerin personel giderlerini karşılayabilmede zorlanmalarına neden olmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak da, yerel halkın beklentileri doğrultusundaki yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilebilmesinde güçlük ve imkansızlıklarla sürekli olarak yüzyüze gelinmektedir.

Gerek il özel idarelerimize, gerekse belediyelerimize sağlanan gelirlerde merkezi yönetimin güçlü temsilcilerinden Maliye ve Hazine bürokrasisinin değişmez bakış açısı ile, hizmet üretmelerine değil de ancak varlıklarını ayakta tutmaya yarayacak bir nitelikte tutulagelmiştir.⁽²⁾ Bu yönüyle mahalli idare birimlerimiz, yıllar yılı "kendi yağıyla ancak kavrulur" konumdadırlar.

(1) Sadettin Doğanyığıt, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, Sayı: 250, Haziran 1997, s.65

(2) Fethi Aytaç, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Türk Belediyeler Derneği Yayını, Ank., 1994

Bununla beraber yerel düzeydeki hizmet ve faaliyetlerin; yöre halkının ihtiyaçlarını giderici yöndeki etkinliği, yerel yönetimlerin başarısı ile yakından ilgilidir. Zira günümüz Türkiye'sinde merkezîyetçi müdahale ve yazışmalarla işlerin sürüncemede kalmasına yol açan iş görme imkanlarından mahrum bir idare yerine, yetki ve sorumlulukların sahibi olarak her türlü tedbiri gecikmeye uğratmadan alan ve yürütme gücüyle mücehhez, vatan-daş ihtiyaçlarını yakından takip eden, dinamik bir idare ikame edilerek bunun yerel halkın hizmetinde etkili olarak çalıştırılmasına duyulan ihtiyacın günden güne artması; yerel yönetimlerin gereği olan hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini belirginleştirmiştir.⁽³⁾

Bir taraftan kıt kaynaklarla oluşan yerel bütçelerin israftan uzak, verimli ve plan hedeflerine uygun olarak harcanmasının gerekliliği; diğer taraftan yerel yönetimlerin özelleştirme, borçlanma, siyasi ve popülist tercihlerin yoğunluğu gibi son derece girift sorunlarla karşı karşıya bulunması;⁽⁴⁾ bu yönetimlerin, "mali denetimlerinin nasıl yapılması gerektiği" konusundaki tartışmaları peşisıra gündeme getirmektedir. Tartışmaların diğer bir nedeni de, yerel yönetimlerin konumlarının, merkezi mi? veya adem-i merkezi mi? olacağı, veyahut bunların değişik dozlardaki bileşkesinden mi? oluşacağı konusunun tam bir netliğe kavuşmuş olmamasından kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin asıl fonksiyonu yöre halkının her türlü ortak ihtiyaçlarını en iyi bir biçimde karşılamak olduğundan, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yapılan harcamaları yerel halkın denetimine sunmaları, bu yönetimlerin mali konudaki sorumluluklarının gereğidir. Seçimle gelen yerel yöneticilerin, seçmenleri tarafından mali denetime tabi tutulması ya da başka bir tanımla yerel bütçe hakkının sağlanması, demokrasinin gerçekleşmesinin vazgeçilmez şartıdır.⁽⁵⁾

Biz burada yerel yönetimlerin mali denetimlerinin, tüm bu olguları da gözardı etmeden, "nasıl olması gerektiği" sorusuna cevap aramaya çalışacağız.

(3) Sadettin Doğanıyğit, "Yerel Nitelikteki Hizmetlerin Etkinleştirilmesi", Mali Hukuk Dergisi, Sayı 63, Mayıs-Haziran 1996.

(4) Sadettin Doğanıyğit, "Yerel Yönetimler İçin Reform Çalışmaları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, Ekim 1997.

(5) Behiç Erdem, "2000'li Yılların Mahalli İdareleri ve Türk Belediyeciliğinin Gelişme Süreci" konulu seminer, 7.Belediyecilik Semineri, 2-5 Kasım 1990, Nevşehir.

Yerel Yönetimlerin "Mali Denetimlerinin" Kendi Meclislerince Yapılması Görüşü (İç Denetim)

Belediye Meclisi ile İl Genel Meclisi bir karar organı olup seçimle teşekkül eder. Diğer bir ifadeyle bu meclisler, yasama yetkisi olmayan yerel parlamento niteliğindedirler. Yerel meclislerin idari ve mali açıdan yerel yürütme organının başı belediye başkanı ve belediye encümenini denetlemesi bir siyasi denetim (öz yönetsel denetim) faaliyetidir.⁽⁶⁾

Belediye ve il özel idarelerine ait bütçelerin mali denetiminin, yerel halkın seçimle oluşturduğu "parlamentolarca" yapılması gerektiği yönündeki görüşün çıkış noktası; yerel bütçenin tamamen yerel gelirlerden oluştuğu, dolayısıyla mali denetiminin de yöre halkının seçtiği yerel parlamentolarca gerçekleştirilmesinin doğal olduğu tezidir. Bu tezin, haklı görülecek taraflarının bulunması yanında "açmazlarının" da çoğunlukta olduğu gözardı edilmemelidir.

Herşeyden önce, belediye ve özel idarelere ait bütçelerin tamamı yerel gelirlerden oluşmamaktadır. 2380 sayılı Kanunun 3289 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesi gereğince, Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, yerel yönetimlere (belediye ve il özel idarelerine), İller Bankası kanalıyla pay verilmektedir. Diğer taraftan genel, katma ve özel bütçeli idarelerin kendi bütçelerinde yer alan ödeneklerin il özel idarelerine aktarılması yoluyla, son yıllarda bu idarelerin yatırım harcamalarında büyük miktar ve oranlara varan artışların olduğu da gözlenmektedir. Dolayısıyla hadise; "yerel faaliyet ve hizmetlere harcanan kaynakların bütünüünün yerel olarak karşılandığı" bağlamından çıkmış yeni bir boyut kazanmıştır. Bu durumda vergi ve değişik yollarla, genel bütçe gelirlerinin oluşumuna ilgili yerel çevre dışından iştirak eden tüm ülke insanının; yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar üzerinde "bütçe ve denetim" hakkını elde etmesi gerektiği gerçeği gözardı edilmemelidir.

Bunların dışında yerel parlamentoların, yerel hizmetler için oluşturulan yerel bütçelerin mali denetimlerinin tam bir tarafsızlık içinde yapabilmesinin zorluğu; denetimde bulunacak yerel parlamento üyelerinin, denetim tekniği açısından deneyimlerinin yeterli olmayışı ve denetim için gerekli olan mevzuat, iletişim, bilgi işlem gibi donelerin yetersizliği de bu tezin diğer "açmazlarını" oluşturmaktadır.

Ayrıca "anayasal vesayetin" mevcudiyeti de bu tezin uygulama alanını sınırlandıran diğer bir etken olarak değerlendirilebilir.

(6) A.k., s.3

Yerel Yönetimler Üzerinde Anayasal Vesayetin Gerektirdiği Denetim (İdari Denetim)

Gerek merkezi ve gerekse yerinden yönetimin kamu hizmetlerinin görülmesi açısından bir bütünün parçası oldukları fikrinden hareketle oluşturulan ilkeye idarenin bütünlüğü ilkesi denir.⁽⁷⁾ Merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliği, toplum yararında istenileni elde etmek için yerel nitelikli kamu hizmetleriyle ilgili olarak, ülke genelinde standartları tespit etmek, tespit edilen politika ve standartlara uygunluğu sağlamak gibi genel konularda hak ve yetkilere sahip olmalıdır.⁽⁸⁾

Konuyu bu çerçevede değerlendirdiğimizde, ülkemizde, esas itibariyle, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince Fransa'da 1982 reformundan önce mevcut olan idari vesayet yetkisinin (le pouvoir de tutelle) kaynağını Anayasa'da bulunan bir denetim türü olarak ön planda olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim bu yetkinin kapsamı Anayasa'mızda düzenlenmiştir.⁽⁹⁾

1982 Anayasasının 127 nci maddesi gereğince; Merkezi İdare, Mahalli İdareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esaslar ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 15/a maddesi, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 2 ve 7 nci maddeleri ile Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 16 ve 17 nci maddeleri gereğince İçişleri Bakanlığı müfettişleri, yerel yönetimlerle bunlara bağlı kuruluşların her çeşit işlemlerini, amir, memur ve hizmetlilerin görevlerine ait fiil ve hareketlerini incelemek ve teftiş etmekle görevlidir. Mülkiye Müfettişleri; yerel yönetimlerin diğer işlemleri yanında bu idarelerin bütçe gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatını, giderlerinin taahhüt, tahakkuk ve ödeme işlerini, bütçeye, yasa ve tüzüklere, idari emir ve tebliğlere uygunluğu bakımından inceler ve denetlerler.

(7) Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, S.Yayınları, Ank., 1993, s.63

(8) Mustafa Tamer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.249

(9) Durmuş Tezcan, "Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s.267

Ayrıca 3152 sayılı Yasanın 11 inci maddesi ile, Yerel Yönetimler Kontrolörleri de yerel yönetimler ve bağlı kuruluşların her çeşit işlemlerini mülkiye müfettişleri gibi denetlemektedirler.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki diğer bir denetim organı; 178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hk. K.H.K.nin 20 nci maddesi uyarınca, Maliye Bakanlığıdır. Yerel yönetimlerin mali yönden teftişi, Maliye Bakanlığının görevleri arasında sayılmışsa da uygulamada bu denetimin yapılmadığı gözlenegelmıştır.⁽¹⁰⁾

Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev icra eden Mülkiye Müfettişleri ile yerel ve merkezi mahalli idareler kontrolörleri, idari ve mali nitelikte denetim ve incelemelerde bulunmak suretiyle bir şekilde idari ve vesayetin gereğini yerine getirmektedirler. İlgili teftiş kurullarının yerel yönetimler üzerindeki mali denetim görevini yerine getirirken bu denetim kurumları ile belediye ve il özel idarelerinin kendi organları (parlamentoları) arasında bir uyumsuzluk oluştuğunda T.B.M.M. adına denetim ve inceleme görevini ifa eden Sayıştay bu uyumsuzlukları (teftiş layihalı başvurular) ikinci derece inceleyerek kesin hükme bağlar. Bunun yanısıra Sayıştay İl Genel Meclisi ve Belediye Meclislerince alınan kararlarda belirtilen ilişkili hususlarla bağlı kalmayarak, özel idare ve belediye hesaplarına ilişkin her türlü gelir-gider evraklarını da içine alacak şekilde kapsamlı ve nihai olarak denetim ve incelemelerde de bulunabilir. Bu ise, Anayasa ile tesis edilen vesayetin değişik bir tezahürü olarak düşünülebilir.

Önemine binaen yerel yönetimler üzerindeki Sayıştay denetimi, ayrı bir başlık altında incelenecektir.

Sayıştay Denetimi (Yargısal Denetim)

Yerel yönetimlere, ilgili yöre dışından tüm ülke insanlarının vergi vererek katkıda bulunduğu genel bütçe gelirlerinden pay ayrıldığını ve bu durumda ülkenin genel nitelikteki kamu kaynaklarından o yöre halkına götürülen hizmetler üzerinde, vergi vererek kamu gelirlerinin oluşumuna yöre dışından katılan tüm ülke fertlerinin "bütçe ve denetim" hakkının doğduğunu, belirtmiştik. Bu hakkın yerine getirilmesinin de millet adına veya milletin temsilcileri adına denetim görevini yürüten bir organa, yani Sayıştay'a ait olmasının gerekliliği açıktır. Bu hükmün, ayrıca çağdaş yönetimlerdeki anayasal vesayet gereğine de uygun düşeceği söylenebilir.

(10) Behiç Erdem, a.g.k., s.5

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 104 üncü maddesi hükmü ile 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve ek 8 inci maddesi ile de anılan kanunun ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ilişkin hükümlerinin yürürlükte kalacağı öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, il özel idareleri ve belediye hesapları hakkında, 2514 sayılı Kanun hükümlerinin tamamının değil münhasıran bu idarelerle ilgili hükümlerin uygulanması ve bunun dışında kalan hususlarda 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 832 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması 8.7.1971 gün 3523 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı ile de kabul edilmiştir.

Dolayısıyla Sayıştay 832 sayılı Kanunun geçici 8 inci maddesiyle yürürlüğü sürdürülen 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68, 69, 70 ve 71 inci maddeleri uyarınca özel idare ve belediyelerin sayman ve kesin hesaplarını doğrudan denetleyebilir. Ayrıca yerel yönetimlerin, sözleşme ve bağışlarının Sayıştay'ın kayıt ve tesciline tabi tutulmuş olması da Sayıştay'ın bu idareler üzerindeki denetimini daha fonksiyonel hale sokabilecektir.

Yerel yönetimlerin mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği yönündeki görüşlerin odak noktası, Sayıştay'ın esasen bağımsız ve siyasi etkilere kapalı bir kurum oluşundandır.

Genel ve katma bütçelerin mali denetimini yapan Sayıştay'ın, yerel yönetimlerin denetiminde de söz sahibi olması, denetimin çok elden yapılmasının zararlarını giderebileceği gibi, tek elden yapılan denetimin, uygulamada kurumlar arası mali birliği sağlayıcı yönde önemli işlevleri de olabilecektir. Nitekim Dünya Bankasının, Uzman Mr.Maurice MOULD'a hazırlattığı "Türkiye'de muhasebe, finansal raporlama ve denetim hizmetlerinin gelişimi" konulu raporda da konunun önemine değinilmiş ve mali denetimde birliği sağlamak açısından diğer mevcut devlet denetim kurumlarını da içine alacak biçimde Sayıştay'ın "Genel Denetim Kurumu"na dönüştürülmesinin gerekliliğinden bahsedilmiştir.⁽¹¹⁾ Ayrıca yeni bir bütçeleme sistemi bağlamında yapılan bir çalışmada, devlet bilançosunun oluşturulması gereğine değinilmiş ve hükümetlerin bir Devlet Bilançosu ve bunu tamamlayan mali tabloları yayınlamasının millet tarafından hükümeti denetlemekle görevlendirilen Meclisin enformasyon gereksinimini büyük ölçüde karşılayacağı ve Devlet bilançosunun, hükümetin Meclise sunacağı mali raporlama çerçevesini düzenleyerek Sayıştay Denetiminin mali tablolar etrafında yapılan-

(11) Maurice MOULD, Dünya Bankası Danışmanı, "Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi" başlıklı rapordan, Sayıştay Baş Denetçisi Erhan GÜL Tarafından Gerçekleştirilen Derleme, Sayıştay Dergisi, Sayı 13, Ank., 1993.

dırılmasına olanak tanıyarak Meclisin denetim mekanizmalarını etkinleştireceği sonucuna varılmaktadır. Bu bağlamda "Devlet Bilançosunu" oluşturacak alt bölümler arasında "Konsolide Belediye Bilançosu"na da yer verildiği görülmektedir.⁽¹²⁾

Sayıştay'ın meslek mensuplarının yargı teminatına sahip olması, denetiminin parlamento (T.B.M.M.) adına yapılması ile siyasi etkilerden uzak ve bağımsız hareket edebilme özellikleri dikkate alındığında ve ayrıca İskandinav ülkelerinde yer alan ve yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması ile bürokrasinin mevzuata uygun faaliyet yürütmesinin sağlanması yönünde önemli hizmetler üstlenen "kamu denetçiliği" müessesesine Sayıştay'ın kısmen benzemesi; özel idarelerin ve belediyelerin mali denetiminde bu kurumun daha aktif ve yoğun görevler alması gerektiğine haklı nedenler olarak sayılabilir. Bu meyanda belediye ve özel idarelerin ortak olduğu teşebbüs ve işletmelerin bilanço ve faaliyetlerinin verimlilik ve kârlılık açısından incelenmesi ve taşınır-taşınmaz mallarının değerlendirilme yolları alternatifli olarak tesbiti suretiyle, başta "özelleştirme" olmak üzere çeşitli iktisadi ve sosyal politikaların oluşumunda yararı olabilecek raporların Sayıştay'ca hazırlanarak T.B.M.M.'ne sunulmasının gerekliliğini de düşünmekteyiz.

Sayıştay'ın yargısal işlevleri olması Meclisi bilgilendirecek raporlar sunmasını aksatmamalıdır. Devlet bilançosunun denetim çerçevesi belirlenirken Sayıştay'ın hangi alanlarda ve ne zaman meclise rapor sunacağı ayrıntılı olarak tanımlanabilir. Bu sorumluluğun genel olarak çerçevesini 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ortaya koymaktadır, ancak özellikle görev çerçevesinin gözden geçirilmesi gerekebilir.⁽¹³⁾

Diğer bir husus yerel yönetimlerin çalıştırdığı personelin, yerel halktan müteşekkil ve bilgilendirilme imkanlarının sınırlı olduğu gözönünde bulundurulursa; denetimden amacın esasen sorumluları cezalandırma olmadığına bilinciyle Sayıştay'ın, hata ve usulsüzlüklerin "yapılmadan önlenmesine" yönelik olarak bilgilendirici ve eğitici bir denetim anlayışıyla hareket etmesinin yararlarının da büyük olacağı söylenebilir.

(12) İzak Atıyas, Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, TESEV, İst., 1997.

(13) A.k., s.47

Bununla beraber TAMER⁽¹⁴⁾, yerel yönetimlerin birliklerinin, bağlı kuruluşlarının, sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurdukları kurum, kuruluş, işletme ve teşebbüslerin gelir, gider ve mallarının TBMM adına denetim yapan ve Anayasa'da yer alan Sayıştay tarafından denetlenmesi, sorumlularının hesap ve işlemlerinin bu mahkeme tarafından kesin hükme bağlanması gerektiğine değinmekte ve idari makamların yerel yönetimler üzerinde yerindelik denetimi yapmasının demokratik kurallar ile örtüşmeyeceği değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bu arada OĞUZ⁽¹⁵⁾ ise, yerel yönetimlerde idari denetimden hukuki denetime yönelmeli ve mali denetim özellikle ön plana çıkarılmalıdır görüşündedir. Öte yandan TEZCAN⁽¹⁶⁾, vesayet yetkisine dayalı denetimin yerel yönetimlere danışmanlık yönü ağır basan bir şekilde dönüştürülmesi, yapılan gözlemlere uymayan yerel yönetim biriminin işlemlerine karşı hukuki denetime ağırlık verilmesi düşüncesindedir.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Anayasal ve bağımsız bir yüksek denetim kuruluşu olan Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.⁽¹⁷⁾ Yasal düzenlemeler, Sayıştay'a yürütmenin etkinliğini, verimliliğini, ve tutumluluğunu değerlendirme (performans denetimi) yetkileri de vermektedir.⁽¹⁸⁾ Sayıştay hem mali hem de performans denetimlerinin sonuçlarını, bu konulardaki görüş ve önerileri Meclis'e bildirmekle görevlidir.⁽¹⁹⁾ Hatta yürütmenin sonradan uygunsuzluklara yol açabilecek mali işlemlerini işlem sırasında denetleme yetkisine de sahiptir.⁽²⁰⁾

(14) Mustafa Tamer, a.g.k., s.250.

(15) Şebnem Oğuz, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt I, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.244.

(16) Durmuş Tezcan, a.g.k., s.271.

(17) 1982 Anayasası Madde: 160.

(18) 4/7/1996 Tarih 4149/8 md. ile 832 Sayılı Kanuna Eklenen (Ek-10.) madde gereği.

(19) İ.Atiyas, Ş.Sayın., A.g.k., s.28.

(20) Sayıştay'ın Sözleşmeleri tescil yetkisi (832 s.Kanun Madde:30)

Özel idare ve belediyelerin yürüttüğü yerel nitelikteki ekonomik faaliyetlerin, makro düzeydeki kalkınma planlarıyla öngörülen hedef ve politikalarla uygunluk taşıması gerekmekte olup, bunun ise yerel yönetimlerin işlem ve hizmetlerinin milli plan ve genel politikaya uygunluğunun denetimi ile sağlanabileceğini düşünmekteyiz. Teşekkül eden mahalli nitelikteki plan ve politikaların milli politika ve hedeflere uygun hale getirilmesi ise, yukarıda belirtilen niteliklere haiz Sayıştay'ın bu idareler üzerinde yapacağı "yerel faaliyet ve hizmetlerin plan hedeflerine uygunluğunun denetimi" yoluyla oluşturacağı raporların T.B.M.M.'ne ve kamuoyuna sunulması ile mümkün hale gelebilecektir. Bu durum, mali denetimin ötesinde "yerindelik" denetiminin gerektirdiği nihai bir sonuç olarak da karşımıza çıkacaktır.

Belediye ve il özel idareleri için Sayıştay'ın denetiminden kaçınmaya veya denetimin başka bir organa verilmesine yönelik temayüllerin doğması; bağımsız bir "dış denetim" yerine kontrol altında tutulabilen bir "iç denetim" yönelme arzusundan mı? yoksa denetimden beklenen etkinliğin artırılması fikrinden mi? kaynaklandığı hususları tartışma zemininde irdelenerek çözüme kavuşturulmasının gerekliliği açıktır.

Kanımızca bu tür eğilimlerin doğması; denetimde etkinliğin artırılması fikrinden ziyade, bağımsız bir dış denetim yerine kontrol altında bulundurulabilecek bir iç denetim arzusundan kaynaklanıyor olabilir.

Zira yerel yönetimler, mali denetimlerini kendi içinde yerine getirirken bu idarelerden objektif ölçülerde hareket ve davranış beklemek günümüz şartlarında fazla iyimserlik olacaktır.⁽²¹⁾ Bununla beraber yerel yönetimlerin mali denetimini yapacak idareden bağımsız bir "Yerel Yönetimler Sayıştay'ının" kurulabilmesi ise, idari yapıda ve sistemde pek çok değişiklikler gerektirdiğinden bugün için mümkün gözükmemektedir. Öte yandan değişik kurum ve örgütlenmeler için ayrı Sayıştay'lardan sözedilmesi, dünya örneklerinde olduğu gibi, "Tek Sayıştay" ilkesine de terstir.⁽²²⁾ Bu arada denetimin yapılması kadar sonuçta ortaya çıkan verilerin, değerlendirilerek idarenin gelişimi için kullanılmasının da önemli olduğu unutulmamalıdır.

Bunların yanı sıra "verimli ve tarafsız" denetim klasik vesayet denetimlerini kısmen de olsa azaltacak ve yerel yönetimleri, belirli ölçülerde özerkliğe de yöneltebilecektir. Bu durum Avrupa yerel yönetimler Özerklik

21 Behiç Erdem, A.g.k., s.13.

22 Ali Rıza Aydın, "Söz ve Karar Sahibi Olma", **Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik Sempozyumu Bildirileri**, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Nisan 1995, Ankara, s.95.

Şartı'nın da bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Keza yerel yönetimler için siyasal etkilere kapalı ve bağımsız bir kurum tarafından denetlenmek; denetlenen kurum için "aklanma" ve "güvence" de oluşturulabilecektir.

Ayrıca T.B.M.M. adına yani milletin temsilcileri adına görev ifa eden Sayıştay'ın, genel bütçeden yerel yönetimlere transfer edilen kaynaklar üzerindeki "bütçe ve denetim" hakkının, genel bütçenin oluşumuna katılan tüm ülke fertleri adına kullanabilmesinin, daha doğru olacağı inancındayız.

Bütün bunlar dikkate alındığında, belediye ve özel idarelerin mali yönden daha yoğun ve etkin bir şekilde, merkezi idareden bağımsız olarak, yargı teminatına sahip, merkezi ve teknik bir denetim kurumu olan "Sayıştay" tarafından denetlenmesinin bugün için en uygun yol olduğu görülecektir.

Bu bağlamda Sayıştay; 1994 yılında, belediye ve il özel idarelerini daha etkili ve teknik olarak denetleyebilmek ve yerel yönetimlerde karşılaşılan sorunları yerinde çözümleyebilmek için, özel ihtisas birimlerini faaliyete geçirmiş ve yerel yönetimlerin mali denetimini bugüne değin tarafsız ve objektif bir tutumla sürdürülmüştür. Bununla beraber Sayıştay'a ikinci derece incelenmek üzere gelen teftiş layihalı hesaplar için ayrıca bir yargılama usulünün bulunmayışı, layihalı hesapların Sayıştay'ca inceleme ve hükme bağlama işlemini, sadece itirazı konularla sınırlı kalınarak sonuçlandırılmasını engellemektedir. Teftiş layihasının tamamının değerlendirilmeye alınması ise Sayıştay'ın mevcut iş yükünü önemli ölçüde artırmaktadır. Mevzuat değişikliğine gidilerek bu tür hesapların denetlenmesinde, bir yargılama usulünün tesis edilmesi gereksiz iş yoğunluğunu ve yığılmaları önleyecektir. Bu durumun Sayıştay'ın yerel yönetimlerin mali denetimini daha etkin yürütmesini sağlayacağı düşüncesindeyiz.

Hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve hem de günümüzün çağdaş denetim anlayış ve olgusunun gereklerinin bu yönetimlerin mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yerine getirilmesi ile paralellik arzettiği ve örtüştüğü gerçeğinin gözönünde bulundurulması, kanımızca, daha etkin ve verimli yerel hizmetlerin üretilmesine de önayak olacaktır •