

# YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Ahmet ÖZER\*

## GİRİŞ

Ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili temel sorunlardan biri de, bu idareler üzerinde merkezi idarenin uyguladığı vesayet denetiminde ölçünün ne olacağı etrafında dönüp dolaşmaktadır. Çağdaş yerel yönetim anlayışında yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde yadsınamayacak bir role sahip oldukları, bu nedenle seçimle gelen yerel yönetim organlarının kendi kendilerini idarede özgürce hareket etme durumunda oldukları, bu idareler üzerinde uygulanan merkezîyetçi katı vesayet denetiminin hafifletilmesi gerektiği, taraf olduğumuz konuya ilişkin uluslararası sözleşmelerin gereğinin de bu yönde olduğu görüşünden hareketle, yerel yönetimlerle ilgili tüm toplantılarda, panel ve konferanslarda, yoğun bir kamuoyu yaratılarak kurtuluşun yerel yönetimlerin tam özgürlüğünde olduğu fikri üzerinde birleştirilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelerde bu görüşten hareketle vesayet yetkisinin hafifletilmesine çalışılmaktadır. Bizim bugün yapmak istediğimizi Fransa 10 yıl önce, 1982-1983 yılında gerçekleştirmiş ve yerel yönetimlerin özerkliği yönünde geniş düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 10 yıl sonra bir durum değerlendirmesi yapıldığında, hiç de arzu edilen sonuca ulaşamadığı, yerel yönetimlerde vesayet denetimi kaldırılınca, kaynaklarda savurganlığın çok arttığı, yerel yönetimlerin aşırı borçlarla üstesinden gelemeyecekleri ağır maliyetli dev projeleri uygulamaya koymaya çalıştıkları ve çoğunun bitirilemediği, dost kayırcılığı (népotisme) uygulaması ile personel masraflarının bütçeyi kemirdiği, yerel yönetim organlarında ciddi bir dene-

---

\* Merkez Valisi.

tim olmadığından yerel yönetimlerin prensler gibi hareket eder hale geldikleri görülmüştür.

Bu olgu karşısında yerel yönetimlerde “vesayet - özerklik dengesi” üzerinde son derece dikkatli olmak durumunda olduğumuz ortadadır. Aşağıda, yerel yönetimlerle ilgili yürürlükteki denetim sistemimizi belirttikten sonra konu üzerindeki tartışmaların daha sağlıklı yapılmasına ışık tutacak temel ilke ve kavramları açıklamaya çalıştım. Daha sonra da yerel yönetimler üzerinde İçişleri Bakanlığı’nca uygulanan vesayet denetiminin daha sağlıklı ve çağdaş normlara daha uygun biçimde yapılması için öneriler üretmek istedim.

## YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DENETİM

Yerel yönetimlerin denetimine ilişkin mevzuat hükümleri şöyle saptanmıştır.

### Anayasa

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur. “Ancak görevleri ile ilgili suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”.

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” (Madde 127)

### 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun

– “Mahalli idarelerin yönlendirilmesi” Bakanlığın amaçları arasındadır (Madde 1).

– Mahalli idarelerin ve bunların merkezi idare ile olan ilgi ve ilişkilerini düzenlemek Bakanlığın görevlerindedir (Madde 2).

– “Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,”

– “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,”

– “Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,”

– “Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak”,

yasanın 11. maddesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görevleri olarak sayılmıştır.

– “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”,

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

yasanın 15. maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görevleri olarak sayılmıştır.

Bakanlık Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nde kontrolörler istihdam edilebilir (Madde 38).

### **5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu**

“Vali;... özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya Genel Müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin âmiri ve memurlarıyla da yaptırabilir” (Madde 9/b).

– Yasanın 26 ve 31. maddeleri vali ve kaymakamların devir ve teftiş görevlerini düzenlemektedir.

### **832 Sayılı Sayıştay Kanunu**

Yasanın geçici 8. maddesine göre, Sayıştay, yerel yönetimlerin hesap ve işlemleri üzerinde denetim yapmakla görevlidir.

### İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile Çalışma Yönetmeliği, mülkiye müfettişlerinin; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörler Yönetmeliği, kontrolörlerin denetim usul ve esaslarını düzenlemektedir.

#### Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

– “Yerel yönetimler üzerinde her türlü denetim, ancak anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılır” (Madde 8/1).

– “Yerel yönetimlerin her türlü idari denetiminde sadece anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğun sağlanmasının amacı güdülür. Ancak yerine getirilmesi özel olarak yerel yönetimlere verilmiş görevler hakkında “yerindelik” denetimi yapılabilir” (Madde 8/2).

– “Yerel yönetimlerin idari denetimi, ancak denetim makamının müdahale edilebileceği hususlar içinde ve korunması istenen menfaatin önemi ölçüsünde yerine getirilir” (Madde 8/3).

– “Yerel yönetimler, anayasa ve kanunlarla kendilerine tanınan hak ve yetkileri özgürce kullanmalarını ve yerel özerklik ilkelerine uyulmasını sağlamaya yönelik önlemlerin alınması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler” (Madde 11).

Denetim yönünden tekrar etmekte yarar görülen husus şudur:

Merkezi denetim, yasalarla getirilen hükümlere uygunluğun sağlanması amacı ile yapılacaktır (Contrôle de légalité). Yerindelik denetimi ise istisnai hallerde mümkün olabilecektir (Contrôle de l’opportunité). Merkezi yönetimce tahsis edilen merkezi nitelikteki gelirler, yerel yönetimlerin sorumluluk alanındaki yetkilerini zedelemeyecektir.

### KONU İLE İLGİLİ TEMEL İLKELER VE TANIMLAR

Konumuzun değerlendirilmesine ışık tutmak üzere Anayasa ve İdare Hukuku’nun aşağıda belirtilen temel kavramları üzerinde duralım.

#### Üniter Devlet

Türkiye üniter bir devlettir. Üniter devlet, ülkesi üzerinde sadece kendisi egemenlik hakkını kullanmak üzere hukuki ve siyasi bir örgütlenmeyi bünyesinde bulunduran devlettir.

Başka bir anlatımla, bir siyasi ve hukuki örgüt, kendisi ile aynı ülkede aynı halk için rekabete girebilecek, hangi seviyede olursa olsun aynı tipte başka bir örgütü tanımaz ve hiçbir şeyi paylaşmaz. Devlet, yetkilerinin bütününü tek başına kullanır.

Bu duruma göre, üniter devleti yönetenler, kendileri hakkında bir vesa-yet rolü oynayan üst düzeyde bir devletin varlığından kaynaklanan hususlara tabi olmadan devletin politikasını özgürce belirtmekte ve uygulamaktadırlar. Ayrıca, alt düzeyde bu yetkilere el sürecek birden fazla devlet mevcut değildir.

### Yetki Genişliği

Merkezde temerküz eden bir yetkinin (concentration du pouvoir) merkez adına taşrada karar alma ve uygulama yetkisi verilen ajanlara aktarılmasında ise yetki genişliği (déconcentration du pouvoir) söz konusudur.

Yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan teşkilatlanma türüdür. Bu sistemde, merkezi idarenin bir kısım yetkileri, ülke düzeyinde meydana getirilen coğrafi idare bölgelerine ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara verilmiştir. Bunun ülkemizde uygulanmış şekli "il sistemi"-dir. Zira yetki genişliği ilkesi, 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre sadece valiler için söz konusudur.

İl sistemine göre, ülke, idari bakımından "il" adı verilen coğrafi bölümlere ayrılmaktadır. İller bazında, vali genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eder ve tümüne karşı sorumludur. Yetki genişliği, merkezden yönetimin bir türü olduğundan ve bu ilkenin merkezden yönetim çerçevesi içinde ele alınması gerektiğinden, yetki genişliğine tabi kademelerin merkezin hiyerarşisine tabi olmaları gerekir ve bunlar merkez teşkilâtı içinde sayılırlar. Aynı zamanda merkezi temsil ettikleri gibi, kendilerine verilen yetkileri merkez adına kullanırlar ve merkez namına hareket ederler. Gerçekte kamu kudreti bunların değil, merkezin elindedir. Verilen yetkileri ancak merkezin direktifi ve kontrolü altında kullanırlar.

### İdarenin Bütünlüğü

Üniter (tekçi) bir devlette yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Anayasa'nın 123. maddesinde yönetimin bütünlüğü ilkesine yer verilmiştir, "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir."

### Hiyerarşik Denetim

Bir iç denetimdir. Kamu kuruluşlarının kendi kendilerini denetlemesidir. Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleme, bir ast-üst ilişkisi vardır.

Bir kuruluşta kamu görevlilerinin ast-üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denilmektedir. Ast-üst arasındaki denetim, hiyerarşik denetimdir. Genel olarak üstün ast üzerindeki denetimi için yasal bir dayanağa ihtiyaç yoktur. Üstün astını denetlemesi, üstün yönetme görevi içindedir. Diğer bir anlatımla bu denetim, yönetim olgusunun ayrılmaz bir parçasıdır. Genel yönetimde üst bakandır. Başbakan bakanın üstü değildir, üstler arasında birincidir.

Hiyerarşik denetim, yetkiler ve işlemler üzerinde kullanılır. Üstün ast üzerindeki atama, sicil verme, yükselme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi yetkileri hiyerarşik denetimin yetki boyutunu oluşturur. Bunlar bir hiyerarşik yetki içinde cereyan eder.

İşlemler üzerindeki hiyerarşik yetki ise, emir verme, işlemleri denetleme şeklinde olur. Bu denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik yönünden yapılır. Yerindelik yönünden denetimde, kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde ve kamuya yararlı olarak yürütülüp yürütülmediği araştırılır. Hiyerarşik denetimde, üst astın işlemlerini ya uygun bulur ya da uygulanmasını geciktirebilir, ya da iptal eder. Astın yasa ile görevine giren konularda ise üst, astın yerine geçerek karar veremez. Ancak, üst asta ne yönde karar alması gerektiği konusunda yönlendirme yapabilir. Ancak üstün verdiği emir hukuka uygun olmalı ve suç teşkil etmemelidir.

### Yerel Yönetim

Yetki genişliğinin aksine yerel yönetim (décentralisation) devletin genel kadrosu içinde bir tüzelkişi değil, devletin tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliğe sahiptir. Merkezdeki organlara ve yönetimlere nazaran bu gibi bir özerkliğin şartları içinde kendi kendilerini yönetmeye yetkilidirler.

Yerel yönetimler, kendi işlerine el koymak üzere seçilen kişiler eliyle yönetilirler. Bu suretle demokrasinin de gelişme ve yerleşme araçlarındandırlar. Bu nedenle teknik değil politik yapıları ağır basar.

Yerel yönetim olgusu tartışmasızdır. Bu idareler halkın özlemlerini tatmine daha çok imkân verir. Yerel yönetimlerin asgari şartları şunlardır:

- Tüzelkişilikleri olmalıdır.
- Merkezi otorite karşısında nisbi bir özerkliğe sahip olmalıdır.
- Yönetim organları genel seçimle oluşmalıdır.

- Ulusal kararlar dışında yerel sorunlar hakkında özgürce karar alabilmelidirler.
- Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalıdırlar ve bu kaynakları serbestçe kullanabilmelidirler.
- Belli vergilerin hasılatı yerel yönetimlere verilmeli, merkezi idarenin keyfine ve itirazına bırakılmadan bu gelirler önceden kesin olarak saptanmalıdır. Belli bir mali özerkliğin olmadığı yerde yerel yönetimden söz edilemez.

### Vesayet Denetimi

Bununla beraber, unutmamalıdır ki yerel yönetim üniter devletin çerçevesi içinde oluşmuştur. Yönetimin bütünlüğü ilkesi, çeşitli tüzelkişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. Bunların hepsi bir bütünün parçalarıdır. Yerel yönetim kuruluşları ile genel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki, vesayet denetimi de, kaynağını idarenin bütünlüğü ilkesinden alır. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünün sağlanması için bir araçtır.

Burada kamu yönetiminin en çetin sorunu ile karşı karşıyayız: Vesayet ile özerklik arasındaki sınırı tespit etmek son derece zor bir iştir. Zira, vesayet ve özerklik birbirleriyle ters orantılıdırlar. Özerklik arttıkça vesayet azalır, vesayet arttıkça özerklik azalır. Her ülke kendi rejimi ve hukuk yapısı içinde bir çözüm yolu bulmuş, bir denge kurmuştur.

Vesayet ile özerklik arasında denge kurulurken şu durumlar söz konusu olabilir:

- Yerel organın kararı hemen uygulanabiliyorsa veya vesayet makamı belli bir inceleme sonunda kararı hukukilik yönünden incelemek üzere yargı yerine gönderiyorsa vesayet hafiftir.
- Yerel organın kararı üzerinde vesayet makamı, yürütmeyi ertelemek veya onamak yetkisine sahip ise vesayet ağırlıklıdır.
- Vesayet makamı, yerel organın yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise artık yerel yönetim özerkliğinden söz etmek mümkün değildir.

### Denetim Nedir?

Denetimin temel amacı, örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecelerini saptayarak, örgütün etkinlik düzeyini yükseltmek ve amacın en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlamaktır.

Denetim yolu ile örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip, eksik yönler belirlenerek örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş sağlamaya çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalardan biri olarak düşünülebilir. Buna göre etkili bir denetimin ön koşulları; amaçlarda açıklık, bu amaca uygun bir örgütlenme, eylem planları ve işleyiş düzenidir.

Türk Hukuk Lügatına göre denetim en geniş anlamda; “Devletin kamu hizmetleri üzerinde sahip olduğu gözetim haklarının kullanılmasıdır.” Bu, siyasi ve idari olur. TBMM’nin yürütme üzerindeki denetimi “siyasi”; yürütme gücünün kamu kurumu ve kuruluşları üzerindeki denetimi de “idari” denetimdir.

### **Teftiş ve Denetim**

Genel anlamda teftiş ve denetim gerek devlet daire ve teşkilatının, gerekse özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kuruluşların, kamu yararı noktasından kanun, tüzük ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir.

Kamu kurum ve kuruluşları yönünden tanımlama şudur: “Tüm devlet dairelerinde çalışan memur ve yardımcı hizmetlilerin, yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini tam olarak yerine getirip getirmediğini, kanun ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek memuriyet görevlerini yerine getirmede ihmal ve savsaklama gösterip göstermediklerini saptayarak, haklarında gereken yasal işlemlerin yapılması ve uygulanması için devlet dairelerinin teşkilât kanunlarına göre tayin olunmuş müfettiş veya denetçiler ya da görevlendirilen memurlar aracılığı ile yapılan hizmetler teftiş ve denetim hizmetleridir.”

### **Sayıştay**

TBMM’ye bağlı ve devletin bütün gelir ve giderleri ile mallarını ve hesaplarını onun adına denetleme ve devlet mallarını elinde tutan, sarf, idare ve muhafaza edenlerin hesaplarını inceleme ve denetleme ile yükümlü bir kuruluştur.

### **Kontrolör (Murakıp)**

Özellikle hesap işlerini denetlemek üzere görevlendirilmiş memurlardır.



## UYGULAMA

İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri ile kullanmaktadır.

Mülkiye müfettişleri, Bakan adına hem genel idare üzerinde hiyerarşik denetim, hem de yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yetkisini kullanmaktadırlar. Buna karşılık kontrolörler, Mahalli İdareler Genel Müdürü'nün Bakanlık Makamından aldığı onay üzerine yerel yönetimler üzerinde aynen mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya yetkili bulunmaktadırlar.

## SORUNLAR VE ÖNERİLER

Uygulamada şu sorunlar ortaya çıkmıştır:

Mahalli idareler kontrolörlerinin bağlılığında Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü arasında görüş ayrılığı olmuştur.

- Mahalli idareler kontrolörlerinin merkez veya taşrada oturmaları üzerinde duraksamalar vardır.

- Müfettiş ile kontrolör arasında bir ayırım yapılırsa farkları nelerdir?

- Kontrolörlerin çalışma düzeni ile ilgili mevzuat yeterli midir?

İçişleri Bakanlığı'nca bu konuda yaptırılan bir incelemede, bu sorunlara cevap aranmış ve aşağıdaki öneriler genel kabul görmüştür.

a. Kontrolörlerin merkez adına denetim yapan elemanlar olarak yerleşim yerleri, merkez ve taşrada, ihtiyaca göre Bakanlıkça kararlaştırılacaktır.

b. Mülkiye müfettişleri kaynak, yetişme ve görev yönünden ayrı bir kariyer ve sınıfa mensupturlar. Mahalli idareler kontrolörleri ile statü farkları vardır. Görevlerinin içeriği de farklıdır. Zira mülkiye müfettişleri, İçişleri Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilâtı üzerinde Bakan adına hiyerarşik denetim dışında yerel yönetimler üzerinde her türlü inceleme, soruşturma, teftiş ve denetim yetkisi ile donatılmışlardır. Oysa kontrolörün asıl misyonu hesap ve muhasebe işlerini denetlemektir. Bu anlayışla, mahalli idareler kontrolörleri, belediyeler, gerekirse köyler üzerinde denetim yapacaklardır.

Burada en büyük sorun Sayıştay'ın durumudur. Sayıştay'da halen 100'den fazla boş kadro vardır. Bu kadrolara atama yapılarak Sayıştay, yerel yönetimlere ait hesap iş ve işlemlerin üzerinde 832 sayılı Yasanın ek 8. maddesine göre etkili ve sürekli biçimde denetim görevlerini yerine getirebilirdi. Öyle anlaşılıyor ki yerel yönetimlere yakın yerde taşrada Sayıştay Kurulları er geç mutlaka kurulacaktır. Bu nedenle, mahalli idareler kontrolörlerinin yoğun bir hizmetiçi eğitime tabi tutularak Maliye Bakanlığı'ndaki gibi hesap uzmanı niteliğine kavuşturulmaları ve illerde kurulacak Yerel Sayıştay Kurullarına üye olarak atanmaları çok yerinde olacaktır diye düşünüyoruz.

Mülkiye müfettişleri, özel idarelerin hesap ve işlemlerini denetlemeye şimdilik devam etmeli ve daha çok mülki idare amirlerinin, genel iş ve yürütümlerini daha ayrıntılı ve proje bazında değerlendirmeye yönelmelidirler. Böylece Bakanlığın amacına ulaşmasını engelleyen olumsuzluklara daha etkili biçimde müdahale etme fırsatı yakalamış olacaklardır.