

SAYIŞTAY'IN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Behiç Erdem

Sayıştay 3. Daire Başk.

Sayıştay Başkan Vekili

A - GİRİŞ

Kırsal alanlardan şehirlere göçlerin artması, memleketimizde şehirlerin hızla büyümesine yol açmış, buna paralel olarak konut, ulaşım ve alt yapı gibi belde ihtiyaçları ciddi boyutlar kazanmıştır.

Hizmetleri daha etkin ve yerinde göre bilmeleri için yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin, belde ihtiyaçlarının artan önemine uygun olarak görev ve yetkilerinin artırılmasına ve yeni mali kaynaklara kavuşturulmasına çalışılmıştır.

Bugünkü konumları itibariyle yeterli kaynakları bulunmasa da, geçmiş yıllara göre mali yönden güçlenen belediyelerimizin mali denetimlerinin de aynı oranda önemi artmıştır.

Bu düşünceden hareketle belediyelerimiz üzerindeki mali denetim hakkında kısa bilgi verdikten sonra, yüksek bir yargı organı olarak Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetimi, bunun gerekliliği, boyutları ve niteliği ile bu denetimden elde edilen sonuçları açıklamaya çalışacağım.

B - BELEDİYELERİN MALİ DENETİMİNE GENEL BAKIŞ

İdari yapıları "*merkezden yönetim*" prensibine göre teşkil edilmiş bütün ülkelerde mahalli idareler, merkezi idarenin denetimi altındadır.

Merkezi idare, mahalli idarelerin gelir kaynaklarını kanunlarla tespit eder. Merkezi idarenin bünyesindeki vesayet makamları, mahalli idare bütçelerini inceler ve onaylar. Muhasebe ve bütçe sistemlerini belirler.

Yukarıda sayılan yetkiler, merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde denetim hak ve yükümlülüğü getirir.

Belediyelerin merkezi idare tarafından idari denetimi ile Sayıştay tarafından yargısal denetimi, bir dış denetim faaliyetidir. Belediye organları tarafından gerçekleştirilen denetim ise iç denetim faaliyeti mahiyetindedir.

Belediyeler üzerindeki iç ve dış denetim faaliyetlerini; siyasi denetim, idare denetim ve yargısal denetim olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür.

1- Siyasi Denetim (Öz Yönetmel Denetim)

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 gerçekleşmesinde vazgeçilmez bir şarttır.

Yerel yürütme organının başı olan Belediye Başkanı ve Belediye Encümeni, idari ve mali açıdan yerel meclislerin denetimine tabidir. Denetim görevi, bütçe ve kesin hesabın görüşülüp karara bağlanması sırasında Belediye Kanununda düzenlendiği biçimde yerine getirilmektedir.

Belediye Meclisi gerek bizzat, gerek kendi üyeleri arasından seçtiği belediye encümeni aracılığı ile de bütçe uygulamasını kontrol eder.

Her yıl Belediye bütçe hesabı kesildikten sonra bütçenin kesin muhasebesinin görüşülmesi, yani bütçenin uygulandığı yıl içinde hangi kaynaklardan ne kadar gelir tahsil edilmiş ve hangi giderlere harcanmış olduğunun, bütçenin açıkla mı yoksa, gelir fazlasıyla mı veya denk olarak mı kapandığının görülmesi işlemi, bütçe kesin hesabının çıkarılması ve belediye meclisince incelenip onaylanması ile olmaktadır.

Belediye hesap işleri müdürlüğünce hazırlanıp belediye başkanı tarafından encümene gönderilen bütçe kesin hesabı, encümen tarafından incelenerek, muhasebe kayıtları ile karşılaştırıldıktan sonra inceleme sonucu içeren encümen mütalaası, bir raporla birlikte belediye başkanına geri verilir. Söz konusu rapor belediye başkanı tarafından yıllık çalışma raporu ile birlikte belediye meclisine gönderilir.

Kesin hesap belediye meclisinde kurulan bütçe encümeni (*komisyonu*) tarafından incelendikten sonra bir raporla meclis genel kuruluna sunulur ve genel kurulda tartışılarak kabul edilir.

Ayrıca Belediye Hesap İşleri Müdürü, bütçenin sorumlu muhasibi sıfatıyla, yönetim dönemine ait ve belgelere dayanan idare hesabını vermekle ödevlidir. Bu hesap, bütçe kesin hesabıyla birlikte belediye encümenine ve belediye meclisine gönderilir ve bu organlar tarafından kesin hesapla birlikte incelenip denetlenir. Bu denetim sırasında yasalara aykırı işlemler tespit edilirse, muhasip hakkında zimmet ve tazmin kararı alınmasına dair rapor düzenlenir. İdare hesabı, encümen raporu ile birlikte belediye meclisine gönderilir ve bu meclisin bütçe komisyonları ile genel kurulda inceleme ve tartışma yapılarak onaylanır. Muhasibin beraatine veya zimmetine karar verilir.

2- İdari Denetim

Belediye bütçelerinin uygulanması, tahakkuk memurları ile, ita amirleri ve muhasiplerin birbirleri üzerindeki karşılıklı denetimlerinden başka, merkezi yönetimce, değişik zamanlarda, müfettişlerin denetimine de tabidir.

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, belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların her çeşit işlemlerini, amir, memur ve hizmetlilerin görevlerine ait fiil ve hareketlerini incelemek ve teftiş etmekle görevlidir. Mülkiye Müfettişleri; belediyenin diğer işlemleri yanında belediye bütçesi gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatını, giderlerinin taahhüt, tahakkuk ve ödeme işlerini, bütçeye, yasa ve tüzüklere, idari emir ve tebliğlere uygunluğu bakımından inceler ve denetlerler.

Ayrıca 3152 sayılı yasanın 11 nci maddesi ile, Yerel Yönetimler Kontrolörleri de Belediyeler ve bağlı kuruluşların her çeşit işlemlerini mülkiye müfettişleri gibi denetlemektedirler.

Müfettişler ve kontrolörler, yaptıkları denetim sonunda buldukları aksaklık ve mevzuata uymayan işlemleri ihtiva eden bir teftiş layihası düzenlenmekte ve ilgililerin savunmalarını almaktadırlar.

Merkezi yönetimin Belediyeler üzerindeki diğer bir denetim organı; 178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hk. K.H.K. nin 20 nci maddesi uyarınca, Maliye ve Gümrük Bakanlığıdır. Belediyelerin mali yönden teftişi, Maliye Müfettişlerinin görevleri arasında sayılmışsa da uygulamada maliye müfettişleri yerel yönetimlerin denetimini yapmamaktadır.

Belediyelerin idari denetiminin bir bölümü, idare hukukunda "*İdari Vesayet Denetimi*" olarak adlandırılmaktadır.

Mahalli İdareler; yerinden yönetim ilkesine dayanan, genel karar organları halk tarafından seçilen, özerk ve tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarıdır. Bu idareler, idari ve mali alanlarda haiz oldukları karar ve hareket serbestisi nedeniyle, kısıtlı bir özerkliğe sahip olmaktadır. Çünkü, mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğinden söz ederken, bu özerkliği, genel idarenin bunlar üzerinde haiz olduğu vesayet denetimi çerçevesi içinde düşünmek gerekir.

Yerel yönetimlerde, halkın yönetime katılması ve denetimi, esasen yerel yönetim organlarının belde halkı tarafından seçilmesi şeklinde kendini göstermektedir. Anayasamız, yerel yönetimlerin genel karar-organlarının belde halkı tarafından seçilmesi ilkesini koymuştur.

Merkezden yönetimin zorunlu bir sonucu olarak yerel idarelerin karar ve işlemleri Devletin denetimine tabi tutulmuştur. Adına idari vesayet denilen bu denetimle merkezi idare, yerel yönetimlerin yürütmeye ilişkin kararlarını ve bunların uygulamasını sürekli olarak denetimi altında bulundurur.

İdari vesayet, hiyerarşi denetiminden farklı bir denetimdir. Hiyerarşik denetiminde üst makam; alt makamı değiştirmek, kaldırmak, düzeltmek, kanunun uygulamasında kendi görüşünü hakim kılmak konusunda kesin bir yetkiye sahiptir. İdari vesayet ise bir tasvip, talik veya iptal yetkisinden ibarettir. İdari vesayet makamları, nadir haller dışında, yerel meclisler yerine geçerek karar alamazlar. İdari vesayet sınıırı yasayla belirlenmiştir. Yerel Yönetim makamları merkezin esas, amaç veya şekil şönlereinden yasaya aykırı denetimine karşı idari yargı organlarına başvurarak merkezi yönetimin kararını iptal ettirebilirler.

İdari vesayet denetiminin ayrıntılarına, konumuz dışında kalması nedeniyle değinmiyoruz.

3- Yargısal Denetim

Belediyelerin idari işlemlerinin yargısal denetimi Danıştayca, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yargısal denetimi ise Sayıştayca yapılmaktadır.

Belediyelerin mali denetimini yargılama ve kesin hükme bağlama yoluyla gerçekleştirilen anayasal kuruluş olan Sayıştayın denetimine girmek istiyorum.

C - SAYIŞTAY'IN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

1- Yasal Dayanaklar ve Gelişimi

Yerel yönetimlerin mali nitelikteki işlemlerinin yargısal denetimi, ülkemizde 1876 tarihli Anayasaya kadar uzanmaktadır. Anılan Anayasanın 107. maddesine dayanılarak çıkarılan 1878 tarihli "*Divanı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname*" Sayıştay'a; belediyelerin muhasebelerine bakmak, mal memurlarının muhasebelerine ilişkin muhakemelerini icra eylemek görevlerini vermiştir.

1924 Anayasasında Sayıştayın görev ve yetkileri genişetilmiş, bu Anayasanın 100 ncü maddesi uyarınca çıkarılan 16.6.1934 gün ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu, yerel yönetimlerin Sayıştay'ca denetlenmesini özel olarak düzenlemiş ve hükme bağlamıştır. Belediyelerin denetimine ilişkin ilk ve açık hükümler 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununa paralel olarak 2514 sayılı yasada yer almıştır. Söz konusu yasanın "Vazife ve Selahiyet" bölümünde mahalli idare hesaplarının denetimi ve hükme bağlanması, 14/3 üncü maddesinde de, belediye hesaplarının belediye meclisleri tarafından birinci derecede incelemesi yapıldıktan sonra en çok iki ay içinde Sayıştaya yollanacağı hükümleri yer almıştır. 68 inci maddesi, mahalli

idarelerin Sayıştay'ca denetlenmesindeki ölçüyü belirlemiştir. Buna göre, belediye saymanlıklarının, yasanın yürürlüğe girdiği yıldan önceki yıllara rastlayan üç yıllık gelir tahsilatları ortalaması 30.000,-TL ve daha yukarı olanların hesapları Sayıştay'ca ikinci derecede incelenecek ve yargılanacaktır. Bu ölçünün dışında kalan saymanlıkların da 1050 sayılı yasanın 119 uncu maddesiyle ilgililerin yahut idarenin başvurusu üzerine ikinci derecede incelenmesi ve yargılanmasına olanak sağlanmıştır. Günümüzde üç yıllık tahsilat ortalaması 30.000,- liranın altında kalan belediye mevcut olmadığından, tüm belediyelerimiz Sayıştay denetimi kapsamına girmektedir.

1961 tarihli Anayasanın 127 nci maddesiyle getirilen yeni hükümler doğrultusunda Sayıştay'ın yeniden düzenlenmesi gereği olarak 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmış, ancak, ne Anayasa'nın Sayıştay ile ilgili 127 nci maddesinde, ne de 832 sayılı yasanın esas maddelerinde yerel yönetimlerin hesaplarının Sayıştayca denetlenmesine ilişkin doğrudan bir hüküm yer almamıştır. Yerel yönetimlerin kuruluş biçimlerini düzenleyen Anayasanın 116 ncı maddesi, yerel yönetim mali işlerinin kanunla düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Bu madde, yerel yönetimlerin mali işlemlerinin ve hesaplarının yargısal denetimi konusunda açıklık getirmemiştir. Bu düzenleme, idari çevrelerde bir mahalli idareler Sayıştayı kurulması gerektiği fikrini ortaya çıkarmış, ancak böyle bir düzenleme yapılmadığından, doğan boşluk 832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8 inci maddesiyle doldurulmağa çalışılmıştır.

832 sayılı yasanın geçici 8 inci maddesiyle; yerel yönetimlerin denetimine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmaya kadar bu yönetimlerin Sayıştayca denetimine 2514 sayılı Divanı Muhasebat Yasasının ilgili hükümlerine göre devam edileceği öngörülmüştür.

1982 tarihli Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan yerel idarelerle ilgili hükümlerde, 1961 tarihli Anayasanın 116 ncı maddesine benzemektedir. Ancak, Yerel idarelerin denetim ve mali işlerinin bir yasayla düzenleneceği buyruğuna rağmen bugüne kadar herhangi bir yasal düzenleme yapılmadığından, 832 sayılı yasanın geçici 8 inci maddesi bir anlamda boşluğu doldurmağa devam ettiği gibi süreklilik de kazanmıştır.

Bunun dışında 1050 sayılı Kanunun 119 uncu maddesi gereğince ilgililerin *(ki bu ilgililer ita amiri olarak Belediye Başkanı ve diğer sorumlulardır.)* başvurusu üzerine de belediye hesapları ikinci derecede incelenerek hükme bağlanmaktadır.

Sayıştay, idare hesabı üzerinde bu denetimini yaparken, idare hesabındaki verilerle mukayyet olmayıp, tereddüt ettiği herhangi bir işleme ilişkin belgeleri getirebilmekte ve inceleyip hükme bağlayabilmektedir. (2514/69) Bu yasal hükümden hareketle, Sayıştay Genel Kurulunca, muayyen işlemler hakkındaki bu yetkisinin, bütün işlemler hakkında da kullanılabileceği karara bağlanmış olup; bu karardan sonraki yıllarda bu yolda *(yani tüm işlemler)* da uygulama yapılmaktadır.

Bu yollarla hükme bağlanmış belediye hesapları hakkında, Sayıştay Kanun yolları (*temyiz vs.*) işlemektedir. Bu konuda diğer saymanlıklardan farklı bir yan bulunmamaktadır.

Bu arada İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin yaptığı denetim sonucu elde edilen bulgular da Sayıştaya intikal ettirilmektedir. Bu bulguların ait olduğu saymanlık hesabı Sayıştayca hükme bağlanmamışsa, hesabın denetimi sırasında aktarılan bu bulgular da gözönünde tutularak gerek inceleme, gerek yargılama sırasında değerlendirilmektedir. Söz konusu hesap bir suretle hükme bağlanmışsa, bu hesaba ilişkin teftiş layihalarındaki bulgular da, bir bakıma İçişleri Bakanlığı adına (*Bakan, kendisine ilam tebliğ edilen taraftır.*) yargılamanın iadesi istemi niteliğinde kabul edilerek, bu istemler hakkında kanun yolları işletilerek, bu bulgular değerlendirilip, hüküm tesis edilmektedir.

2- Belediyelerin Sayıştayca Denetlenmesi Gerekliliği

Belediyelerde yukarıda sözünü ettiğimiz denetim türlerinden iç denetim, yeterince işlememekte ve dış denetim önem kazanmaktadır. Dış denetimin idari ve mali yönleri vesayet makamları tarafından yerine getirilmektedir. Mali işlemlerin denetim ve yargısı ise, Anayasadan gücünü alan bağımsız ve tarafsız denetim ve yargı organı olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Türk devlet yapısı içerisinde yargı sistemi, adli yargı ve idari yargı olmak üzere iki ana bölümde teşkilatlanmıştır. Sayıştay yargısı bu iki fonksiyonun dışında kaldığından, 1982 anayasasında Sayıştaya yargı bölümünde yer vermek suretiyle, Sayıştayın kendi içinde kesin hüküm oluşturan bir mali yargı mercii olma hüviyeti pekiştirilmiştir.

Mahalli idarelerin Sayıştayca denetlenmesine, bu anayasal çerçevede, mevcut mevzuata da açıklık getirerek devam olunmasında yarar bulunmaktadır.

Zira;

- Yerel yönetimlerin mali denetim ve yargısının Sayıştay'ca yapılmasının sürekliliği, mali alanda içtihat birliği oluşturur.

- Anayasa'ya göre bir bütün olan idarenin dışında ve üstünde olan Sayıştay, bu özelliği nedeniyle tarafsız, objektif ve bağımsız bir denetim tarzı geliştirmiş, kamu vicdanında yüksek ve saygın bir kurum olarak kabul görmüştür. Bunun da denetimden beklenen etkinliği gerçekleştirmede ne kadar önemli olduğu açıktır.

- Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim, egemenliği elinde bulunduran milletin temsilcilerinin bulunduğu TBMM adına yapılmaktadır. Dolayısıyla yapılan denetim millet adına yapılmış olmaktadır.

- Denetim sonucunda millet, belediye denetiminde de belde halkı, demokrasinin gerçekleşmesinde vazgeçilmez bir şart olan yerel bütçe hakkını sağlamış olmaktadır.

- Genel ve katma bütçelerin denetimini yapan Sayıştay'ın özel bütçelerin denetiminde de söz sahibi olması, denetimin çok elden yapılmasının zararlarını yok edecektir. Tek elden yapılan denetim, uygulamada mali bir birlik sağlayacak, etkin ve tarafsız denetim, vesayet denetimlerini giderek azaltacak, yerel yönetimleri özerkliğe daha da yaklaştıracaktır.

3- Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Denetiminin Boyutları ve Niteliği

1981 yılına kadar Sayıştayın belediye hesaplarını inceleme oranı % 10 dolayındadır.

1981 yılından sonra verilen yeni kaynaklar ve yetkilerle belediyelerin faaliyetleri artmış, sayısal olarak bütçeleri büyümüştür. Bunu paralel olarak, belediyeler üzerinde yapılan denetim de nicelik olarak artmıştır.

Yeni kurulanlarla birlikte belediye sayısının 2053'e ulaşmasına rağmen, 1990 yılında 417 belediye hesabı denetlenmek suretiyle Sayıştayın belediyeler üzerindeki denetim oranı % 22'ye yükseltilmiştir. Bu orana, teftiş layihaları sonucu idarenin başvurusu yoluyla gerçekleştirilen denetimler dahil değildir. Sayıştay, belediye hesaplarının mümkün olduğu ölçüde yerinde denetlenmesine gayret etmekte, bu yolla sorunları yerinde çözmeye ve belediye personelinin eğitilmesine katkıda bulunmaya çalışmaktadır.

Belediye muhasebe usullerinin eski oluşu, muhasebe personelinin eğitimsiz ve yetersiz olması, Hesap İşleri Müdürlerinin (*saymanların*) hiçbir güvenceye sahip olmaması, harcamaların daha titiz ve hukuka uygun yapılmasına engel olduğu gibi, bütçe kesin hesap ve idare hesabı cetvellerinin doğru ve tam olarak hazırlanamamasına yol açmaktadır.

Sayıştay denetiminde görülen eksiklikler idari vesayet makamlarına bildirilmekte ise de, mahalli idareler üzerinde denetim yapan kuruluşlar ve vesayet makamları arasındaki koordinasyon eksikliği sonucu sorunlar çözülmemekte veya gecikmeyle sonuç alınabilmektedir.

4- Denetim Sonuçları ve Belirlenen Sorunlar

Çeşitli yasalar, yerel idarelerin denetimlerini merkezi idare birimlerine vermiştir. Bu birimler merkez ve taşra kuruluşlarındaki denetim elemanları ile bu görevlerini yerine getirmektedirler. İlgili bakanlıklar denetim yetkilerini birbirlerine bilgi vermeksizin kullanmaktadırlar. Denetim konusunda kurumlar arasında bir koordinasyon yoktur. Bu eksiklik, denetim sonuçlarının izlenmesini güçleştirdiği gibi aynı konuda değişik organların birden fazla denetimde bulunmalarına yol açmakta ve hizmetleri aksatmaktadır.

Yerel yönetimler içerisinde daha demokratik bir yapıya ve fonksiyonlara sahip belediyelerin faaliyetlerini idari denetim yoluyla engellemek yerine teşvik etmek, daha da ötesinde eğitmek ve yol göstermek gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birbirlerinin tamamlayıcısı olduğu gözönüne alınarak, denetimlerin yerel yönetimlerin etkinliğini, verimliliğini ve hizmet standartlarını yükseltmeye yönelmesi doğru olacaktır.

Yapılan denetimlerin büyük bir kısmında belediye faaliyetlerinin sadece yasalara uygun olup olmadığı araştırılmaktadır. Denetimin amacı; yerel yönetimlerin kendilerine ayrılan kaynakları kullanırken bunların verimli, etkin ve yerinde kullanıp kullanılmadığının araştırılması olmalıdır.

Belediye hizmetleri yöre halkına yöneliktir. Bu hizmetlerin en yakın finansmancısı, izleyicisi, yararlıcısı belde halkı olduğuna göre, denetleyicisinin de belde halkı olması en uygun olanıdır. Merkezi yönetim birimlerinde yapılacak denetimin mevcut ölçüler içinde gerçekçi ve etkin olacağını ileri sürmek mümkün değildir. Yöre halkı için yapılan hizmetlerin, denetim sonucunun, yine seçilmiş organlarca değerlendirilmesi en yararlı denetim şekli olduğundan belediyelerde iç denetimin güçlendirilmesini sağlayacak yasal ve idari düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin vergi ve harç benzeri yerel gelirleri üzerinde tasarruf yetkilerinin olmaması ya da kısıtlı olması, gelir toplama sırasında Vergi Usul Kanunu, Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının gelir idaresindeki yetkililerine verilen yetkilerden yoksun bırakılması, gelirlerini gereğince denetleyememelerine yol açmaktadır. Yasal boşluk nedeniyle gelirler üzerinde iç denetim yapılamadığı gibi yeterince dış denetim de yapılamamakta, belediyeler gelirlerini toplamada çaresiz bırakılmaktadır.

Yere yönetimlerin elde ettikleri gelirlerin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır. Öz gelirlerinin yetersizliği, yerel yönetimleri kaynak bulma arayışı içerisine sokmuş, bu durumda zorunlu olarak devlet yardımları için merkezi yönetime yönelmiş, borçlanma yollarını açmıştır. 1981 yılından beri yerel yönetim gelirlerinde iyileştirmeye yönelik yapılan yasal düzenlemeler giderek yetersiz kalmıştır. Yıllardır sözü edilen ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir dağılımını düzenleyecek olan mali denkleştirme (*tevzin*) yasasının bir an önce çıkarılması gerekmektedir.

İller Bankası aracılığı ile genel bütçe vergi gelirlerinden ve diğer fonlardan belediyelere ayrılan paylar belediyelerin öz kaynağı olup diğer gelirlerinden farksızdır.

Ancak uygulamada, bu kaynaklardan belediyeler adına yapılan yatırım ve diğer harcamaların gerçekleştirilmesinde ve denetiminde ne belediye organlarının, ne de dış denetim kurumlarının insiyatifi bulunmamaktadır.

Denetim dışı kalan bu harcamaların bütün belgelerle birlikte belediye muhasebe sistemine dahil edilmesi, böylece hem belediye organlarının bu kaynaklar üzerinde tasarrufunun sağlanması, hem de bu işlemlerin denetime açık hale getirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin mali durumlarının güçsüz olması, denetimin verimli ve etkin olmasını engellemektedir. Çalışan personelin % 70'den fazlası ilkökul eğitimi düzeyindeki kişilerden oluşmaktadır. Nitelik ve nicelik yönünde yetersiz olan personel, denetimin etkinliğini düşürücü faktördür. Belediyelerin özellikle hesap işleri ile ilgili muhasebe personelinin sürekli hizmet içi eğitimden geçirilmeleri ve bunların kalifiyeleştirilmesinin sayısız yararları bulunmaktadır. Sayıştay, denetimleri sırasında denetimle birlikte eğitmeyi de ön plana almakta bilgi iletişimini sağlayarak hizmet kalitesinin artırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Sistemi ve dili eskimiş, uygulanması zor olan bütçe ve muhasebe usulü, nihayet devletin program bütçe ve muhasebe usulüne uygun olarak düzenlenmiştir. 1991 yılı başından itibaren önce illerde uygulanacak olan yeni bütçe ve muhasebe düzenine geçişte bir takım sorunlar doğacaksa da, personelin ve beraberinde idari vesayet makamlarındaki denetim elemanlarının eğitimi ile sorunlar aşılabilecektir.

Belediye hesaplarında mevzuata uygunluğu ve daha etkin bir denetimi sağlayabilmek için, Belediye Hesap İşleri Müdürlerinin (*saymanların*), özlük hakları ve görevleri itibariyle güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 105 maddesinde, bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumların mali konularda düzenleyecekleri yönetmeliklerin Sayıştayın istişari mütalaaı alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği öngörülmüştür. Sayıştayın bu fonksiyonu tamamen idareye yardıma matuftur. Belediyelerce mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin yürürlüğe sokulmasından önce Sayıştaydan istişari mütalaa alınması, kanuni bir zorunluluk olmaktan öte, belediyelerin mali işlerinin aksaksız yürütmesi bakımından son derece önemli bir keyfiyettir.

Sayıştay denetimi, bağımsızlığı, tarafsızlığı, yol gösterici ve içtihat oluşturuıcı özelliği ile belediyelerimiz için bir güvencedir. Bu denetimin daha etkin ve verimli kılınması için sayıştayın kadro ve yasal düzenlemelerle güçlendirilmesi, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda olduğu gibi,

- Kadro ve ödenek vizesinin
- Sözleşme tescilinin
- Belediye mal hesaplarının
- Belediye iştirak, işletme ve fonlarının

Sayıştay denetim alanına alınmasını sağlayacak idari ve yasal düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

D- SONUÇ

Yazımızda özetle dile getirildiği üzere, belediyelerin idari, hukuki ve mali nitelikli bir takım sorunları olduğu gibi, belediyelerin mali denetimi ve yargısının da bazı sorunları bulunmaktadır.

Demokratik yapı içerisinde önemli bir yeri olan belediyelerin sorunlarını çözerek onu gerçek yerine oturtmadan, denetimin yapıcı eleştirileri ve yardımlarının katkısı büyüktür.

Yerel yönetimlerin mali denetim ve yargısı konusunda bugünkü sistem içerisinde ikinci bir Sayıştay kurarak denetim görevini ona vermek fikri zaman zaman idari ve akademik kademelerde tartışılmaktadır. Ancak böyle bir düzenleme Anayasa'ya aykırı olacağı gibi pratikte de bir yarar sağlamayacaktır. Sayıştay'ın denetiminden kaçınmaya veya denetimin başka bir organa verilmesine yönelik akımların doğması, denetimden beklenen etkinliğin artırılması fikrinden ziyade, bağımsız dış denetimden, kontrol altında bir iç denetime yönelmek arzusundan kaynaklanmaktadır.

Denetimden beklenen sadece yapılan hataları tespit ve sorumluları cezalandırmak değil, hataların yapılmadan önlenmesini sağlamaktır. Bu konularda yeterli bilgi birikimine sahip Sayıştayımızın yapıcı denetimi, Belediyelerin mali işlemlerinin daha düzgün hale gelmesine ve ilgili personelin yetiştirilmesine hizmet etmek suretiyle, belediye hizmetlerinin verimliliğini artıracaktır.

Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetiminin giderek daha yaygın ve sürekli kılınmasının; bu yansız denetimin belediyelerin gelirleri ve giderleri yanında, malları, işletme ve iştirakleri ile fonlarını da içerecek nitelikte genişlemesinin sayısız faydaları olacağı kuşkusuzdur.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Prof.Dr. A. Şeref Gözübüyük - *"Türkiye'nin İdari Yapısı"*

TODAİE Yayınları No. 120, Ankara 1971

- Doç.Dr. Can Hamamcı- *"Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu"*

1990 Yılına Girenken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını No. 1990/308. Ank.1990

- Ergin Özşınmaz - *"Belediye Hesaplarının İncelenmesinde Karşılaşılan Güçlükler"*

Sayıştay Mali Hukuk Dergisi, Yıl 3, Sayı 17. Ankara 1972

- Prof.Dr. Gülay Coşkun- "*Etkenlik Denetimi*"
Sayıştay Mali Hukuk Dergisi. S. 44, Ankara 1977.
- "*Sayıştay ve Denetim*" 16.6.1982 tarihli. Cumhuriyet Gazetesi
- Prof.Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku Ders Notları, Cilt II. Ankara 1968-69.
- Hüseyin Özer - *Devlet Mallarının Denetimi* -
G.Ü. Maliye Bölümü Doktora Programı Seminer Notları, Ankara 1982.
- Hüseyin Özer - *Fonların Nitelikleri ve Denetimi* -
G.Ü. Maliye Bölümü Doktora Programı Seminer Notları, Ankara 1982.
- Hüseyin Özer Sayıştay Uzman Denetçisi- *Belediyelerin Denetimi Semineri Notları*
Sayıştay Hizmetiçi Eğitimi. Ankara 1989.
- İsmail Hakkı Ülkmen - *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri* -
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını 103/85. Ankara.
- Mustafa Yuluğ - *Denetim ve İnceleme* - TODAİE Yayını (Teksir)
- Prof.Dr. Selim Kaneti - "*Sayıştay'ın Anayasal Konumu*"
Sayıştay Dergisi Sayı 1, Ankara 1990.
- Prof.Dr. Süleyman Arslan - "*İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar*"
I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Özetleri - Danıştay Yayınları No: 50, Ankara 1990.
- Şaban Özbek - *Mahalli İdareler Sorunu* -
Sayıştay Mali Hukuk Dergisi Sayı 44, Ankara 1977.