

BELEDİYELERE BAĞLI KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLARIN DENETİMİ SORUNU

Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Belediyelerin sosyal ve kültürel faaliyetlerindeki hızlı artışın yanı sıra, kentlerin ekonomik gelişmesinde üstlendiği işlevlerinin de sürekli gelişmesi, belediye bütçesi dışında ve belediyeye bağlı olarak yönetilen kuruluşların sayısını ve büyüklüklerini her geçen gün artırmaktadır. Günümüzde belediye bünyesinde yer alan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluş, iktisadi teşekkül ve benzeri örgütlenmelerin yanında, katma bütçe, fon, işletme, sandık gibi çeşitli adlar altında faaliyet gösteren ve tüzel kişiliği bulunmayan, ancak belirli bir özerklik içerisinde hareket eden çok sayıda oluşuma yer verildiği bilinmektedir. Son yıllarda sürekli gündemde kalan ve geri dönüşü olanaklı görünmeyen yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesi durumunda, belediyelerin artan yetki ve sorumluluklarına ve mali kaynaklarına paralel olarak bu tür oluşumların daha çok yaygınlaşacağı kuşkusuzdur.

Bu tür kurumlar mali kaynak açısından belediye bütçesi ile doğrudan ilişki içinde bulundukları halde, belediye sorumlu saymanının yönetim dönemi hesabı içinde bunların hesapları yer almamakta, belediyeler üzerindeki merkezi yönetim denetimleri de, belediyenin ana bütçesi ve bu bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap ve yönetim dönemi hesapları üzerinde yoğunlaştığından, ayrı bütçelere sahip bu oluşumlar büyük ölçüde denetim dışı kalmaktadır. Sayıları gün geçtikçe artan, ancak mali ve yönetsel işleyişlerinin çoğunlukla sağlıklı temellere oturtulmadığı ve sistematik yasal düzenlemelerden yoksun oldukları gözlenen bu tür kurumların, belediyeler üzerinde var olan ve çoğu zaman yoğunluğu eleştiri konusu yapılan merkezi yönetim denetimlerinden büyük ölçüde muaf kalması, bunların amaçlarına ve hukuka uygun olarak işleyip işlemediklerinin değerlendirilmesi ve gerekli iyileştirmelerin sağlanması konusunda başta Sayıştay olmak üzere ilgili kurumlara sorumluluklar yüklemektedir.

Bunlardan katma bütçeli kuruluşlar, belediyelerin mezbaha, tamirhane, huzurevi gibi, giderlerini kendi öz gelirleri ile karşılayabilecek müesseselerinin belediye bütçesi dışında yönetilmesini sağlamak üzere oluşturulan, "fon", "işletme", "sandık" gibi yapılardan farklı olarak, bütçesi ayrı bir saymanlık şeklinde yürütülen ve yöneticisinin ita amiri yetkisini haiz olduğu özerk bir idari yapılanmaya sahip kuruluşlardır.

Belediyeye bağlı katma bütçeli kuruluş uygulaması, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nda düzenlenen katma bütçeli kuruluşlardan farklı bir nitelik taşımakta, tüzel kişilikten yoksun olan bu kuruluşlar, belediyenin asli

görevlerini icra etmek amacıyla, belediyenin hiyerarşik ve kurumsal denetimine tabi olarak, bir yerde hizmette etkinliği ve uzmanlaşmayı sağlamak, bunun gereği olarak da göreceli bir özerklik içerisinde daha basit ve hızlı prosedürler çerçevesinde işleyen bir yapı getirmek amacıyla oluşturulmuşlardır.

Ancak uygulamanın bu amaçlara uygun bir biçimde şekillenmediği, günümüzde bir bölümü yüksek meblağlara ulaşan bütçelere ve mal varlığına sahip olan bu kuruluşların, yönetsel yapı ve işleyiş çerçevesi açısından var olan kimi yasal boşluklardan ve yol gösterici denetim uygulamalarının eksikliğinden kaynaklanan birtakım sorunlarla karşı karşıya oldukları gözlenmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarda genellikle gözardı edilen, mali yapıları, faaliyetleri, kullandıkları kaynaklar, ürettikleri mal ve hizmetler vb. değerleri, belediyelere ilişkin istatistiklere ve genel değerlendirmelere konu edilmeyen bu ve benzeri kuruluşların gelecekte daha fazla önem kazanmasının kaçınılmaz olduğu, dolayısıyla bu alanda gerek denetim kurumlarında, gerekse diğer ilgili kurum ve kuruluşlarda var olan yetersiz ilginin (ya da ilgisizliğin) bir zaaf oluşturduğu düşünülmektedir.

KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLARIN YASAL ÇERÇEVESİ

Katma bütçeli kuruluş uygulamasının başlangıcı çok eski tarihlere dayanmakla birlikte, hem 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, hem de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de katma bütçeli kuruluşlara ilişkin herhangi bir hükme yer verilmediği görülmektedir.

Belediyelere, kendi bütçeleri dışında yürütölmek üzere katma bütçe oluşturma ve öz gelirleri, giderlerinin tamamını veya önemli bir bölümünü karşılayacak nitelikteki müesseselerinin bu bütçeler aracılığıyla yönetilmesine olanak tanıyan ilk düzenleme, 19.03.1931 tarihli Resmi Gazetede Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde yayımlanan 11.03.1931 tarih ve 10750 sayılı "Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesi"dir. Bu nizamnamenin 47 ve 48'inci maddelerinde "Mülhak Bütçeler" ve "Mülhak Bütçelerin Murakabesi" düzenlenmiş, fakat ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir. Ülkemizdeki, belediyelere bağlı katma bütçeli kuruluş uygulamasının da büyük ölçüde bu düzenlemeye dayandığı ve bu düzenlemenin hiç de kapsayıcı ve sistematik olmayan niteliğinin katma bütçeli kuruluş yapılanmasında çeşitli sorunlara kaynaklık ettiği söylenebilir.

Bu Nizamnamenin (Tüzüğün) yerine geçen ve 24.09.1990 tarih ve 20649 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/789 sayılı Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ise, katma bütçeli müesseselerle ilgili daha ayrıntılı hükümler getirmiş, 89-93'üncü maddelerinden oluşan Sekizinci Bölüm katma bütçeli müesseselere ayrılmıştır. Bu bölümde katma bütçeli müesse-

selerin niteliği, tahakkuk memurluğu, saymanlık ve ita amirliği görevleri, bütçe prosedürünün tabi olduğu usul ve esaslar ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Ancak burada da yeterli ayrıntıya yer verilmemiş, bütçe, bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesaplarının usul ve esasları konusunda, belediye bütçesinin ve bütçe kesin hesabı ile yönetim dönemi hesaplarının tabi olduğu usul ve esaslara gönderme yapılmış, ayrı düzenlemelere ihtiyaç gösteren kimi alanlarda ise, hiçbir düzenleme getirilmeyerek yasal boşluk oluşmasına yol açılmıştır.

KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLARIN NİTELİĞİ, AMACI VE UYGULAMA ALANLARI

Büyük kentler bir yandan hızlı nüfus artışı dolayısıyla yeni gelişme alanlarına yayılırken, öte yandan metropoliten işlevlerin mekanda yeniden dağılımı sürecinden kaynaklanan bir yapısal dönüşüm içinde bulunmaktadırlar.⁽¹⁾ Bu yapısal dönüşüm, kentsel hizmetlerin yatay örgütlenmesinde bir genişlemeyi ve belirli nitelikteki hizmetlerin ilgililerine daha doğrudan, hızlı ve etkin bir şekilde sunumunu kolaylaştıracak mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel demokrasinin gelişmesi ve kamu hizmetlerinin halka (müşterilerine) en yakın birimlerce sağlanmasını öngören "subsidiyarite" ilkesinin güçlenmesi, yerel yönetimlerle birlikte, özellikle metropol alanlarda bu yönetimlerin özerk alt hizmet birimlerinin önem kazanmasına yol açmaktadır.

Son çeyrek yüzyılda demokratik gelişmeyle birlikte tüm dünyada yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve halkın talep ve beklentilerine daha duyarlı bir şekilde sunulmasına yönelik arayışlar çerçevesinde, bu hizmetlerin ihale yöntemi ya da özelleştirme aracılığıyla özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi, imtiyaz sözleşmeleri, yerel yönetimler arası hizmet sözleşmeleri gibi çok sayıda alternatif hizmet sunma yöntemlerinin öne çıkarıldığı ve bunlar arasında özel amaçlı hizmet kuruluşlarına da giderek artan oranda yer verildiği görülmektedir.

Özel amaçlı hizmet kuruluşları, ayrı bir bütçeye ve bir kısmı ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, yarı-ticari nitelikte, ancak yerel yönetime bağlı ve yerel yönetimin genel denetimi altında çalışan kuruluşlar olup, katma bütçeli kuruluşların bunlar arasında önemli bir yeri bulunmaktadır. Daha çok belirli nitelikteki hizmetlerin eşgüdümlü ve kapsamlı bir biçimde karşılanmasına yönelik olarak oluşturulan bu kuruluşların amaç ve nitelikleri, ilgili yasal düzenlemelerde belirgin bir şekilde ortaya konulmamıştır.

(1) Emrealp, Sadun; **Belediyelerde Proje Yönetimi**, Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Ortak Yayını, İkinci Baskı, Kent Basımevi, İstanbul 1994, s.1

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün "Belediyelere Bağlı Katma Bütçeli Müesseseler" başlıklı 89'uncu maddesinde katma bütçe; "giderleri özel gelirlerle karşılanan ve belediye bütçesi dışında belediyeye bağlı olarak yürütülen bütçeler" şeklinde tanımlanmış, belediyelere bağlı mezbaha, tamirhane, huzurevi ve benzeri müesseselerle, 1580 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre kurulan belediye işletmeleri için katma bütçe düzenlenebileceği belirtilmiştir.

1050 sayılı Kanunun 115'inci maddesinde de katma bütçe, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yönetilen bütçeler olarak tanımlanmaktadır. Buna karşılık yerel gider ve geliri kapsayan bütçeler de özel bütçe olarak nitelenmiştir.

Bu her iki "katma bütçe" tanımı birbirine paralellik göstermekte ise de, bu düzenlemelerle getirilen katma bütçeli kuruluş uygulaması, hukuken ve amaç ve işlevleri açısından büyük farklılık göstermektedir. Belediyelere bağlı katma bütçelerin, 1050 sayılı Kanun açısından özel bütçe niteliği taşıdığı açıktır.

Herşeyden önce 1050 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde oluşturulan katma bütçeli kuruluşlar, tüzel kişiliğe sahip ve Anayasa gereği kanunla kurulan kuruluşlardır. Tüzel kişiliklerinin bulunması, bu kuruluşlara doğrudan karar alma yetkinliğini kazandırmaktadır.⁽²⁾ Belediyelere bağlı katma bütçeli kuruluşların ise, bu anlamda tüzel kişilik sahibi olduklarını ileri sürmek mümkün değildir. Çünkü Anayasa gereği kamu tüzel kişilikleri ya kanun, ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak oluşturulabilmektedir. Oysa belediye katma bütçeleri, Tüzük hükümleri çerçevesinde kurulmuş olup, yasa niteliğinde bir düzenlemeden yoksun bulunmaktadır.

Esasen "katma bütçe" kavramının içerdiği anlam karşısında özellikle büyükşehir belediyelerinin bünyesinde yer alan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan su ve kanalizasyon, toplu taşıma, gaz vb. idarelerin de katma bütçeli kuruluş olarak değerlendirilmesi kaçınılmaz olmakta ve kimi kaynaklarda bu yönde değerlendirmelerde bulunulduğu bilinmektedir.⁽³⁾

Katma bütçeli kuruluşlara ilişkin bu geniş kapsamlı yaklaşım çerçevesinde, bu tür kuruluşlara hizmet yetkisinin devredilmesinin çeşitli amaçları arasında öne çıkanlarını şöyle sıralamak mümkündür: "Genelde su temini, kamu ulaşımı, elektrik sağlama gibi, harcamaların kullanıcılardan geri alınmasının uygun olduğu hizmetler ile mezbaha ve hal gibi getirisi yüksek olan

(2) Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi**, 13. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1990, s.187

(3) Bu yöndeki değerlendirme için bkz. Emrealp, Sadun; Horgan, Drew, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Ortak Yayını, İkinci Baskı, Kent Basımevi, İstanbul 1994, s.28

hizmet alanları söz konusu olduğunda, özel amaçlı kuruluşlar, ayrı bir hesap planının kullanılmasını kolaylaştırır, sunulan hizmetin özelliğinden kaynaklanan biçimde, daha ticari amaca dönük muhasebe yöntemlerinin uygulanması için zemin oluşturur. Talebe dönük esneklik ve talebe hızla yanıt verme gereksinimlerinin ön plana çıktığı hizmetlerde, işleri yavaşlatıcı bürokratik denetim mekanizmalarının azalmasını sağlar. Böyle bir kuruluş, yerel yönetimin yasal sınırlarının dışına taşacak biçimde, birden çok yerel yönetim birimine de, ölçek ekonomisinin gereklerine uygun hizmet sağlayabilir. Bu kuruluşların belirgin avantajlarından bir başkası, yerel yönetimin bağlı olduğu personel politikasına kıyasla, daha rekabetçi bir istihdam politikası uygulayabilmeleri ve bu yolla daha nitelikli insangücünü bünyelerinde toplayabilmeleridir."⁽⁴⁾

Ancak belediye mevzuatında yer alan düzenlemelere bakıldığında, katma bütçeli kuruluş teriminin bu tür geniş bir anlamda kullanılmadığı, herşeyden önce ayrı bütçeleri olmakla birlikte bu kuruluşların tüzel kişiliğe haiz kılınmadıkları, bağımsız personel vb. politikaları uygulamalarının da söz konusu olamayacağı anlaşılmaktadır.

Tüzel kişiliklerinin bulunmayışı, Tüzükteki düzenlemenin de yeterince kapsamlı ve sistematik olmaması, bu kuruluşların yönetsel niteliklerinin, bir başka deyişle kendi içlerinde bağımsız karar alma yeteneklerinin belirsiz kalmasına yol açmaktadır.

İlgili düzenlemelerde katma bütçe uygulamasının amacı belirtilmemiş ise de, bağımsız yürütülebilecek hizmetlerde işleyiş sürecinin basitleştirilmesi ve kurumsal etkinliğin artırılması gibi amaçların öne çıktığı söylenebilir. Böylece hizmette yerellik ilkesinin güçlendirilmesi ve ilgili hizmetlerin daha çağdaş ve etkin yöntemlerle sunulabilmesi için gerekli altyapının oluşturulması yoluna gidildiği söylenebilir.

90/789 sayılı Tüzükte katma bütçe oluşturulabilecek alanlar sınırlandırılmış olmamakla birlikte, verilen örneklerden ve katma bütçe tanımından da anlaşılacağı üzere, giderlerini karşılayabilecek nitelikte öz gelirlere sahip birimler için katma bütçe ihdas edilebileceği açıktır. Ekonomik amaçlarla bu tür oluşumlara gidilebileceği gibi, sosyal ve kültürel alanlarda da uzmanlaşmış, doğrudan halka dönük ve giderlerini kendi öz gelirleri ile karşılama kapasitesine sahip birimlerin katma bütçeli kuruluş şeklinde yapılandırılması mümkündür.

(4) Emrealp ve Horgan, a.g.e., s.29

Belirli ölçüler içerisinde gelir-gider dengesini sağlayamayacak birimlerin katma bütçe şeklinde idare edilmesinin işlevsel bir amaca değil, ödeneklerin daha esnek kullanılabilmesinin bir aracı olarak düşünülmesi gerektiği açıktır. Zira bu tür kuruluşların çeşitli avantajlarına karşılık taşıdıkları en büyük zaaf, denetimden kaçış esnekliklerinin yüksek olmasıdır.

Uygulamada bu kuruluşlar üzerindeki denetim eksikliğinin sağladığı esnek yönetim olanaklarının da, bunların oluşturulmasında bir saik olduğu gözlenmektedir. Öz gelirleri, giderlerinin %5'ini dahi karşılayamayan katma bütçeli kuruluşların varlığı, bunun kanıtı olarak değerlendirilebilir. Belirli bir gelir-gider dengesi gözetilmeksizin katma bütçeli kuruluş ihdası yoluna gitmenin, ilgili düzenlemelerin ruhuna uygun olmadığı, bu tür birimlerin belediye bütçesi dışında idare edilmesinin herhangi bir geçerli nedeninin bulunmadığı açıktır.

KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLARIN BÜTÇE VE MUHASEBE İŞLEMLERİ VE DENETİMİ

Daha önce de belirtildiği gibi, katma bütçelerin şekli, düzenlenmesi, kabulü ve onaylanması, belediye bütçesi ile aynı esas ve usullere tabi kılınmıştır. Buna göre belediye bütçesinin tabi olduğu prosedürün katma bütçeler için de aynen uygulanması gerekmektedir.

Katma bütçeli kuruluşların kendi bünyelerinde gelirlerini gerçekleştirip tahsil edilebilir duruma getirmekle yükümlü gelir tahakkuk memuru ve giderlerini mevzuata uygun şekilde gerçekleştirmek üzere gider tahakkuk memuru ile müessesenin bütçesini hazırlayan, gelirlerini toplayan, nakit ve mallarını saklayan, giderlerini hak sahiplerine ödeyen ve bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan bir sorumlu saymanın atanması öngörülmüştür. Bütçenin ita amiri ise, 1931 tarihli Nizamname ile sadece müessese müdürü, 1990 tarihli Tüzükte ise belediye başkanı ile birlikte müessesenin genel müdürü veya müdürü olarak belirlenmiştir.

Belediyelere bağlı katma bütçeli müesseselere ait bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesabı da, belediyenin bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesabına ilişkin usul ve esaslara bağlanmıştır. Bütçe kesin hesapları ve yönetim dönemi hesaplarının iç denetim yolları tüketildikten sonra mahallin en yüksek mülki idare amirinin onay ve denetimine sunulması ve kesinleşen hesapların süresi içinde Sayıştay'a gönderilmesi gerekmektedir.

Sözü edilen Nizamnamenin "Mülhak Bütçelerin Murakabesi" başlıklı 48'inci maddesinde; "mülhak bütçe muhasipleri her ay nihayetinde varidatın tahakkuk ve tahsilatını ve tediya mübeyyin cetvelleriyle hesap devresi hitamında kat'i hesap cetvellerini ve infaklarında devir hesap cetvellerini encümene vermekle mükelleftirler. Mülhak bütçe muhasipleri taalluk ettiği müessesenin mes'ul muhasibidir. Müessese müdürü bütçenin ita amiridir.

Bu müesseseler muhasebesi ve mali muamelatı belediye muhasebe müdürlüğünün murakabe ve teftişine tabidir" hükümleri yer almaktaydı.

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünde de katma bütçe saymanları, her ay sonunda gelirin tahakkuk ve tahsilatıyla giderin ödenmesi ve iadeleri kapsayan aylık cetvelleri ve eki gelir, gider belgelerini, ait olduğu ayı izleyen ayın 15'ine kadar, encümende incelenip karara bağlanmak üzere belediye başkanına vermekle yükümlü tutulmuştur.

Belediye başkanı tarafından encüme sevk edilen aylık cetvel ve ekli belgelerin kayıtlara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği, gelir ve giderlerin mevzuata uygun yapıp yapılmadığı incelenip, varsa yanlışlıkları düzeltilip uygunluğu sağlanarak encümence bir hafta içinde karara bağlanması ve sayman tarafından denetime hazır şekilde saklanması gerekmektedir.

Ayrıca katma bütçeli müesseselerin muhasebesi ve mali işlemleri belediye sorumlu saymanının denetimine de tabidir. Ancak bu denetimin niteliği ve kapsamı belirtilmemiştir. Uygulamada bu denetimin daha çok maddi doğruluk denetimi şeklinde gerçekleşeceği düşünülebilirse de, hukuka uygunluk ve hatta yerindelik denetimlerini de kapsamı mümkündür. Ancak yürürlüğü sona eren Nizamnamede saymanın bu yetkisi için "murakabe" ve "teftiş" kavramlarının birlikte kullanılmış olması, daha geniş kapsamlı bir denetim uygulamasının öngörüldüğünü göstermektedir.

Katma bütçenin düzenlenmesi, kabulü ve onaylanması belediye bütçesi ile aynı esas ve usullere tabi kılındığı için, bu bütçe üzerinde belediye başkanı ve encümeninin denetim yetkisine ek olarak, özellikle bütçenin kabulü ve onaylanması aşamasında belediye meclisinin ve yanısıra mahallin en büyük mülki idare amirinin de denetim yetki ve sorumluluğu söz konusu olmaktadır.

Keza katma bütçeli müesseselere ait bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesapları da, belediye bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesabına ilişkin usul ve esaslara tabi bulunduğundan, belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisince incelenip, mahallin en büyük mülki idare amirince onaylandıktan sonra, kesin hesabın bir ay içinde yönetim dönemi hesabıyla birlikte Sayıştay'a gönderilmesi gerekmektedir.

Sorumlu saymanlar, bir mali yıla ait yönetim dönemi hesaplarını, o yılın bitiminden başlayarak yedinci ayın sonuna kadar Sayıştay'a vermekle yükümlüdürler. Aksi halde cezai müeyyide ile karşılaşmaları kaçınılmaz olacaktır.

Yönetim dönemi hesabını süresi içinde Sayıştay'a vermeyen saymanlar için öngörülen ceza, Sayıştay tarafından ödenekleriyle beraber aylıklarının yarısına kadar para cezasıyla cezalandırılmaktır. Sayıştay'ca belirlenecek süre içinde yine hesap vermekten veya belge ibrazından kaçınan sayma-

nın ise, Sayıştay'ın istemi üzerine belediye başkanı tarafından görevinden alınması, yönetim dönemi hesabının da belediye başkanlığınca görevlendirilecek bir kurul aracılığıyla yeni bir saymana devredilmesi ve hesabın bu yeni sayman tarafından Sayıştay'a verilmesi gerekmektedir.

KATMA BÜTÇELERİN YASAL DÜZENLEMELERDEN KAYNAKLANAN SORUNLARI

Fazla yaygın olmamakla birlikte, özellikle Büyükşehir Belediyelerinin belirli alanlarda katma bütçe uygulamasına başvurdukları ve birçok il belediyesinin yıllık bütçesini aşan mali büyüklüğe sahip katma bütçeler oluşturdukları bilinmektedir. Ancak bunların yasal gereklilere ne derece uygun yapılandırıldıkları ve faaliyetlerini yürütürken yasal düzenlemelere ne ölçüde riayet ettikleri tartışmalıdır.

Her şeyden önce ilgili yasalarda (1580 ve 3030 sayılı) katma bütçeli kuruluşlara ilişkin doğrudan bir hükme yer verilmemiş olması, konunun sadece Tüzükle düzenlenmiş olması önemli bir eksiklik oluşturmaktadır.

Öte yandan Tüzükle getirilen düzenlemeler, bu kuruluşların niteliklerini, kuruluş ve işleyiş çerçevesini belirgin bir şekilde ortaya koymaktan uzaktır. Bu kuruluşların bütçe, kesin hesap ve yönetim dönemi hesapları açısından belediye ile aynı prosedüre tabi tutulmuş olmalarının, bunların işleyişini belirli ölçüde açıklığa kavuşturduğu düşünülebilirse de, bunların özellikle belediye ile olan mali ve yönetsel ilişkilerinin şekil ve niteliği düzenlenmemiştir.

1931 tarihli düzenlemede müessese müdürü, müessesenin ita amiri olarak belirlendiğinden, 1990 yılına kadar geçerli olan bu hüküm karşısında, katma bütçelerin adeta özerk kuruluşlar şeklinde yönetildiği ve belediye organlarının bu kuruluşlar üzerinde ancak bir tür vesayet yetkisine sahip oldukları düşünülebilir. 1990 tarihli düzenlemede ise, müessese müdürü veya genel müdürü ile birlikte belediye başkanı da ita amiri olarak vasıflandırılmış, ancak bu ikisi arasındaki görev ve yetki bölüşümüne açıklık kavuşturulmamıştır.

Yine belediye ve katma bütçeli kuruluş arasındaki mali ilişkilere açıklık getirilmemiştir. Katma bütçenin bütçe açıklarının hangi usul ve esaslar çerçevesinde belediye bütçesinden ya da borç vb. diğer kaynaklardan karşılanacağı düzenlenmediği gibi, bu kuruluşların kâr ya da bütçe fazlalarının ne şekilde değerlendirileceği, belediye bütçesine aktarma yapılması ya da kendi içinde farklı alanlarda yatırıma dönüştürülmesi esasları da belirlenmemiştir.

Keza bunların alım, satım, hizmet, kira vb. ihale işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Yasasına tabi olduğu doğal olmakla birlikte, ihale komisyonlarının kendi içinde mi oluşturulacağı ya da belediye encümenince mi bu

işlevin yerine getirileceği net değildir. Belediye encümenince ihalelerin yapılması durumunda, ihale kararının hangi ita amirinin onayı ile kesinlik kazanacağı belli olmadığı gibi, özellikle 1990 tarihli düzenlemeye kadar sadece müessese müdürünün ita amiri sıfatını haiz olduğu göz önünde bulundurulduğunda, gerçekte daha üst bir kurul olan ve kendisini denetleme yetkisine sahip encümenin kararlarına müessese müdürünün onay verme konusunda bulunmasının hiyerarşik yapılanma açısından kabulü mümkün olmayacaktır. Bu kuruluşlar bünyesinde ayrı bir ihale komisyonunun oluşturulması da mümkün görünmemektedir. Zira bu tür bir komisyonun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde işlemesi gereği açık olduğundan, örneğin bu komisyonda yer alacak maliye temsilcisinin nasıl görevlendirileceği gibi birtakım sorunlarla karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır. Belediyelerde olduğu gibi kendine özgü bir ihale komisyonu yapılandırması da yasal dayanaktan yoksun kalacaktır.

KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLARIN İÇ VE DIŞ DENETİMİNDE GÖRÜLEN AKSAKLIKLAR

Uygulamaya bakıldığında, yasal düzenlemelerden kaynaklanan boşlukların, uygulamada bu düzenlemelere gereği gibi riayet edilmemesi suretiyle daha da genişletildiği ve her kuruluşun kendi koşulları çerçevesinde geliştirdiği bir sisteme sahip olduğu görülmektedir.

Genel olarak belediye bütçesinden yapılan aktarmalara büyük ölçüde bağımlı durumda bulunan bu kuruluşların, talepte bulundukları ödeneğin transferinden önce, belediye sorumlu saymanı tarafından ödenek talebinin gerçek gereksinme karşılığı olup olmadığının incelenmesi dışında, gerek belediye başkanı ve gerekse belediye encümeni ve belediye meclisi tarafından pek bir denetim ve gözetime tabi tutulmadıkları görülmektedir.

Anayasamızın 127. maddesinde ifadesini bulan, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla sahip olduğu vesayet yetkisini de pek kullanmadığı görülmektedir.

Her ne kadar bu kuruluşların faaliyet alanlarının mezbaha, tamirhane, huzurevi gibi, belediyelerin vesayet denetiminin genel amaçlarına aykırı uygulamalara sapma eğiliminin minimum olarak değerlendirilebileceği alanlar olmakla birlikte, ülkemizdeki vesayet denetiminin genel uygulamalarının niteliği karşısında, bu kuruluşların tekil işlemlerinin de hukuka uygunluk ve diğer açılardan İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra yetkililerinin denetim ve gözetimi kapsamına alınması gerektiği açıktır.

Keza bu kuruluşların bütçe ve kesin hesaplarının onaylanması aşamasında da genellikle mahallin en yüksek mülki idare amirinin denetim yetkisi-

nin pek kullandırılmadığı, bütçe ve kesin hesapların katma bütçe ya da belediyenin kendi içerisinde tekamül ettirildikleri görülmektedir.

KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLAR ÜZERİNDEKİ SAYIŞTAY DENETİMİ

Katma bütçeli kuruluşların Sayıştayca denetimine ilişkin doğrudan herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olmakla birlikte, bu kuruluşların bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesabı açısından belediye kesin hesabı ve yönetim dönemi hesapları ile aynı esas ve usullere tabi kılındığından ve belediyenin kesin hesap ve yönetim dönemi hesapları da Sayıştay denetiminin kapsamında yer aldığından, bu kuruluşların Sayıştay'ın denetimine tabi bulunduklarında kuşku bulunmamaktadır.

Belediyeden ayrı bir saymanlık şeklinde işleyen bu kuruluşların Sayıştay denetimine tabi oldukları hususu, Danıştay İdari İşler Kurulunun 25.05.1989 tarih ve 89/41 sayılı kararında şu şekilde ifade edilmiştir:

"..... gerek 1580 sayılı Kanunun 4705 sayılı kanun ile değişik 128'inci maddesi, gerek 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun geçici 8'inci maddesinin yaptığı gönderme nedeniyle, 2514 sayılı mülga Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun 68'inci maddesi karşısında mahalli idarelerce kurulan ve iktisadi işletme niteliği bulunmayan hizmet birimlerinin hesaplarının belediyelerin muhasip hesapları ile birlikte birinci derecede belediye encümeni ve meclisince, ikinci derecede ise Sayıştay'ca denetleneceği, tasdik tarihinden itibaren belediye meclislerinin bir ay içinde verecekleri karar suretiyle o yılki bütçelerinin ve hesaplarının Sayıştay'a gönderileceği, Sayıştay'ca verilecek karara göre alakalıları hakkında işlem yapılacağı hususu açık bulunduğuna göre Sayıştay'ın belediyelerin bu tür kuruluşları üzerindeki mali denetim hakkını haiz olduğu kuşkusuzdur."

Belediyelerce kurulan muhtaç kimselere yardım sandıklarının Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğine ilişkin 30.12.1999 tarih ve 4945 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında da, katma bütçeli kuruluşların Sayıştay denetimine tabi olması, sözkonusu yardım sandıklarının da Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğine emsal gösterilmiş ve kararda aynen; "... Öte yandan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 89-93'üncü maddelerinde "katma bütçeli müesseseler" düzenlenmiştir. Burada, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve belediye bütçesi dışında belediyeye bağlı olarak yürütülen bütçeler söz konusudur. Anılan Tüzüğü'nün 93'üncü maddesinde, bu müesseselere ait bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesaplarının da, belediye bütçesi kesin hesap ve yönetim dönemi hesabının tabi olduğu usul ve esaslara göre yapılacağı hükme bağlanmıştır. Belediye hesaplarının tabi olduğu usul ve esaslarda Sayıştay denetimi geçerli olduğuna göre, katma bütçeli müesseseler de Sayıştay denetimine tabidir. Belediyelerce kurulan muhtaç kimselere yardım sandıkları katma bütçeli müesseseler değildir. Ancak, giderlerini özel gelirleri ile karşılayan katma bütçeli müesseseler Sayıştay

tay denetimine tabi tutulurken, bağış dışında tüm geliri belediye bütçesinden karşılanan bu sandıkların denetim dışında bırakılması düşünülemez..."

Ne var ki, bu kuruluşların Sayıştay denetimine tabi oldukları bu denli sarıh olmakla birlikte, uygulamada bu kuruluşların kesin hesap ve yönetim dönemi hesapları üzerinde bugüne kadar yürütülmüş bir denetim faaliyetine rastlamak mümkün olmamıştır. Bu kuruluşların sayıları, büyüklükleri ve diğer özellikleri Sayıştayca bilinmediği gibi, İçişleri Bakanlığı'nın da bu alanda yeterli verilere sahip olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu kuruluşların da genellikle bütçe, bütçe kesin hesabı ve yönetim dönemi hesaplarını ilgili usul ve esaslara dayandırma yerine, bunlarla ilgili süreci kendi içlerinde sonuçlandırma yoluna gitmeyi yeğledikleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yasal zorunluluğa rağmen bu kuruluşların kesin hesap ve yönetim dönemi hesaplarını Sayıştay'a gönderme ihtiyacı hissetmedikleri görülmektedir.

Buna karşılık Sayıştay'ın da bunlarla ilgili prosedürü ve gerekli müeyyideleri uygulama yoluna gitmediği, fiili bir durum haline gelen bu alandaki denetimsizliğin gelenekselleştiği görülmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Belediye bünyesinde oluşturulan ve belediyenin asli görevlerini icra etmek amacıyla faaliyet gösteren, giderlerinin önemli bir bölümü belediye bütçesinden yapılan aktarmalarla karşılanan, ancak ayrı bir saymanlık şeklinde işleyen katma bütçeli kuruluşların adeta denetim dışı olan konumlarının yeniden değerlendirilmesi ve bu kuruluşlarda daha sağlıklı bir yapılanmaya gidilmesi için gerekli önlemlerin alınması önem taşımaktadır. Bu alandaki yasal altyapının sistemli ve kapsayıcı bir hale getirilmesi, var olan sorunların çözümünde önemli bir katkı sağlayacaktır. Öte yandan katma bütçe uygulamasının amacına aykırı yapılanmalara izin verilmemesi, varsa bu şekildeki katma bütçelerin kapatılarak belediye bütçesine dahil edilmesi de, yerel kaynakların verimli ve etkin kullanımı bakımından ayrı bir gereklilik oluşturmaktadır.

Bu tür özel amaçlı hizmet kuruluşlarında amaca uygun ve etkin hizmet üretimini güvenceye almak üzere, yetki ve sorumlulukları ve hizmetlerinin hedef ve standartları açıkça belirlenmeli, bağlı oldukları belediye yönetimi ve diğer benzeri hizmet kuruluşları ile rasyonel bir görev bölüşümü çerçevesinde faaliyetlerini ve ilişkilerini sürdürmelidir. Bunların, bağlı bulundukları belediye yönetimi ile aralarındaki mali ilişkilerin de belirli temellere oturtulması, mali hedeflerinin açıkça saptanması, kârlılık ya da zarar etme durumlarındaki sübvansiyon ilişkisinin açık kurallara bağlanması gerekmektedir. Keza belediyenin seçilmiş organlarının, stratejik planlama ve yatırım programları gibi araçlarla bu kuruluşların geniş bir bakış açısına sahip olma-

larının ve halka dönüklüğünü sağlamalarının (5) yanı sıra, bu kuruluşlar üzerindeki denetim ve gözetim yetkisini kullanabilecekleri her türlü mekanizmanın oluşturulması da büyük önem taşımaktadır.

Belediyelerin hemen her türlü idari tasarrufuna bir şekilde müdahil olan mülki idare amirleri ve İçişleri Bakanlığının bu alanda da görevini aynı hassasiyetle sürdürmesi ve bunların kuruluşlarının Bakanlık iznine tabi tutulması, keyfi ve yasal olmayan uygulamaların önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bir tür özerk kurumlaşma anlamına gelen katma bütçeli kuruluş yapılandırmasının daha ayrıntılı esaslara bağlanması gereği açıktır. Bunların işlevselliklerinin ve özerkliklerinin artırılarak tüzel kişilik kazandırılmaları ve kuruluşlarının yasa ile gerçekleştirilmeleri, ancak özellikle çok geniş bir yelpazeye yayılmış hizmet alanlarına sahip büyük şehirlerde sayılarının artırılarak uygulamanın yaygınlaştırılmasının sağlanması, yerel hizmetlerin etkin sunumu açısından büyük yararlar sağlayabilir.

Öte yandan bu kuruluş faaliyetlerinin bağımsız dış denetim mekanizmalarınca incelenerek, düzeltici ve yol gösterici önerilerin geliştirilmesine ortam sağlanması, var olan eksikliklerin giderilmesinde önemli katkı sağlayacaktır. Sayıştay denetiminin hem hukuka uygunluğun ve hem de daha iyi bir yönetimin gerçekleştirilmesinde ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bir kısmı uzun bir tarihi geçmişe sahip olan bu kuruluşların şimdiye kadar Sayıştay'ın denetimine de konu edilmemiş olmasının önemli bir eksiklik teşkil ettiği ve bunların henüz yerleşik tekdüze bir yapıya sahip olamamalarının önemli bir nedenini oluşturduğu açıktır. Bu kuruluşların mali yapılarının daha sağlıklı temellere oturtulması, faaliyet alanlarını ilgilendiren yasal düzenlemelere gereği gibi uymalarının ve yöneticilerinin hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde, Sayıştay'ın bu kuruluşlara yapacağı yol gösterici katkının önemi büyüktür.

Bu çerçevede, öncelikle belediyelere bağlı olarak faaliyet gösteren mevcut katma bütçeli kuruluşların tespitine gidilerek, bunların bütçe kesin hesaplarının ve istendiğinde yönetim dönemi hesaplarının Sayıştay'a gönderilmesinin temin edilmesi, süresinde göndermeyen sorumlu saymanlar hakkında öngörülen cezai müeyyidelerin tavizsiz uygulanarak bu kuruluşların denetim dışı niteliklerinin sona erdirilmesi, hesap verme sorumluluğuna sahip çağdaş ve demokratik yönetimin tesisi için zorunluluk taşımaktadır.

(5) Emrealp ve Horgan, a.g.e., s.30

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Emrealp, Sadun; **Belediyelerde Proje Yönetimi**, Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi, İkinci Baskı, İstanbul 1994

Emrealp, Sadun; Horgan, Drew, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Ortak Yayını, İkinci Baskı, Kent Basımevi, İstanbul 1994

Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi**, 13. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1990 ◆