

T.C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİM ANABİLİM DALI

**TÜRK YE'DE YEREL YÖNETİMLERİN
YARGISAL VE İDARİ DENETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADIL OMAR ALI ALI

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Ferit ZC

VAN, 2017

KABUL VE ONAY SAYFASI

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Doç. Dr. Ferit ZC danı manlı ında, Adil Omar ALI tarafından sunulan “**TÜRK YE'DE YEREL YÖNET MLER N YARGISAL VE DAR DENET M**” isimli bu çalı ma Lisansüstü E itim ve Ö retim Yönetmeli i'nin ilgili hükümleri gere ince/...../..... tarihinde a a ıdaki jüri tarafından oy birli i / oy çoklu u ile ba arılı bulunmu ve Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmi tir.

Ba kan:

mza:

Üye:

mza:

Üye:

mza:

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve sayılı kararı ile onaylanmı tır.

.....
Enstitü Müdürü

Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü **Tez Yazım Kurallarına Orantılı olarak hazırladım bu tez çalışmamda;**

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, de erlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına Orantılı olarak sunduğumu,
- Tez çalışmamda yararlandığım eserlerin tümüne Orantılı atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir de i iklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmamın özgün olduğunu

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarımı kabullendiğimi beyan ederim.

ADIL OMAR ALI ALI

2017

Yüksek Lisans Tezi
ADIL OMAR ALI ALI
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Ocak,2017

TÜRK YE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL VE İDARI DENETİMİ

ÖZET

Yerel yönetimler alanında yapılan yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin denetimini de etkilemiş ve dönüştürmüştür. Bu yasal düzenlemeler sonrasında, yerel yönetimler üzerindeki denetimin niteliğini ve aksayan yönlerini ortaya koymak, yerel yönetimler üzerindeki denetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirmek amacıyla, çalışmada yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimi incelenmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde denetimin, yönetim üzerindeki önemi ve etkisi dolayısıyla, denetim kavramı çeşitli yönleriyle ele alınmış ve yerel yönetimlerle denetlenenlere yer verilmiştir.

İkinci bölümde çeşitli yargı kararlarından da yararlanılarak yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetim incelenmiş olup, yargısal denetimin yetersizliklerine ve etkinliğinin artırılmasına yönelik önerilere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise yerel yönetimlerin idari denetimi ve yeni yasal düzenlemeler sonrasında gerek iç denetimde, gerekse dış denetimdeki değişimleri ve dönüşümler incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca idari denetimin aksayan yönleri ile idari denetimin iyileştirilmesine ilişkin önerilere yer verilmiştir. Tezin sonuç bölümünde ise Türkiye'de yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimlerinin incelenmesiyle ulaşılan sonuçlara ve yerel yönetimler üzerindeki denetimin etkinliğinin artırılmasına yönelik önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler : İdari Denetim, Yerel Yönetimlerin Denetimi, Yargısal Denetim.
Sayfa Adedi : 86
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Ferit ZC

M.Sc. Thesis
ADIL OMAR ALI ALI
YÜZÜNCÜ YIL UNIVERSITY
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
January, 2017

**JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE CONTROL
OVER LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY
ABSTRACT**

Since recent legal regulations in the area of local governments have also affected and transformed supervision of local governments, in this study, afterwards these legal regulations, the political, judicial and administrative supervision of local governments is examined with the purpose of exhibiting the characteristics and problematic aspects of supervision over local governments and developing recommendations on the improvement of supervision system over local governments. In the first section of the study, in consideration of the importance and effect of supervision over governance, the concept of supervision is addressed in various aspects, and the local governments and forms of their supervision are dealt with. In section 2, with also the help of different judicial decisions, judicial supervision over local governments is studied, inadequacies of judicial supervision are illuminated and recommendations on increasing efficiency of judicial supervision are taken place. In section 3, administrative supervision of local governments and the changes and transformations in both internal and external supervision afterwards recent legal regulations are analyzed. This section also includes problematic aspects of administrative supervision and the suggestions in improving administrative supervision.

In the final section of the thesis, the results reached by analyzing judicial and administrative supervision of local governments in Turkey and recommendations on increasing efficiency of supervision over local governments are presented.

Key Words : Adminisrative Supervision, Judicial Supervision, Supervision
of Local Governments.
Quantity of Page : 86
Scientific Director : Assoc. Prof. Dr. Ferit ZC

TE EKKÜR

Yüksek lisans tezimin hazırlanmasında, bana her türlü konuda yardımcı olan danı manım sayın hocam Doç. Dr. Ferit ZC ' ye, tez çalı malarım boyunca tüm kaynaklarını kullanmama imkan sa layan, bana her türlü deste i gösteren aileme te ekkürlerimi sunarım.

Tez hazırlık sürecim boyunca yanımda olarak bana destek veren, bana ya amım boyunca gerekli e itimi ve imkanı sa layan anneme ve babama sonsuz te ekkürlerimi sunarım.

2017

Adil OMAR ALI ALI

Ç İNDEK İLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TE EKKÜR.....	vi
TABLO L İSTES	x
KISALTMALAR D İZ İN	xi
GİRİ	xii

B İR İNC İ BÜLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVEN İN KAPSAMI

1.1. Denetimin Kavramı	1
1.2. Denetimin Tanımı	3
1.3. Denetimin Amacı ve Kapsamı.....	4
1.4. Denetimin Prensipleri (Principles of Auditing)	5
1.4.1. Tarafsızlık ilkesi (Impartiality).....	5
1.4.2. Ba ğımsızlık ilkesi (Independence).....	6
1.4.3. Yeterlilik ilkesi (Qualification).....	6
1.4.4. Yasallık ilkesi (Legality)	7
1.4.5. Dürüstlük ilkesi.....	7
1.5. Denetim Çerçevesi	7
1.5.1. Hukuka Orantılılık Denetimi (Legitimacy of control)	7
1.5.2. Yerindelik Denetimi (Occupancy Control)	8
1.5.3. Finansal Denetim (Financial Control)	10
1.5.4. Performans Denetimi (Performance Audit).....	Hata! Yer i areti tanımlanmamı .
1.6. Denetim Yöntemleri	12
1.6.1. Haberli ve Anı Denetim.....	12
1.6.2. Yerinde ve Evrak Üzerinde Yapılan Denetim.....	13
1.6.3. Sorgulu ve Sorgusuz Denetim	13

1.6.4. Yönlendirilebilen ve Özgür Denetim.....	13
	Sayfa
1.6.5. Konsey ve Bireysel Denetim	13
1.7. Yerel Yönetimin Kavramı	14
1.8.Yerel Yönetimlerin Denetlenme şekilleri	14
1.8.1. Yargısal Denetim	15
1.8.2. dâri Denetim	16
1.8.3. Siyasal Denetim	16
1.8.4. Denetçilerin Denetiminde Kamu Gözetim (Ombudsman)	16
1.8.5. Kamuoyu Denetimi.....	20

K NC BÜLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM

2.1. Yargısal Denetimde Uygulanan Sistemler	26
2.2. Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırı.....	27
2.3. dâri Yargı Kurullarının Yapısı ve Yapısı.....	29
2.3.1. Danıştay (Council of state).....	29
2.3.2. Bölge dâre Mahkemeleri (Region Administrative Courts).....	30
2.3.3. dâre Mahkemeleri (Administrative Courts)	31
2.3.4. Vergi Mahkemeleri (Tax Courts)	31
2.4. Sayı tay'ın Strüktürü ve Yargısal Görevleri	32
2.5. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetimi.....	33
2.5.1. Belediyeler Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim.....	36
2.5.2. İl Özel dâreleri Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim.....	37
2.5.3. Köyler Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim	38
2.6. Yargısal Denetimle İlgili Yetersizlikler, Öneriler ve Sorunlar	40

ÜÇÜNCÜ BÜLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ DÂRİ DENETİM

3.1. İç denetim (Internal audit).....	42
---------------------------------------	----

3.1.1. Hiyerar ik Denetim.....	42
	Sayfa
3.1.2. Yerel Yönetim Organlarınca Yapılan Denetim.....	43
3.1.3. Tefti Birimlerinde Yapılan Denetim	44
3.1.4. ç denetim Birimleri Tarafından Yapılan Denetim	44
3.2. Di Denetim (Yüksek Denetim)	45
3.2.1. dari Vesayet Denetimi (Administrative Guardianship Audit)	46
3.2.2. Denetim Kurum ve Kurulu larının Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi	56
SONUÇ	71
KAYNAKÇA	75
LG L MEVZUAT	85

TABLO LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1: İçişleri Bakanlığı'nın 2008 Yılında Görevden Uzaklaştırma İşlemleri....	
53	
Tablo 2: Sayı tay'inin 2005 ve 2006 Yıllarında Belediyeler Üzerinde Gerçekleştirilen Denetimlerin Sayısı.....	58
Tablo 3: Sayı tay'inin 2007 ve 2008 Yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekleştirilen Denetimlerin Sayısı.....	58
Tablo 4: Mülkiye Teftiş Kurulu'nun 2006, 2007 ve 2008 Yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekleştirilen Denetimlerin Sayısı.....	64
Tablo 5: Mahalli idareler Kontrolörleri'nin 2006, 2007 ve 2008 Yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekleştirilen Denetimlerin Sayısı.....	66

KISALTMALAR D Z N

Bu çalı mada kullanılmı kısıltmalar, açıklamaları ile birlikte a a ıda sunulmu tur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birli i
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
DPT	Devlet Planlama Te kilatı
ABGS	Avrupa Birli i Genel Sekreterli i
AYM	Anayasa Mahkemesi
D	Daire
Dan.	Danı tay
IIA	The Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization Of Supreme Audit Institutions
DDGK	dari Dava Daireleri Genel Kurulu
BF	ktisadi ve dari Bilimler Fakültesi
YUK	dari Yargılama Usulü Kanunu
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
K.	Karar
KP	KAYA Projesi
KPDS	Kamu Personel Dil Sınavı
MBKD	Maliye Bakanlı ı Kontrolörleri Dernekleri
Md	Madde
M GM	Mahalli dareler Genel Müdürlü ü
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TDK	Türk Dil Kurumu
TODA E	Türkiye ve Ortado u Amme daresi Enstitüsü
ÜDS	Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı

GİRİ

Denetim çok geni şümullü bir kelimedir. Kurumların ve işletmelerin hukuk düzenine orantılı faaliyette bulunup bulunmadıklarını belirlemek, çıkar ilisi kisinde bulunan şahıslara ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini elde etmek amacıyla kayıt ve belge düzeni getirilmi ş; belirli dönemlerde faaliyetlerle ilgili sonuçların ilgili şahıslara ve devlete raporlanması zorunlu tutulmuştur.

Çalışmada yasal düzenlemelerin yerel yönetimlerin denetimine getirdiği yenilikler de belirtilerek, yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimi ayrı bölümlerde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, Denetimin Kavramının Tarifine, amacına, prensiplerine, yöntemlerine ve içeriğine müteallik ayrıntılı açıklamalarda bulunularak, Denetimin Kavramının çalışmada her hangi kapsamda kullanıldığı anlatılmaya bahsedilmiştir, başkaca yerel yönetimlere müteallik genel bilgilere yer verilerek, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenme şekilleri açıklanmıştır. Böylelikle çalışmada kullanılan denetim ve yerel yönetim kavramlarına müteveccih bir kavramsal çerçeve oluşturularak, yerel yönetimlerin, yargısal ve idari denetiminde kullanılan kavramlar tüm yönleriyle ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde ise, Yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetimi, genel olarak yargısal denetimi incelenmiştir, yargı denetiminde uygulanan sistemler ve yargı denetiminin kapsam ve sınırları ile yargısal denetim yapan yargı yerlerinin strüktürü ve işleyişi ele alındıktan sonra, il özel idareleri, belediyeler ve köyler üzerindeki yargısal denetim de incelenmiştir.

Daha sonra ise yerel yönetimler üzerindeki idari denetimi çalışmamızda yerel yönetimler kendi içinde veya dışındaki şahıs veya kurumlar tarafından denetlenmektedir. Yerel yönetimlerin iç denetimi hiyerarşik olarak üst konumda olanlar, teftiş kurulları, iç denetim birimleri ile yerel yönetim organlarıncaya yapılmakta olup, dış denetimi ise merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi ile denetim kurum ve kuruluşlarının yaptığı denetim ekinde olmaktadır. Aynı bölümlerde yerel yönetimlerin hem iç denetimi, hem de dış denetime yer verilmiştir.



B R N C B Ü L Ü M

KAVRAMSAL ÇERÇEVENİN KAPSAMI

Atay'a göre yönetim ile denetimin, birbirini tamamlayan ve destekleyen bir süreç olması nedeniyle, yerel yönetimlerin kendisinden beklenen i levleri faal ve verimli bir ekilde yerine getirmesinde ve ba arılı olabilmesinde iyi kurgulanmış bir denetim sistemine göstermektedir. Hakikaten ihtiyaçlara, amaçlara ve toplumsal bünyeye orantılı, yetki ve sorumluluk ile çalış ma yöntemleri en iyi ekilde belirlenmiştir. Kifayetli finansal kaynaklar ile gereçleri ve araç sa lanmış , nitelikli personel ve kifayetli ve yönetici kadrosuyla donatılmış , iyi i leyen bir yönetim olu turulsa bile, çe itli dış ve iç, ekonomik, siyasal, sosyal, psikolojik, teknik, vs. nitelikteki etkenler, yönetimi olumsuz etkileyerek, ba arısını azaltabilmekte veya amaçlarından saptırabilmektedir. Bunların önlenmesi, belirtilen amaçlar do rultusunda sistemin i letilebilmesi, iyi kurulmuş ve i letilen denetleme mekanizmaları ile mümkün olmaktadır (Atay, 1994: 199).

Denetim ve yönetim, iç içe geçmiş fonksiyonlar bütünüdür. Modern hukuk devletlerinde yönetimin olduğu her yerde denetim, denetimin olduğu yerde de yönetim söz konusudur. Denetim ve Yönetimin i levsellik i birbirini besleyen faal bir do rdu organ döngüye neden olabilmektedir. Kamu yönetiminde reformun konulu du hemen her yerde denetleme mekanizmasına da yer verilmesinin altında yatan sebeplerden birisi budur (Kuluçlu, 2006: 33).

1.1. Denetimin Kavramı

Denetim geniş ümüllü bir kavramdır. Uygulamada yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, murakabe ve teftiş , tahkik, muayene, araştırma, gözleme ve sınav gibi denetleme hizmetlerine kavramlar ve müteallik tabir rastgele kullanılmaktadır. Terminolojideki da ınıklık bu terimlerin ço u kez e anlamlı olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Bu kavram karga ası aynı zamanda bu hizmetleri yürüten elemanların yetkileri ve vazifenin belirlenmesinde de sorunlar yaratmaktadır (Özer, 1997: 10).

Yozgat'a göre Denetimin Kavramını i letme yönetimin bir fonksiyonu olarak ele aldı ımızda verebilece imiz bazı tanımlar u ekildedir: Denetim, i letme

faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan durum ile meydana gelmesi beklenen durumun birbiriyle ba da ıp ba da madı nı ara tırarak bir nevi mukayese yapma i idir (Yozgat, 1992: 339).

Aytuna göre denetimin temel amacı, var olanı ortaya koyup olması gerekenle kar ıla tırmaktır. Bu niteli iyle denetim, standartlara orantılılık arayışı olarak tanımlanabilir. Klasik yakla ımlarda denetimin birincil i levli, yolsuzluk ve hataların önlenmesi olarak de erlendirilir. Farklı bir yakla ıma göre ise denetim bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, ça da la manın, toplumsal refaha ula manın vazgeçilmez bir halkası, ülkeyi geli tiren giri imlerin itici gücü, bir yerde kalkındıran unsurların birbiriyle kayna ması ve sa lamla tırması için lüzumlu harçtır (Aytuna, 1986: 9).

Akpınar'a göre yönetimin amaçlarını gerçekle tirmek için planlama, örgütlenme, yöneltme kavramlarının yanı sıra denetime de gereksinimi vardır. Yönetim sürecinin en ehemmiyetli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var olu nedenini gerçekle tirip gerçekle tirmede inin ispatını sa lar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ula maktır. Ancak yönetimin yalnızca gerçekle tirilmi olması kifayetli de ildir. Çünkü iyi yönetim hedeflenen amaçlara en mütenasip ekilde ula ılması durumunda söz konusudur. Bunun içinde yönetimin denetimle sınanması gereklidir (Akpınar, 2006: 25).

Hem denetimde hem yönetimde olması gereken ile olan arasında bir mukayese yapma ve bir sonuca ula ma durumu vardır. Bu nedenle yönetimin ve denetimin i levleri arasında ehemmiyetli benzerlikler vardır. Bunun yanı sıra denetim ve yönetim arasında zaruri bir ili ki de bulunmaktadır. Denetim, içsel veya dı sal olarak yönetimi, aksiyon veya i lem olarak ta yönetim faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir i lev veya yetkidir. Bazen denetimle yönetim iç içedir ve hiyerar ide oldu u gibi denetleyen ve yöneten aynı ki idir (Atay, 1999: 22). Yöneticinin, becerilerini tam anlamıyla yerine getirebilmesi, örgütsel amaçlara en ekonomik ekilde ve en kısa sürede, yüksek düzeyde kaliteyle ula abilmesi için tesirli bir denetim faaliyetinin varlığı artırır (Ertekin, 1998: 494).

1.2. Denetimin Tanımı

Türk Dil Kurumu'nun sözlüünde denetim "denetlemek i i, murakabe etmek, denetleme etmek" ekinde tanımlanmış olup, bu tanımda geçen denetlemek kelimesi ise bir i in do ru ve usulüne mütenasip olarak yapıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, tefti etmek, denetleme etmek ekinde açıklanmıştır (TDK, 2008: 354).

Co kun'a göre Geni ümüllü bir tanımlamaya göre ise, "denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleştirilen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, standartlar ve kriterlere göre, yansız olarak ölçmek ve analiz etmek suretiyle kanıtlara dayanarak kıymetlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kuruluşlar ve şahsın gelişmesine, Finansal yönetim ve denetleme sistemlerinin geçerli, insicamlı ve güvenilir hale gelmesine elde edilen sonuç ve rehberlik etmek ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir (Co kun, 2000: 15).

Denetim; gerçekleştirilen sonuçları önceden belirlenmiş standartlar ve amaçlara göre, yansız bir ekinde ölçmek ve analiz etmek suretiyle kanıtlara dayanarak kıymetlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kuruluşlar ve şahsın gelişmesine, Finansal yönetim ve denetleme sistemlerinin geçerli, güvenilir ve insicamlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir (Sayı tay, 2000: 15). Denetim örgütün önceden saptanan standartları ne oranda gerçekleştirildiğini ölçmeye, lüzumlu düzeltmeleri yapmaya müteveccih bir i lev oldu u için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür (Günel, 1995: 18).

Ancak denetim "mutlak bir seyircilik" olmadığı için, bu tanım yetersiz kalır, çünkü denetimin "anlama" ile sınırlı olan bu edilgen boyutunun yanı sıra "belli bir i lem, aksiyon veya durumun belli bir kurala uygunlu unu elde etmek için ona karar ma" biçimde tanımlanabilecek, faal bir yönü de vardır (Ero ul, 1978: 36).

Di er bir tanımla denetim bir i in ya da bir çabanın, özel ya da genel, yasal, dü ünsel ve bilimsel kurallara uygunlu unu ara tırmak ve elde etmek amacıyla, ba langıçta, uygulama sırasında, tatbikatın sonunda ya da uygulamadan bir süre sonra gözden geçirilmesi ekinde sözlü veya yazılı olarak yapılan bir eylemdir (Uçar, 1977: 2).

Denetimin Kavramının tam olarak anlaşılabilmesi için, zaman zaman denetimle eş anlamlı olarak kullanılan denetleme, tefti ve revizyon kelimelerinin tanımlarını yapmak gerekmektedir. Tefti Latince “inspicere” ve “inspectare” kelimelerinden gelmiştir. Genellikle üst ve orta hiyerarşik basamakları ile ilgili olan denetleme için kullanılmakta, işlerin iyi yürüyüp yürümediğini incelemek, sorulara cevap vermek anlamını taşımaktadır (Aktulu,1996: 2). Tarihi kalitede olan ve her yönetim kademesinde bulunan, üstlerin astları üzerindeki denetleme faaliyetleri de tefti işi olmaktadır (MBKD, 2003: 1).

1.3. Denetimin Amacı ve Kapsamı

Köse'ye göre Kamusal denetimin kapsamı, tarihsel ilerleme süreci içerisinde dönemsel olarak ve ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermiştir. Öncelikle merkezi devlet kurumlarının Finansal işlemlerinin incelenmesi ile başlayan kamusal denetim faaliyeti, özellikle 20. yüzyılda kamusal etkinliklerin hızlı artışı karşısında daha geniş bir nitelik ve kapsam kazanmıştır (Köse, 2000: 6).

Bu yüzyılda Birinci ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'nda birçok ülkede artan ve çeşitlenen kamu harcamaları denetim faaliyetlerinde de genişlemeye yol açmıştır ve denetim kurumlarının kapasitelerinin artırılması kaçınılmaz olmuştur. Örneğin İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD'de GAO'nun personel sayısı 15.000'e yükselmiştir (ki bu sayı günümüzde 3.300 civarındadır). Savaş sonrasında kamusal politikalarda gündeme gelen ümitsizlikler de, denetim sistemini etkileyen bir unsur olmuştur (Köse, 2000: 6).

Bunun yanında gelişen devlet anlayışının bir sonucu olarak, sosyal, kültürel ve sanatsal faaliyetlere, çevreyi koruma, spor ve geliştirme etkinliklerine vb. alanlara aktarılan kamu kaynaklarının artan trendi, klasik Finansal bütçe gibi, klasik denetimin yapısını ve kapsamını da değiştirmiştir. Kamu ekonomisine 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında damgasını vuran özelleştirme uygulamaları da, denetim kapsamının genişlemesinde yeni bir unsur olmuştur (Köse, 2000: 7).

Kamusal denetimin niceliksel kapsamındaki bu gelişmelere paralel olarak niteliksel açıdan da önemli gelişmeler göstermiştir. Önceleri orantılılık ve düzenlilik denetimleri, denetim faaliyetlerinin tamamını teşkil ederken, zamanla

yeni denetim teknik ve yöntemleri uygulamaya konmu tur. Dolayısıyla denetimin kapsamı kadar niteli i de de i mi tir (Köse, 2000: 7).

Cevdet Atay, toplumun çe itli alanlarda yönetenlerce denetlenmesi ve yönetenlerin yönetilenler tarafından denetlenmesi olarak kamusal denetimin iki yönünün bulundu unu belirterek, kamusal denetimin konusunu kurumların denetimi, organların denetimi, faaliyetlerin denetimi, ki iler ve personelin denetimi ile malların denetimi ba lıklarında incelemi tir. Atay, denetimin amaçlarını ise süreklili i sa lama, sınırlama ve önleme, denetim sonucu yapılan öneriye göre reform yapma, düzeltme, organlar arasında Koordinasyonu sa lama, verimlilik ve etkinli in sa lanması olarak ifade etmi tir (Atay, 1999: 20).

1.4. Denetimin Prensipleri (Principles of Auditing)

Kamusal denetimin saydamlı ı, objektifli i konusunda denetlenen kurumlara ve kamuoyuna güvenin sa lanması için kamusal denetime bazı prensiplerin egemen olması gerekmektedir. Kamusal denetime hâkim olan veya olması beklenen ilkeler nesnellik, dürüstlük, yeterlilik, ba ımsızlık, yasallık, ba lıkları altında, ayrıntılı olarak a a ıda açıklanmı tir (Konca, 2010: 8).

1.4.1. Tarafsızlık ilkesi (Impartiality)

Denetim kurumları ile denetçilerin, denetim sırasında tarafsızlı ını koruması büyük önem ta ımaktadır. Denetçilerin sorumluluklarını yansız bir ekilde yerine getirmeleri için, her türlü etkiden uzak kalmaya ihtimam göstermeleri gerekmektedir. Hakikaten yürütme ve yasama organları, denetlenen kurulu lar ve kamuoyu, denetim kurumları ile denetçilerin görevleri sırasında, yansız ve adil ekilde faaliyet göstermelerini beklemektedirler (Topçu, 2006: 54). Bunun aksine uygulamaların denetim kurumları ile denetçilere olan güveni ve saygı zedeleyece i a ikârdır.

Denetimde nesnellik denetçinin denetleme yaparken sadece olanı dikkate alması ve olması gerekenle kar ıla tırarak sonuca varması, görevi sırasında yan tutmaması, hiçbir dı etki altında kalmadan, duygularına kapılmadan yansız ve objektif karar vermesi demektir. Kamusal nitelikli denetimlerde kurumdaki

faaliyetlerin prensipleri ve amaçları önceden nesnel olarak belirlendi inden, denetiminde yansız ve objektif olması gerekir (Atay, 1999: 36).

1.4.2. Ba ımsızlık ilkesi (Independence)

Denetim kurumunun personelini atamasında tam salahiyetli olması, bütçesini belirleyebilmesi, denetledi i kurumlarla hiçbir örgütsel ba lantısının bulunmaması ve denetim alanlarının seçimi, denetimlerin ba latılması, sürdürülmesi ve sonuçlarının raporlanarak ilgililere duyurulmasında özgür hareket edebilmesi, denetim kurumunun ba ımsızlı ına müteallik en ehemmiyetli göstergelerdir (Köse, 2000: 56).

Sayı tay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurumların yaptı ı dı denetimlerde ba ımsızlık bir zorunluluk olup, bu denetim birimlerinin adına denetleme yaptıkları (TBMM, Cumhurbaşkanlığı gibi) kurum kar ısında gerçek bir ba ımsızlıktan söz edilemese de, görevlerinin ifası sırasında ve denetlenen kar ısında bu ba ımsızlı ın olması gereklidir. ç denetimde ise denetleyenin, adına denetim yapılanı ba ımsızlı ı açık olmakla birlikte, bu ba ımsızlı ın denetimin konusu, zamanı ve yerini belirlemede olması beklenmektedir. Buna bedel adına denetim yapılanın, denetçinin nasıl denetleyeceğini ve denetim sonuçlarına karşı maması, bu konularda denetçiye özgür bırakması gerekir. Aksi durumunda denetleyenin inisiyatifi ve denetimin etkinli i tamamen ortadan kalkar ve denetim kendisinden beklenen i levleri yerine getiremez (Atay, 1999: 34).

1.4.3. Yeterlilik ilkesi (Qualification)

Kenger'e göre Denetçiler; yürürlükteki denetim, muhasebe, Finansal mevzuat, finansal yönetim standartları, politikaları, uygulamaları ile denetledikleri kurumların faaliyetleri, yapıları, tabi oldukları yasal ve kurumsal mevzuat ile prensip ve standartları hakkında kifayetsiz bilgi ve donanıma sahip olmalıdır. Denetçiler görevlerini gere i gibi yapabilmek için ihtiyaç duydukları bilgi düzeylerini yükseltmek ve becerilerini geli tirmek zorunda olup, bunun için denetçilere hizmet içi eğitim verilmesi gerekir (Kenger, 2001: 14). Denetçilere nitelikleri ve yeterlilikleri do rultusunda kariyer olanaklarının sa lanması ile özlük haklarının iyile tirilmesi, denetçilerin mesleki ilerleme çabalarını destekleyerek, isteklendirmelerini arttıracak olup, bu da mesleki standartları yükseltecektir.

1.4.4. Yasallık ilkesi (Legality)

Denetim organları ve denetçilerin vazife ve yetkileri yasa, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmiş olup, yapılan denetimin bu çerçevede olması gereklidir. Denetimin bu çerçeve içinde yürütülmesi denetimin yasallığını ortaya koymaktadır. Denetimin yasal çerçevede yürütülüp yürütülmediği, hiyerarşik üstler, yargı organları ve kamuoyu tarafından denetlenebilmektedir (Konca, 2010: 10).

1.4.5. Dürüstlük ilkesi

Dürüstlük denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık prensiplerine bağlı kalmalarını, mesleğin gerektirdiği kusursuz davranış standartlarını taşımalarını, denetlenenlere karşı kişisel duygulardan uzak durmalarını, onlarla çıkarılışına girmemelerini, onlara karşı kin ve garez duyguları beslememelerini ve kamusal çıkarları en üst düzeyde gözeterek yansız ve objektif karar vermelerini öngörmektedir (Topçu, 2006: 53). Denetim faaliyeti denetlenenin maksatlı olarak görevlerini olması gerektiği gibi yapıp yapmadığını belirlemeye yöneldiğinden, bir bakıma, mesleki dürüstlüğü ölçmeyi de konu edindiğinden, denetim faaliyetinin kendisinin de dürüst yapılması gerekmektedir (Atay, 1999: 37). Denetçinin dürüstlüğüne müteveccih tereddütler, denetim sonuçlarının güvenilirliği de olumsuz etkileyecektir.

1.5. Denetim çerçevesi

Bundan önceki bölümlerde Denetimin Kavramının Tarifine, amacına, prensiplerine ve yöntemlerine müteallik açıklamalar yapılmış olup, kamusal Denetim çerçevesine ve denetimde hangi kriterlerin temel alınmasına müteveccih açıklamalar ise aşağıda belirtilmiştir. Kamusal denetim ile çalışılmakta olan yerel yönetimlerin denetiminde; hukuka yerindelik ve orantılılık denetimleriyle birlikte, Finansal denetim ve performans denetimi yapılmaktadır (Konca, 2010: 13).

1.5.1. Hukuka orantılılık Denetimi (Legitimacy of control)

Kamu idareleri Anayasa, yasa, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmiş vazife yetkilerini kullanırken bir çok ilke ve illemlerle hareket ederler. Denetim kapsamındaki idarelerin ilke ve illemleri ile uygulamalarının tabi oldukları mevzuata uygunluğunun

denetlenmesi i i Hukuka orantılılık Denetimi olup, i ve i lemler bittikten sonra geçmi e müteveccih olarak yapılır. Hukuka orantılılık Denetiminde mutlak mevzuata orantılılık açısından de erlendirme yapıldı ı varsayıldı ndan, klasik denetim çe idi olarak de erlendirilir (B DD, 2008: 110).

Özkan'a göre dare kanunlara münasip olmak zorunda oldu u gibi geni anlamda hukuka da mütenasip hareket etmek zorundadır. Buna göre idare, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunun emretti i i leri belirtmek üzere, kanunlara muhalif olmamak artıyla usulüne mütenasip biçimde çıkarılmı tüzüklere, yönetmeliklere, kararname, karar, genelge, tebli gibi tesirli metinlere de hukuka mütenasip olmak artı ile münasip olmak durumundadır (Özkan, 1995: 102). Dolayısıyla idarenin aksiyon ve i lemlerinin yukarıda belirtilen hukuki metinlere uygunlu unun denetlenmesi, Hukuka orantılılık Denetimi ekinde tanımlanmaktadır.

Hukuka orantılılık Denetiminde ölçüt; faaliyet ve i lemlerin yerindeli inden ziyade, bu faaliyet ve i lemlerin mevzuata mütenasip yürütülüp yürütülmedi idir. Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasında “Yargı yetkisi, idari aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetimi ile sınırlıdır” denilmek suretiyle yargı yerlerinin Hukuka orantılılık Denetimi yapaca ı belirtilmi tir. Dolayısıyla idarenin ve yerel yönetimlerin aksiyon ve i lemlerinin ekil ve temel bakımından denetlenmesinde adli ve idari yargı yerleri hukuka orantılılıkla sınırlı olmakla birlikte, a a ıdaki bölümde açıklandı ı üzere hukuka orantılılık ile yerindelik arasındaki sınırı belirlemek her zaman çok mümkün olmamaktadır. Yerel yönetimlerin siyasal, idari, kamuoyu ile kamu denetçileri tarafından denetiminde de Hukuka orantılılık Denetimi her zaman çok ehemmiyetli bir yer tutmaktadır (Konca, 2010: 14).

1.5.2. Yerindelik Denetimi (Occupancy Control)

Oytan'a göre Yerindelik, bir idari i lem veya eylemin yapılmasında zaman, mekan, hal ve artların icaplarına göre, idari gerekler uyarınca davranmaktır. Di er bir ifadeyle yerindelik takdir yetkisinin Hukuka orantılılık Denetimine tabi tutulmayan bölümünde yer almaktadır (Oytan, 1991: 156). Yerindelik denetimi Hukuka orantılılık Denetimine nazaran daha öznel (subjektif) niteliktedir. Yapılacak

in, alınan kararın somut ko ullara elveri li olması, hizmetin gereklerine ve ihtiyaca mütenasip olması, yerinde ve isabetli olması gibi ölçütler öznel de erlendirmeleri içermektedir (Akıncı, 1999: 85).

Öngörülen amaçlara ula ılıp ula ılmadı ı veya hangi artlarda ve hangi düzeyde ula ıldı ı, yerindelik ve etkililik aray ılarının konusunu olu turmaktadır. Kurallara mütenasip olan bir i lem zaman ve ko ullar bakımından yerinde ve isabetli olmayabilir ve bu husus yerindelik denetimiyle ortaya çıkarılır (Örnek, 1998: 235). Yerindelik denetiminde aksiyon ve i lemin kamu yararı ile hizmetin gereklerine ve ihtiyaca uyup uymadı ı denetlenir.

2577 sayılı YUK'nun 2/2. maddesinde “ dari yargı yetkisi, idari aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetimi ile sınırlıdır. dari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen ekil ve esaslara mütenasip olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari aksiyon ve i lem niteli inde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler” denilmektedir. Yargı yerlerinin, yönetim yerine geçerek, iptal edilen kararın yerini almak üzere, yeni bir karar almaları, yönetsel aksiyon veya i lem niteli inde karar vermeleri, yönetim yerine takdir yetkisini kullanmaları, siyasal ye lemelerde bulunmaları yargı yetkisinin dı ında kalır ki, tersine bir uygulama yargının yönetimin yerini alması anlamına gelmektedir (Gözübüyük, 1993: 17).

Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasındaki “Yargı yetkisi, idari aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetimi ile sınırlıdır” hükümlerle yargı yerlerinin yerindelik denetimi yapamayaca ı belirlenmi olmakla birlikte, hukuka orantılılık ile yerindeli i her zaman birbirinden ayırmak kolay olmadı ından, bu kuralın çok katı bir biçimde uygulanması her zaman mümkün olmamaktadır. Hakikaten Danı tay kimi durumlarda dava konusu i lemin hukuka uygunlu unu denetlerken, ihtiyaca uygunlu unu, ba ka bir deyi le yerindeli ini de bir dereceye kadar göz önünde bulundurmaktadır (Gözübüyük, 1993: 17).

Yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminde gerek hiyerar ik olarak üst konumunda olanlar, gerekse vesayet makamları, yerel yönetimlerin i lemleri üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedirler (Konca, 2010: 15).

1.5.3. Finansal Denetim (Financial Control)

Bayar'a göre Finansal denetim, bütçe uygulamasına müteallik olarak kamu idarelerinin Finansal karar ve i lemlerinin denetimidir. Kamu idaresinin gelir, gider ve borç ili kileri ile her türlü malları ve kıymetlerine müteallik i lem ve tasarrufları, muhasebe düzeni içerisinde kayda alınır. Denetim bu veriler üzerinden gerçekleştirilir. Bu yönüyle Finansal denetim muhasebe denetimidir (Bayar, 2008: 3).

Yine Finansal denetim genel olarak Finansal nitelikteki i lem ve olayların mevzuata mütenasip olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmedi i, sunulan Finansal raporların gerçekleri yansıtıp yansıtmadığı ve denetlenen kurumun belirlenen prensip ve kurallara ne ölçüde uyduğunu saptamaya müteveccih olarak, müstakil denetçilerce yapılan inceleme ve de erlendirmeleri kapsar (Köse, 2007: 68).

Finansal denetim, kamu mal ve hizmetlerinin, kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve kamu malvarlı ının Finansal mevzuatın ve maliye biliminin önceden belirledi i erek ve kurallara uygunluğunu ara tırır (Altun, 2000: 7).

Sayı tay Kanunu teklifinin 2. maddesinin c) bendinde “Finansal denetim kamu idarelerinin hesap ve i lemleri ile Finansal faaliyet, Finansal yönetim ve denetleme sistemlerinin de erlendirme sonuçları temel alınarak Finansal rapor ve tablolarının güvenilirli i ve do rulu na müteallik denetimi ifade eder” ekinde tanımlanmıştır (Konca, 2010: 16).

Hakikaten 5018 sayılı Kanun'la, yerel yönetimlerde Finansal denetim yapma yetkisi Sayı tay ile yerel yönetimlerin iç denetçilerine verildi inden, söz konusu kanunun tümüyle yürürlü e girmesinden sonra, iç i leri Bakanlı ı denetim birimleri Mülkiye Tefti Kurulu ile Mahalli dareler Kontrolörleri, yerel yönetimlerin Finansal i lemlerini denetimleri dı nda tutmaya başlamışlardır (Konca, 2010: 16).

1.5.4. Performans Denetimi (Performance Audit)

“Performans, bir i i yapan bir bireyin, bir grubun ya da bir örgütün o i le amaçlanan hedefe ne ölçüde ula bildiğinin nicel ve nitel olarak ifadesidir.” Di er bir ifadeyle herhangi bir i te gösterilen başarı derecesidir (Bozkurt, 1998: 203).

Performans denetimi ise; “kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk prensipleri açısından yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun

gereklerinin makul ölçüde kar ılanıp kar ılanmadı nı görmek için bir kurumun, kurulu un, faaliyetin ya da programın de erlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır.” Yine “performans denetimi, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleştirilen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre ölçüp de erlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak ve böylece Finansal yönetimin güvenilirlik ve tutarlılı nı sa layabilmek için ula ılan sonuçları ilgililere duyurma süreci olarak da tanımlanmaktadır (Mutluer, 1998: 3).”

Performans denetiminin amaçları; kaynak kullanımında etkinli i, verimlili i ve tutumlulu u sa lamak, kurumsal etik ve hedeflere ula ılmasına katkıda bulunmak, hesap verme sorumlulu unu geli tirmek, idari ve Finansal reformları te vik etmek ve performans bilgisi sa lamak, yönetimin kalitesini arttırmak olarak sayılabilir (Candan, 2007: 65).

Kamu kurum ve kurulu larının performans denetimine tabi tutulmasına müteveccih olarak 1996 yılında 832 sayılı Sayı tay Kanunu'na eklenen “Verimlilik ve Etkinlik De erlendirmesi” ba lıklı EK 10. maddeyle Sayı tay; denetimine tabi kurum ve kurulu larının kaynakları ne ölçüde verimli, faal ve tutumlu kullandıklarını incelemeye salahiyetli kılınmıştır. Hakikaten Sayı tay 2008 yılı sonuna kadar on altı performans denetimi raporu düzenlenmiştir (Sayı tay, 2008: 48).

5018 sayılı Kamu Finansal Yönetimi ve Denetleme Kanunu'yla getirilen performans esaslı bütçelemeye kamu idarelerinin kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir ekilde kullanmak amacıyla hedefler oluşturmaları ve bu hedeflere ne ölçüde ula ıldığını ölçmek üzere göstergeler belirlemeleri öngörülmüştür. Aynı kanunla kamu idarelerinde performans denetimi yapılmasının da önü açılmıştır. Hakikaten 5018 sayılı Kanun'un 64. maddesinin b) bendinde “kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak” ile aynı maddenin d) bendinde “idarenin harcamalarının, Finansal i lemlere müteallik karar ve tasarruflarının, etik ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunlu unu denetlemek ve kıymetlendirmek” iç denetçinin görevleri arasında sayılmıştır. Performans denetimi ayrıca dış denetim organı olan Sayı tay tarafından da yapılan bir denetim türüdür. 5018 sayılı Kanun'un 68.

maddesinin b) bendinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi Sayı tay'a verilen görevler arasında sayılmı tır. Sayı tay tarafından yapılacak olan performans denetimi idarenin ve sorumluların yerine geçerek hedefler belirleyen, politikalar oluşturan, farklı politika seçenekleri arasında tercihte bulunan veya önceliklendirme yapan bir denetimdir. Belirlenmiş hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için kullanılan araçların yerinde i veya gereklili i performans denetimine konu edilmez. Sayı tay tarafından yapılacak olan performans denetiminde faaliyet sonuçları idare tarafından belirlenmiş göstergeler temel alınarak ölçülmektedir. Hakikaten meclise 01.02.2010 tarihinde sunulan Sayı tay Kanunu teklifinin 2/d maddesinde performans denetimi “ hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi, değerlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi” olarak tanımlanmıştır (Konca, 2010: 18).

1.6. Denetim Yöntemleri

Kamusal denetim organları ve denetçiler faaliyetlerini yürütürken çeşitli denetim yöntemlerini kullanmaktadırlar. Denetimin haberli olup olmamasına, denetimin nerede yapıldığına, denetimin sorgulu yapıp yapılmadığına, denetimin yönlendirilebilir olup olmadığına ve denetimi yapanın niteliğine göre denetim yöntemleri de değişmektedir (Konca, 2010: 11).

1.6.1. Haberli ve Ani Denetim

Denetimin zamanı, konusu ve yeri hakkında ilgililere veya denetime tabi olacıklara haber verilmesi durumunda, haberli denetim söz konusu olmaktadır. Haberli denetim sıkça yapılırsa, kurumda etkinlik ve verimliliği sağlar, yalnız uzun aralıklarla yapılırsa denetime kadar olan süre, kurumu ataletle sürükler. Haber vermeksizin birden yapılan denetimler ise, denetime tabi örgütün devamlı amade tutulmasını ve örgütün iyileşmesini sağlar, bu denetime sıkça başvurulması halinde örgütün normal çalışma düzeni bozulabilir (Atay, 1999: 49).

1.6.2. Yerinde ve Evrak Üzerinde Yapılan Denetim

Denetlenen kurum veya kurulu un bulundu u yerde yapılan, böylelikle denetlenen kurum hakkında gözlem yapılmasına ve ilgililerle görüşülerek ayrıntılı de erlendirmeler yapılmasına olanak tanıyan denetime yerinde denetim, denetlenecek kuruma gidilmeksizin evrakların getirilerek bunlar üzerinde denetim yapılmasına ise evrak üzerinde denetim denilmektedir. Örne in, Sayı tay Denetçileri denetimlerde bu iki yöntemi de kullanmaktadır (Konca, 2010: 12).

1.6.3. Sorgulu ve Sorgusuz Denetim

Sorgulu denetim yoluyla ilgili olan tüm ahıslardan açıklama, bilgi ve gerekiyorsa savunma istenmesi suretiyle denetimde objektiflik sa lanmaktadır. Sorgulu denetimde konular çok yönlü ve ayrıntılı olarak incelenebilmektedir. Sorgusuz denetim evrak üzerinde yapıldı ından ilgililerden savunma alınması veya onlardan açıklama istenmesi söz konusu de ildir (Topçu, 2006: 56).

1.6.4. Yönlendirilebilen ve Özgür Denetim

Denetimin üst bir makam tarafından ba latılması ve denetleyenin ve denetim konusunun kapsam, çe it ve di er açılardan yönlendirilmesi durumunda yönlendirilebilen denetimden bahsedilmektedir. Denetimin tümüyle Güdümlü olması durumunda, üst yönetim denetleyenin yerine geçmi olur ki, bu durum sa lıklı ve hukuka mütenasip bir denetimi ortaya çıkarmaz. Özgür denetimde ise, denetleyenin denetimde görevlendirilmesinden itibaren denetimin denetleyen tarafından her türlü etki ve tesirden uzak, nesnel ve yansız olarak yürütülmesi durumudur (Atay, 1999: 52).

1.6.5. Konsey ve Bireysel Denetim

Denetimin tüm a amalarının bir ahıs tarafından yapılması ve sonuçlandırılması durumunda bireysel denetim söz konusu olmaktadır. Denetimi bizzat yapanlarla, denetim sırasında yapılan tespitleri de erlendirip, sonuca varanlar aynı ve birden çok ahıs ise denetim kurulsaldır. Hiyerar ik denetim yetkisine haiz vali ve kaymakamların yaptı ı denetim bireysel denetime, Sayı tay, Devlet

Denetleme Kurulu ve Mülkiye Tefti Kurulu denetim elemanlarının, yardımcısıyla birlikte yaptıkları denetim ise kurul denetime örnek gösterilebilir (Atay, 1999: 52).

1.7. Yerel Yönetimin Kavramı

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karar alma ve uygulama yetkisinin, merkezi idare tekilatı dışında, merkezden müstakil tüzel kişiliği olan idarelere verilmesine yerinden yönetim (ademi merkezîyet) denilmekte olup, belirli bir coğrafî alanda ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasına yer bakımından yerinden yönetim, bazı hizmetlerin ayrı tüzel kişilerin aracılığıyla yerine getirilmesine ise hizmet bakımından yerinden yönetim denilmektedir (Yıldırım, 2002: 25). Bu çalışmada yer bakımından yerinden yönetim birimi olan yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimi incelenecek olduğundan, hizmet bakımından yerinden yönetim kurulları kapsamı dışında tutulmuştur.

KP'ye göre Evrensel Tarifi ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafî alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş özel gelirlere, bütçeye ve personele, görevlere ve yetkilere sahip merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişiliktir (KP, 2008: 177).

1.8. Yerel Yönetimlerin Denetlenme Şekilleri

Konca'ya göre Yerel yönetimlerin denetlenme şekilleri, siyasal denetim, yargısal denetim, idari denetim, kamu denetçilerince yapılan denetim ile kamuoyu denetimi şeklinde birbirinden ayrılabilir (Konca, 2010: 20). Tezin konusunun yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimiyle sınırlandırılması nedeniyle yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimi çalışmada ümüllü olarak, ayrı bölümler halinde ele alınacağından, bu denetimlere müteveccih kısa değlendirmelere ağırlık verilmemiştir. Kamu denetçilerince yapılan denetim ile kamuoyu denetimi ise aşağıdaki bölümde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

1.8.1. Yargısal Denetim

Anayasa'nın 125. maddesinde idarenin her türlü aksiyon ve i lemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilerek, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşulu yerine getirilmi ve böylelikle yönetilenlere hukuk güvenliği sağlanmıştır (Konca, 2010: 21).

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan, sonuçları bakımından en etkili denetim yolu yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zaruri bir sonucu olup, yargısal denetimin amacı, yönetimi hukuk devleti sınırları içerisinde tutmaktır (Gözübüyük, 1995: 301). Yargı denetimi idare karısında bireye teminat sağladığı gibi, yerel yönetimleri de merkezi idareye karşı korumaktadır (Arslan, 1978: 13). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'nın 11. maddesindeki "Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa ve ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetimin prensiplerine riayetini sağlamak amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır" hükmü yerel yönetimlere vesayet makamlarının aksiyon ve i lemlerine müteveccih yargı yoluna gitme hakkı vermektedir. Türkiye Cumhuriyeti söz konusu maddeye çekince koymakla birlikte, uygulamada merkezi idarenin aksiyon ve i lemlerine karşı yerel yönetimler yargıya gidebilmektedirler. Yine yerel yönetimlerin aksiyon ve i lemlerine karşı bireyler yargı yoluna başvurabilmekte, hatta yerel yönetimlerin organlarının aldığı kararlara karşı, diğer yetkili organları da yargıya başvurabilmektedirler (Konca, 2010: 22).

Yargı denetimi sonuçları kesinlik içerdiğinden, düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına müteallik tartışmalara ve belirsizliklere açıklık getirmesi dolayısıyla, en etkili ve objektif denetim yoludur (Akıllıo lu, 1990: 4). Bununla birlikte, diğer denetim yollarına göre yavaş ilerlemesi ve sonuçlarının geç alınması yargısal denetimin önemli sakıncalarıdır.

Yerel yönetimler alanında yapılan yeni yasal düzenlemelerle, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi büyük ölçüde kaldırılmış ve vesayet makamlarına yerel yönetimlerin i lemlerinin iptali için yargı yerlerine başvurusu yetkileri verilerek, yargı yerlerinin, bu i lemleri hukuka orantılılık yönünden denetlemesi sağlanmıştır. Yerel yönetimler üzerindeki yargısal

denetimine müteallik ayrıntılı de erlendirmelere çalı manın üçüncü bölümde yer verilmi tir (Konca, 2010: 22).

1.8.2. İdari Denetim

İdari birimler ve kurulu tarafından, bir takım idari usul ve yöntemlerle gerçekleştirilen denetime idari ya da yönetsel denetim denir. İdari denetimde, bir kamu kurulu u idari usul ve yollarla, kendi içinde denetim yapabildi i gibi, bir ba ka kamu kurulu u tarafından da denetlenebilmektedir. İdari denetimde kurulu un kendi kendini denetlemesi iç denetim olarak adlandırılırken, ba ka kamu kurulu larınca yapılan denetim ise dış denetim olarak adlandırılır. Hiyerar ik denetim bir iç denetim, vesayet denetimi ise bir dış denetim örne idir (Gözübüyük, 1995: 292).

İdari denetimin amacı, yönetimin etkili, verimli ve hedefleri do rultusunda çalı masını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, i lemlerini zamanında ve yasalar çerçevesinde do ru bir ekilde yerine getirmesini sa lamaktır (Karanfilolu, 2000: 66). Yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminde, yerel yönetimlerin kendi içindeki denetim faaliyetlerinden ziyade, merkezi idare veya di er denetim kurulu larının denetimleri daha ehemmiyetli rol oynamaktadır.

1.8.3. Siyasal Denetim

TBMM'nin hükümeti ve hükümet kanalıyla yerel yönetimleri soru, genel görü me, meclis ara tırması, meclis soru turması, gensoru gibi bilgi edinme ve denetim yollarıyla, TBMM'ne dilekçeyle yapılan ba vurular üzerine yapılan çalı malar ve İnsan Hakları nceleme Komisyonu'nun çalı malarıyla denetlemesi, siyasal denetim olarak adlandırıldı ı gibi, bu denetime yasama denetimi, meclis denetimi adı da verilmektedir. Yerel yönetimlerin siyasal denetiminde farklı siyasal partilerin yer aldı ı yerel yönetim meclisleri de ehemmiyetli rol üstlenmektedir (Konca, 2010: 21).

1.8.4. Denetçilerin Denetiminde Kamu Gözetim (Ombudsman)

İdarenin aksiyon ve i lemlerinden etkilenen halkın şikayetleriyle ilgilenmek ve idareyi yargı dış ında denetlemek amacıyla, sayısı yüzü a an ülkede Kamu

Denetçiliği müessesesi oluşturulmuştur. Türkiye’de de Kamu Denetçiliği müessesesinin oluşturulmasına müteveccih bir yasal düzenleme yapılmıştır, Yalnız söz konusu yasal düzenleme, Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Bununla birlikte Avrupa Birliği tam üyelik süreci dolayısıyla, Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan Kamu Denetçiliği müessesesinin, tekrar gündeme gelmesi beklendiğinden, yerel yönetimlerin denetiminde de faal rol oynayacak kamu denetçiliği kurumu (ombudsman) hakkında ayrıntılı olarak incelenmiştir (Konca, 2010: 23).

1.8.4.1. Kamu Denetçiliğinin Kavramı ve Tanımı (Ombudsman)

Kavramsal açıdan ombudsman kelimesi, halkın şikâyetlerini inceleyen, onlar adına hareket eden, haklarını koruyan ve yurtdışı ile yönetim arasında bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli kimseyi ifade etmek için siveç dilinde kullanılır. Ombudsman, temsilci veya sözcü anlamında “ombuds” ile ki i anlamında “man” sözcüklerinden meydana gelir (Tay i, 2013: 106). Hollanda’da “ulusal ombudsman” (Nationale Ombudsman), Kanada’da “vatandaş koruyucusu” (Protecteur du Citoyen), Romanya’da “halkın avukatı” (Avocatul Poporului), İtalya’da “sivil savunucu” (Difensore Civico) ifadeleri kullanılmaktadır (Tortop, 1998: 3). Bu kurumun ilk uygulandığı ülke olan siveç’te ise “aracı” anlamına gelen “ombuds” ve “ki i” anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşan ve “vekil, avukat, delege, temsilci, koruyucu” anlamlarına sahip olan ombudsman kavramı kullanılmaktadır (Çakmak, 2008: 2).

Türkiye’de yayınlanan bilimsel çalışmaların büyük çoğunluğunda ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda “Kamu Denetçisi” kavramı kullanılmı oldu undan, bu çalışmada tüm dünyada yaygın olarak kullanılan Kamu Denetçiliği kavramı ile kamu denetçisi kavramları kullanılacaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere yüzün üzerinde ülkede uygulama alanı bulan Kamu Denetçiliği kurumuna müteallik olarak; her ülkenin sosyal, siyasal ve kültürel değerleri ile demokratik gelişiminin ve bu kurumla ilgili bu ülkelerdeki yasal ve anayasal düzenlemelerin farklı olması dolayısıyla, bu kuruma müteallik çeşitli tanımlar yapılmıştır. Uluslararası Barolar Birliği Kamu Denetçiliği Komitesi ombudsmanı; anayasaya göre yasama organınca kurulan ve yasama organına karşı

sorumlu olan, ba ında yüksek seviyeli, müstakil bir bürokratin oldu u, hükümet kurulu ları, yetkilileri ve çalı anları tarafından haksızlı a u ramı insanların ikayetleri do rultusunda veya kendi inisiyatifi harekete geçen, ara tırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan ofis, ekinde tanımlamı tır (Babüro lu ve Hatibo lu, 1997: 15).

Yukarıda belirtilen Kamu Denetçili i tanımlarında ombudsmanın nitelikleri ve görevlerine vurgu yapılmı tır. Yapılan tanımlardan da görülece i üzere Kamu Denetçili i yönetimi denetleyen, yönetime yabancı olmayan ama yönetime ba lı da olmayan, yakınmalar üzerine harekete geçerek uyu mazlıkları çözmeye çalı an ahıs veya kurumdur. (Uluer, 1990: 10)

darenin denetim türlerinden birisi olan ombudsmanlık müessesesi di er denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinli ini arttırıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. Ba vuru prosedürünün basit, hızlı ve masrafsız olması, yürütme organı kar ısında müstakil olması, yaptırım yetkisi bulunmamakla birlikte kamuoyunu bilgilendirme yolu ile idare üzerinde baskı olu turmasıyla, dünya genelinde tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmi tır (Kestane, 2006: 128).

1.8.4.2.Kamu Denetçili i Kurumu Kurulmasına Müteveccih alı malar

5548 sayılı Kamu Denetçili i Kurumu Kanunu'nun genel gerekçesinde “Yönetim-birey ili kilerinde kar ıla ılan uyu mazlıkların faal ve hızlı bir ekilde çözümü amacıyla; yargının katı i leyi kurallarına ba lı olu u ve zaman alıcı i lemesi gere i kar ısında, yönetimi yargı dı ında denetleyen ama yönetime de ba lı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmı olan ve Avrupa Birli inin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin ço unda da bulunan, halkın ikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörölmü tür” denilerek kamu denetçili i kurumuna neden ihtiyaç duyuldu u açıklanmaya bahsedilmi tır. Hakikaten aynı gerekçeye VII. Kalkınma Planı çerçevesinde yapılan çalı malar ve projelerde de yer verilmi tır (Yılmaz vd., 2003: 64).

5548 sayılı Kanun’un 1. maddesinde kanunun amacı “gerçek ve tüzel ki ilerin idarenin i leyi i ile ilgili ikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa’da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü aksiyon ve i lemleri

ile tutum ve davranı larını; adalet anlayı ı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete orantılılık yönlerinden incelemek, ara tırmak ve idareye önerilerde bulunmak” ekinde açıklanmı olup, yine kanunun 9. maddesinde, kanunun amacında belirtilen hususlar, kurumun görevleri arasında sayılmı tır.

5548 sayılı Kanun’un 11. maddesinde kamu denetçilerinin ba denetçi ve denetçilerden oluşu aca ı, bu ki ilerin TBMM Genel Kurulu’nca seçilece i belirtilmi olup, kanunun 12. maddesinde “Hiçbir organ, makam veya ki i, ba denetçi ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” denilmek suretiyle kurumun ba ımsızlı ı sa lanmı tır.

5548 sayılı Kamu Denetçili i Kurumu Kanunu yürürlü e girdikten sonra Cumhurbaşkan ı ile TBMM üyeleri Haluk Koç ve Oya Araslı ile birlikte 123 milletvekili ayrı ayrı kanunun iptali ve yürütmenin durdurulması için dava açmı ve Anayasa Mahkemesi bu ba vurular üzerine 27.10.2006 tarihinde kanunun bazı maddelerinin yürürlü ünün durdurulması kararını vermi olup, kanunun tümü, Anayasa Mahkemesi’nin 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla Anayasa’nın 6., 87. ve 123. maddelerine muhalif görülmesi üzerine iptal edilmi ve söz konusu karar 04.04.2009 tarihli 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmı tır.

1.8.4.3. Kamu Denetçili i Kurumu’na Müteveccih Öneriler ve Ele tiriler

Kamu Denetçili i müessesesinin kurulmasıyla ilgili olarak; idari yapının siyasetle iç içe olması dolayısıyla, idarecilerin mahkeme kararlarının aksine icraatta bulunabildikleri, yargı kararlarını etkisiz hale getirecek yeni kararlar alabildikleri Türkiye’de, hukuki bir yaptırım içermeyen, sadece kamuoyuna ikayette bulunan Kamu Denetçili i müessesinden idarecilerin etkilenmeyecekleri, dolayısıyla bu müessesenin idarenin denetimine beklenen katkıyı sa lamayacağı, yönünde ele tiriler getirilerek, bunun yerine hukuki yaptırımları olan bir müessesenin getirilmesi savunulmu tur (Konca, 2010: 29).

Ayrıca kamu denetçilerince yapılan denetimlerin tesirli olabilmesi için faal bir kamuoyu denetimine ihtiyaç bulunmakla birlikte, Türkiye’deki demokratik geli mi lik ve toplumsal sorunlara olan duyarlılı ın kifayetli düzeyde olmaması,

medyanın ba ımsızlı ına müteallik sorunlar ile sivil toplum kurulu ları, sendikalar, kamu meslek kurulu ları, üniversitelerinde yeterince güçlü olmaması, kamuoyu denetimini sınırlandırmaktadır (Konca, 2010: 29).

1.8.5. Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimlerin denetiminde di er denetim türleri yanında kamuoyu denetimi de ehemmiyetli yer tutmaktadır. Kamuoyu denetimi yerel yönetimler üzerinde tek ba ına tesirli olabildi i gibi, siyasal, yargısal, idari denetim ve kamu denetçilerince (ombudsman) yapılan denetimlerle birlikte daha da tesirli olmaktadır. Örne in soru, genel görü me, meclis ara tırması gibi siyasal denetim araçlarıyla yapılan denetimler ile denetim kurum ve kurulu ları, yargı yerleri ve kamu denetçilerince yapılan denetim sonuçları kamuoyuna duyuruldu unda, bu denetimler kamuoyunca tartı ılmakta ve kamuoyunun da etkisiyle bu denetimler daha da tesirli olmaktadır. Bu e it denetim bazı yazarlarca halkın denetimi ba lı ı altında, bazı yazarlarca baskı grupları ve kamuoyu denetimi ba lı ı altında incelenmektedir (Konca, 2010: 30).

1.8.5.1. Kamuoyu Kavramı ve Tarifi

Siyasal karar alma sürecini etkileyen bir etken olması nedeniyle kamuoyu politika bilimi açısından çok önemlidir (Kapani, 1988: 146). Hakikaten siyasal iktidarlar, uygulayacakları politikalardan önce, yönetilenlerin veya yönetilenleri temsil eden örgütlerin görü n alma ve gerekirse onları alacakları kararlara ve yapacakları i lemlere ortak etme e ilimindedirler (Buran, 1999: 212).

Kamuoyunun yerel yönetimler üzerindeki denetim etkisini daha iyi kavrayabilmek için çalı mada öncelikle kamuoyu kavramına müteallik tanımlara yer verilecektir. Kamuoyu belli bir zamanda, belli bir sorun kar ısında, bu sorunla ilgilenen ehemmiyetli sayıdaki insanın birle mi kanaatlerinin, siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek ekilde ifade edilmesidir (Trkne, 2003: 316). Kamuoyu, kamu ya antısı ile ilgili olan tartı malı bir sorun kar ısında, bu sorunla ilgilenen ki iler grubunun ve grupların ta ıdıkları kanaatlerin anlatımı olup, bu anlatımlar hem o unluk hem de azınlık kanaatlerini içine almaktadır (Sezer, 1972: 5). Münci Kapani ise kamuoyunu belli bir zamanda, belli bir sorun kar ısında, bu sorunla ilgilenen ki iler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat eklinde tanımlamakla

birlikte bu Tarifin kavramı tam olarak aydınlatamadığını, hâkim kanaatin nasıl ortaya çıkacağı sorunu ile kamuoyunun sadece çoğunluğun kanaati olmayabileceğini, kamuoyu olayında nitelik unsurunun nicelik unsuruna göre daha fazla ağırlık taşıdığını belirterek son tahlilde kamuoyu kendini faal olarak duyuran kanaatlerin yanlı olmayacağını belirtmiştir (Kapani, 1988: 147).

Buna göre kamuoyu toplumun tümünün ya da bir kesiminin tavır ve düşüncelerinden oluşmaktadır. Kamuoyu oluşturan bireyler farklı görüş ve davranışlara sahiptir. Kamuoyu bu görüş ve davranışları tasnif edip, ortaya çıkarır. Özellikle temsili demokrasilerde mevcut görüşlerden hangisinin daha güçlü olduğunu bilmek yararlıdır. Kamuoyunun içeriği, sertliği, yoğunluğu ve yönü kamunun siyasal iktidardan ve liderden beklentilerini göstermesi açısından önemlidir. Kamuoyu, demokrasilerde kamusal politikaların oluşmasında ehemmiyetli bir rol oynamaktadır (Dinçkol, 2006: 49).

1.8.5.2. Kamuoyu Denetleme ve Etkileme Yolları

Kamuoyu “kurumsallaşmış bir denetim mekanizması olmaktan çok, kendiliğinden oluşan bir duyarlılık cephesidir (Akıncı, 1999: 59).” Dolayısıyla kamuoyu denetimi denildiğinde halkın, yönetimin aksiyon ve işlemlerine karşı takındığı tutumun yönetimi etkilemesiyle ortaya çıkan denetim anlamaktadır. Böyle bir denetimin tesirli olabilmesi için; toplumsal davranış geleneğinin yaygın olması, müstakil basın ve diğer kitle iletişim araçları ile demokratik ve müstakil örgütlerin varlığı gerekmektedir (Ergun, 1992: 309,312).

Kamuoyu denetimi; halkın ortak çıkarlar etrafında yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını geçmişe ve geleceğe dönük olarak etkileme gücünü ifade eder. Yönetimin kararları performans kriterine göre denetlenmektedir. Medyanın desteklenmesiyle siyasal kararlar tartışma konusu olabilmekte ve kamuoyu idari kararları yönlendirmektedir (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31-32).

İdari aksiyon ve işlemlerden etkilenen veya etkilenme olasılığı olan gerçek ve tüzel kişilerin, bir araya gelerek tepki göstermeleri, yanlı buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı yapmaları yönetimin tesirli bir biçimde denetlenmesini sağlar (Akıncı, 1999: 60). “Çekişme, yönlendirme, yoğunlaşma, dikkati çekme ve kararlı tutum sergileme yöntemleriyle

kamuoyu, halkın yönetime katılmasına ve yönetimi denetlemesine olanak verir (Akıncı, 1999: 57).”

“Kamuoyu çe itli fikirlerin, kar it görü lerin, de i ik yorumların, çatı an tezlerin açıkça ortaya döküldü ü ve tartı ıldı ı hür bir ortamda olu abilir ve olgunla abilir ki bu nitelikler demokratik rejimlerde söz konusudur (Kapani, 1988: 152).” Demokrasinin içselle tirildi i ve yerle ti i toplumlarda yerel halk, yerel yönetimleri yerel ihtiyaçları gere i gibi kar ılayıp kar ılamadı ı, faaliyetlerini yürütürken hukuka uyup uymadı ı ile yapılan aksiyon ve i lemlerin yerindeli ini sorgulayarak, çe itli yollarla tesirli bir hem ehri denetimi yapmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Hem ehri Hukuku” ba lıklı 13. maddesinin birinci fıkrasında herkesin ikamet etti i beldenin hem ehri oldu u, hem ehri lerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları oldu u belirtilmi olmakla birlikte, hem ehri lere sadece belde de ikamet etmeleri dolayısıyla, belediyenin tüm i lemlerine kar ı, do rudan dava açma imkanı tanınmamı tır. Bununla birlikte Danı tay menfaat ili kisinin, iptal davasının amacına ve hukuk devleti ilkesinin gerçeikle mesini sa lama gere ine mütenasip olarak yorumlanması gerekti i görü ü ile, kent planlaması, çevre, özelle tirme, tarih ve kültür ile ilgili konularda, semt ve kent sakinlerinin, belde ve köy halkının veya köy halkının menfaatleri için köy tüzel ki ili inin, sivil toplum örgütleri ile kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu larının açmı oldukları iptal davaların bazılarını kabul edebilmektedir. Ancak Danı tay’ın bu yöndeki kararları her olay için geçerli de ildir. Danı tay her olayın özelli ine ve olayın kendi ko ulları içerisinde de erlendirerek karar vermektedir (Atay, 2006: 99,101). Danı tay’ın bu yöndeki uygulamaları yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu ve yargısal denetimlerini daha da tesirli hale getirmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun’un 15. maddesi ile 5302 sayılı 1 Özel daresi Kanun’un 7. maddesinde belediye ve il özel idaresi hizmetleriyle ilgili halkın görü ve dü üncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve ara tırması yapılabilece i hüküm altına alınmı tır. Yine 5393 sayılı Belediye Kanun’un “Kent Konseyi” ba lıklı 76. maddesinde kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu larının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kurulu larının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile

di er ilgililerin katılımıyla olu an kent konseyinin, kent ya amında; kent vizyonunun ve hem ehrilik bilincinin geli tirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımla ma ve dayanı ma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim prensiplerini hayata geçirmeye çalı aca ı ve belediyelerin kent konseyinin faaliyetlerini yürütmesine yardım ve destek sa layaca ı hüküm altına alınmı tır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesi ile 5302 sayılı 1 Özel daresi Kanunu'nun 39. maddesinde bu yerel yönetimlerin stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmi performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirilme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet

raporu hazırlayaca ı ve bu faaliyet raporunu içi leri Bakanlı ı'na ve kamuoyuna sunaca ı belirtilmi tir. Böylelikle kamuoyu yerel yönetimlerin faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi edinerek, bunları yerindelik ve di er yönlerden sorgulayabilmektedir. Ayrıca 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun yönetilenlere tanıdı ı bilgi edinme hakkı, idarenin denetlenmesi yöntemlerinden biri olan kamuoyu denetimine de olanak sa lamaktadır. Yönetimin i leyi i konusunda her an kendisini ahıslara bilgi verme yükümlülü ü altında gören idarenin hukuka ba lı kalaca ı söylenebilir. Di er yandan bu hak idarenin i leyi i konusunda bireylerin, yönetimi sorgulayabilme kanallarını açık tutarak, ona yönetime kısmen katılma olana ı da verebilmektedir (Ak ener ve Çakmakçı, 2004: 46).

Dolayısıyla bilgi edinme hakkı kamu kurum ve kurulu larına açık, effaf, hesap verebilir bir yönetim anlayı ına geçmeleri konusunda zorlamaktadır.

1.8.5.3. Kamuoyu Denetimine li kin Yetersizlikler, Sorunlar ve Öneriler

Kamuoyu olu umunda ve olu an kamuoyunun idareyi yönlendirip, çe itli vasıtalarla denetlemesinde ülkedeki demokrasinin geli mi lik düzeyi ile müstakil ve güçlü basın ehemmiyetli bir yere sahiptir. Demokrasinin içselle tirildi i ve yerle ti i toplumlarda siyasal partiler, sivil toplum kurulu ları, meslek örgütleri, sendikalar, üniversiteler de güçlenerek kendi olanaklarıyla birlikte, kitle ileti im araçlarını da kullanarak kamuoyu olu turmakta ve idare üzerinde baskı kurarak hem alınacak kararları etkilemekte, hem idarenin aksiyon ve i lemlerinin di er denetim

yollarınca da denetlenmesine yol açabilmektedir. Hakikaten bunlardan çekinen ve etkilenen idare gerek seçimler dolayısıyla, gerekse kamuoyu baskısını azaltmak ve di er denetim yollarına da maruz kalmamak için olu an kamuoyunu her zaman dikkate almaktadır. Ancak Türkiye'deki demokratik geli mi lik, halkın e itim düzeyi ile toplumsal sorunlara olan duyarlılı ın kifayetli düzeyde olmaması, kitle ileti im araçları, yazılı ve görsel medyanın ba ımsızlı ı ve sermaye yapısına müteallik sorunlar ile sivil toplum kurulu ları, sendikalar, kamu meslek kurulu ları ve üniversitelerin de yeterince güçlü olmaması, kamuoyu denetiminden beklenen faydaları sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili kamuoyuna açıklamalarda bulunulmasına müteveccih yeni yasal düzenlemeler, halkın idarenin faaliyetleri konusunda bilgi sahibi olmasını ve bu faaliyetleri yerindelik ve hukuka orantılılık bakımından sorgulamasının önünü açtı ından, kamuoyu denetiminin etkinli inin artırılmasına müteveccih olumlu geli melerdir. Yine il özel idareleri ile belediyelerin hizmetleriyle ilgili olarak halkın görü ve dü üncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve ara tırması yapmasına müteveccih yeni yasal düzenleme, demokratik ilkeler bakımından olumlu görünmekle birlikte, yerel yöneticiler tarafından organize edilen ve mutlak kendi yanda larının katılımına göre dizayn edilen kamuoyu yoklamalarının, aldatıcı sonuçlar do uraca ı açıktır. Bu nedenle yargı gözetiminde veya bu konuda yetkilendirilmi özerk bir kamu kurumunca organize edilen gerçek anlamda bir referandum mekanizması getirilmesi, olası sorunları önleyecektir (Ulusoy, 2005).

K NC BÜLÜM YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM

Hukuk devleti, hukukun üstünlüğüne egemen kılan, ahıs hak ve özgürlüklerini koruyan, adaletli bir hukuk düzenine ve müstakil bir yargıya sahip olan ve yürürlükteki yasaları, evrensel hukuk kurallarına mütenasip olan devlettir (Kincio ulları, 1997: 29).

Türkiye'nin AYM bir kararında hukuk devletini, “tüm aksiyon ve i lemlerinin hukuka uygunlu unu ba lıca geçerlilik ko ulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı hedefleyen ve bunu geli tirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya muhalif durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu özgürlük ve hakları koruyup güçlendiren, hukuk güvenli i sa layan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın bozamayaca ı temel hukuk prensipleri bulundu u bilincinde olan devlet” ekinde tanımlamı tır (AYM, 2007).

Hukuk devleti anlayı ı, bir ülkede yerle mi hukuk düzenine yalnız bireylerin de il, yönetimin de uymasını gerektiren bir prensip olup, bu ilkenin mana kazanabilmesi için, ülkede egemen olan hukukun, yönetilenlere hukuk güvenli i sa laması gerekir (Gözübüyük, 1995: 145).

Yargı denetimi sonuçlarının nihai ve kesin olması, bu denetimi di er denetim yolları olan siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetiminden ayırmakta ve daha tesirli hale getirmektedir. Zira yargısal denetim tartı mayı keserek, düzenledi i toplumsal ili kiler alanına kesinlik ve istikrar getirmektedir. Yargısal denetimin kimi yanları kendine özgüdür. Ba ka denetim türlerinde kullanılması söz konusu de ildir. Örne in yargı denetimini yapanlar mahkemeler ve yargıç konumunda olanlardır (Akıllıo lu, 1990: 4).

Yine di er denetim türleriyle giderilmesi her zaman mümkün olmayabilen eksiklikler ve sakıncalar yargısal denetimle giderilebilmektedir. Ayrıca idare edilenlerin idareyle olan anla mazlıklarını yansız bir yargı merciinin önüne götürebilmeleri, yönetilenlerin huzur ve güven duygularını da arttırmaktadır (Derdiman,2007: 14). Bu özellikleri dolayısıyla yargı denetimi, yerel yönetimlerin

aksiyon ve i lemlerine kar ı yerel halka güvence sa larken, yerel yönetimleri de merkezi idarenin keyfi karar ve davranı larına kar ı korumaktadır. Genel olarak yargısal denetime müteallik yapılan bu açıklamalardan sonra a a ıda, yargı denetiminde uygulanan sistemler ve yargı denetiminin kapsam ve sınırları ile yargısal denetim yapan yargı yerlerinin strüktürü ve i leyi i ele alınmı ve il özel idareleri, belediyeler ve köyler üzerindeki yargısal denetim incelenmi tir. Bu bölümde ayrıca yargısal denetimin yetersizliklerine, sorunlarına ve yargısal denetimin etkinli inin arttırılmasına müteveccih önerilere de yer verilmi tir.

2.1. Yargısal Denetimde Uygulanan Sistemler

idari faaliyetlerin hukuk kurallarınca nasıl düzenlenece i ve denetlenece i konusunda belli ba lı iki sistem mevcuttur. Bunlardan birincisi ngiltere, Amerika Birle ik Devletleri ve Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan ve “tek hukuk-tek yargı sistemi” olarak adlandırılan adli idare sistemidir (Günday, 1999: 84). Adli rejim veya (Candan, 2001: 3) yargı birli i sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde idarenin faaliyetlerine, bireylerin faaliyetlerine uygulanan genel ve ortak hukuk uygulanmakta, idare ve bireylerin faaliyetlerinin hukuka uygunlu u, genel mahkemeler (adliye mahkemeleri) tarafından denetlenmektedir (Günday, 1999: 84). Bu sistemde idareye, idare edilenlerin kar ısında üstünlük tanınmamı oldu undan, idarenin faaliyetlerinin yarattı ı sorunlar, idare edilenlerin kendi aralarındaki ili kilerde tabi oldukları yargı yerlerinde ve özel hukuk kurallarına göre çözülmektedir (Candan, 2001: 4). Di eri ise ba ta Fransa olmak üzere Kıta Avrupa’sı ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanmakta olan ve “iki ayrı hukuk ve iki ayrı yargı sistemi” olarak da adlandırılan idari rejimde, idarenin faaliyetleri adalet mahkemeleri dı nda ayrı yargı mercilerince, de i ik yargılama usulleri izlenerek denetlenmektedir (Günday, 1999: 85).

idare, kamu hizmetini yürütürken, idare edilenlerin sahip olmadıkları, “kamu gücü” adı verilen üstün salahiyyet ve güçlerle hareket etmektedir. idarenin bu gücünü kullanırken hukuka uyup uymadı ının denetlenmesi(Candan, 2001: 4-5), hukuk devletinin en ehemmiyetli gereklerinden olup, idari rejimde söz konusu denetim bu konuda uzmanla mı idari yargı organlarınca yapılmaktadır (Tortop, 1998: 38). Gerçekte bu iki sistemden h ç biri tek ba ına uygulanmamakta, hemen her ülkede,

bu iki sistemden birine, ya da di erine a ırlık verilmektedir (Gözübüyük, 1993: 301 ve Eryılmaz, 2003: 317). Hakikaten adli rejimin uygulandı ı kimi ülkelerde, kamu hizmetlerinin çe itlili inin ve sayısal artı ı kar ısında idari anla mazlıkların çözümü için, özel idari mahkemeler olu turulmu tur (Eryılmaz, 2003: 317). Buna bedel idari rejimin uygulandı ı Türkiye’de de, idari uyu mazlıkların çözümünün, özel kanunlarla, ba ka yargı düzenlerinin görevlerine bırakılması olanaklıdır (Candan, 2001: 18). Hakikaten hukuk sistemimizde, adli yargıyı görevli kılan çok sayıda yasal düzenleme mevcuttur (Demirkol ve ba , 2005: 8).

Genel olarak yerel yönetimlerin aksiyon ve i lemlerinden kaynaklanan ihtilaflar, iptal ve tam yargı davası yoluyla idari yargıda çözümlenmekte, yerel yönetimlerce verilen bir kısım idari cezalarla ilgili ihtilaflar ise, adli yargıda itiraz konusu edilerek, Hukuka orantılılık Denetiminden geçirilmektedir (Karaaslan, 2007: 288).

Dolayısıyla gerek yönetsel i lemlerden do an uyu mazlıkların bir bölümü ile idarenin özel hukuk ki ileri ile yaptı ı özel hukuk sözleşmeleri, gerekse idarenin tek taraflı bazı yönetsel i lemleri ile haksız fiil olu turan yönetimin bazı eylemleri adli yargı organları tarafından denetlenmektedir. Adliye mahkemeleri bu konudaki yetkilerini ya yasalardan, ya da mahkeme içtihatlarından almaktadır (Atay, 1999: 202).

Bununla birlikte temel ehemmiyetli olan, idarenin adli ya da idari mahkemeler tarafından yargısal denetime tabi tutulmasıdır. Yoksa uyu mazlıkların çözümünde adli yargıya verilen görevler, idarenin yargısal denetimine bir sınırlama getirme amacı ta ımamakta, sadece idari yargının vazife alanını daraltmaktadır (Demirkol ve ba , 2005:10). Adliye mahkemeleri dı ında Anayasa Mahkemesi, Uyu mazlık Mahkemesi ile Yüksek Seçim Kurulu’da yönetim hukukunun içtihat mahkemeleri niteli ini ta ımaktadırlar (Karanfilolu, 2000: 8).

2.2. Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırı

Anayasa’nın 125. maddesinde idarenin her türlü aksiyon ve i lemlerine kar ı yargı yolunun açık oldu u belirtilmi ve yargı yetkisi idari aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetimi ile sınırlandırılmı tır. Konuya müteallik olarak dari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 2. fıkrasında da “ idari yargı yetkisi,

idari aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetimi ile sınırlıdır. dari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen ekil ve esaslara mütenasip olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari aksiyon ve i lem niteli inde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler” denilerek idari i lemlerin yargısal denetimine bir sınır getirilmek istenmi tir.

Buna göre yargısal denetim, idarenin aksiyon ve i lemlerinin hukuka uygunlu u ile sınırlı olmalıdır. Yargısal denetimde, takdir yetkisinin, idare tarafından yalnızca hukuka mütenasip kullanılıp kullanılmadı ı denetlenmektedir. Yargı dı ı denetimlerde ise takdir yetkisinin hem hukuka mütenasip kullanılıp kullanılmadı ı, hem de ihtiyaca mütenasip kullanılıp kullanılmadı ı denetlenmektedir (Kalabalık, 1997: 193).

Örne in Yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminde gerek hiyerar ik olarak üst konumunda olanlar, gerekse vesayet makamları, yerel yönetimlerin i lemleri üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedirler. Ayrıca yerel yönetimlerin siyasal denetimleri ile kamuoyu denetiminde de yerindelik denetimi yapılabilmektedir. Aksiyon ve i lemlerin yerindeli ine müteveccih bir yargısal denetim yapılması durumunda, mahkemeler idarenin yerine geçmi olur ki, bu durumda idarecilerin takdir yetkisi de kısıtlanır. Böyle bir uygulama yerel yönetimlerin hem özerkli ini zedeler, hem de yerel yönetim organlarının takdir yetkisini sınırlayarak, yerel kamu hizmetlerinin gere i gibi yapılmasını aksatır. Yargı yerlerinin, yerindelik denetimi yapamayaca ı Anayasa ve YUK’nuyla belirlenmi olmakla birlikte, hukuka orantılılık ile yerindeli i her zaman birbirinden ayırmak kolay olmadı ından, bu kuralın çok katı bir biçimde uygulanması her zaman mümkün olmamaktadır. Hakikaten Danı tay kimi durumlarda dava konusu i lemin hukuka uygunlu unu denetlerken, ihtiyaca uygunlu unu, ba ka bir deyi le yerindeli ini de bir dereceye kadar göz önünde bulundurmaktadır (Gözübüyük, 1995: 17).

2.3. İdari Yargı Kurullarının İleri ve Yapısı

Hukuk devleti ilkesinin bütün kurum ve kuralları ile yerle edilmesi için idarenin hukuka ba lı olması ve yargısal denetime tabi olması gereklidir. Hakikaten idari yargının temel i levi, yönetimin hukuka ba lılı nı sa lamak, ahıs hak ve özgürlüklerini korumak suretiyle demokratik hukuk devleti ilkesini güvenceye almaktır (Kincio ullanı, 1997: 30). İdari yargı yerlerinin strüktürü ve i levi iyle ilgili olarak açıklamalar a a ıda belirtilmi tir.

2.3.1. Danı tay (Council of state)

Anayasa'nın 155. maddesine göre Danı tay, idari mahkemelerince verilen ve kanunun ba ka bir idari yargı merciine bırakmadı ı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Danı tay davaları görmek, Ba bakan ve Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleriyle ilgili ayrıcalık artla ma ve sözleşmeler hakkında iki ay içerisinde dü ünmesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyu mazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen di er i leri yapmakla görevlidir. Bu özellikleriyle Danı tay Anayasa'yla görevlendirilmi yüksek idare mahkemesi, danı ma ve inceleme merciidir (Yıldırım, 2002: 75).

Danı tay'ın biri yargısal, di eri idari (danı ma, inceleme) olmak üzere iki ayrı görevi vardır. Danı tay'ın yargısal görevlerini a a ıdaki ekilde sıralayabiliriz. İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danı tay'da görülen davalarla ilgili kararlara kar ı temyiz istemlerini inceler ve karara ba lar. Ayrıca 2575 sayılı Kanun'da yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara ba lar. (2575 sayılı Kanun'un 23. md.)

a) Danı tay ilk derece mahkemesi olarak: Bakanlar Kurulu kararlarına, ba bakanlık, bakanlıklar ve di er kamu kurum ve kurullarının müste arlarıyla ilgili mü terek kararnamelere, bakanlıkların düzenleyici i lemleri ile kamu kurulları veya kamu kurumu niteli indeki meslek kurullarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici i lemlere, Danı tay İdari Dairesi'nce veya İdari ler Kurulu tarafından verilen kararlar üzerine uygulanan aksiyon ve i lemlere, birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren i lere, Danı tay Yüksek Disiplin Kurulu

kararları ile bu Kurulun vazife alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı ile ilgili kararlarına, kararları iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmemen kamu hizmetleri ile ilgili ayrıcalık arttırma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları varolan kararlara bağlanır (2575 sayılı Kanun'un 24/1. md.) Ayrıca Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve kararlara bağlar. (2575 sayılı Kanun'un 24/2. md.)

b) Danıştay temyiz yeri olarak, ilk derece idare ve vergi mahkemelerince nihai olarak verilmiş olan, bölge idare mahkemelerine itiraz yolu ile giderilemeyen kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ca nihai olarak verilmiş olan kararları inceler ve kararlara bağlar (2575 sayılı Kanun'un 25. md.)

c) Danıştay uyuşmazlık yeri olarak, yönetsel yargı yerleri arasında çıkan vazife ve salahiyet uyuşmazlıklarını giderir. (2575 sayılı Kanun'un 26. md.)

d) Danıştay, yönetsel yargı alanında içtihat bakımından uygunluğu elde etmek amacıyla içtihatı birleştirme kararları alır. (2575 sayılı Kanun'un 39. md.)

Her daire bir başkan ve en az dört üyeden kurulur, görüşme sayısı beştir, kararlar çoğunlukla verilir. Dairelerde yeteri kadar tetkik hâkimi bulunur. Danıştay'ın idari görevleri 1. daire ile idari Daireler Kurulu tarafından, yargı görevleri ise oniki "dava dairesi" "idari Dava Daireleri Genel Kurulu" "Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu" ve "İçtihatları Birleştirme Kurulu" tarafından yerine getirilmektedir (Konca, 2010: 68).

2.3.2. Bölge İdare Mahkemeleri (Region Administrative Courts)

Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafya ve idari durumlarına göre içtihatları ve Maliye Bakanlıklarının görüşü alınarak Adalet Bakanlığı'nca kurulur ve yargı çevreleri belirlenir. (2576 sayılı Kanun'un 2. md.)

Bölge idare mahkemeleri idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazları inceler ve kesin hükme bağlar. Ayrıca idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan vazife ve salahiyet uyuşmazlıklarını inceler ve kararlara bağlar. Dolayısıyla bölge idare mahkemeleri idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlara karşı temyiz yeri olarak görevi yapmaktadır.(2576 sayılı Kanun'un 8. md.)

Bölge idare mahkemeleri bir başkan ve iki üyeden oluşur. Mahkeme başkanlarının kanuni sebeplerle yokluğunda, başkanlık en kıdemli üye vekalet eder ve üye noksanlığı bölgedeki idare ve vergi mahkemeleri hâkimlerinden kıdem sırasına göre tamamlanır. (2576 sayılı Kanun'un 3. md.)

2.3.3. İdare Mahkemeleri (Administrative Courts)

İdare mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir. İdare mahkemelerinin vazife alanını belirlemede genel kural, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin, vergi mahkemelerinin vazife alanına girmeyen tüm yönetsel uyuşmazlıklarda görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğuudur (Gözübüyük, 1995: 37).

İdare mahkemeleri ayrıca genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara müteallik davalara bakmakta ve diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Ayrıca özel kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve Danıştay Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış olduğu davaları çözümlenmekle görevlidir (2576 sayılı Kanun'un 5. md.). İdare mahkemelerinde birer başkan ile yeterli kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkanlık eder (2576 sayılı Kanun'un 4. md.). İdare mahkemeleri, dava türlerinden konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ile tam yargı davalarından uyuşmazlık miktarı her yıl belirlenen parasal tutarı anahtar kurul olarak, yani bir başkan ve iki üye ile görüşülerek karara bağlanmakta, belli tutarı anahtar iptal davaları ile tam yargı davaları ise idare mahkemeleri hâkimlerinden biri tarafından çözümlenmektedir (Candan, 2006: 19).

2.3.4. Vergi Mahkemeleri (Tax Courts)

Vergi mahkemeleri özel yetkili mahkemelerdir. Vergi mahkemeleri genel bütçeye, belediye ve il özel idareleri, köylere ait vergi resim harçlar ile benzeri finansal yükümlülükler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere müteallik davaları ve bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına müteallik davaları çözümlenmektedir. Ayrıca diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. (2576 sayılı Kanun'un 6. md.)

Vergi mahkemelerinin görevine giren idari davalardaki idari uyu mazlı in miktarı her yıl belirlenen parasal tutarı a anlar kurul olarak, yani bir ba kan ve iki üye ile görü ülerek karara ba lanmakta, belli tutarı a mayan iptal davaları ile tam yargı davaları ise bir idari hâkimler tarafından çözümlenmektedir. (2576 sayılı Kanun'un 7. md.) dare ve vergi mahkemelerinin kurul olarak verdi i kararlara kar ı temyiz yolu ile Danı tay'a, tek hâkimle verdi i kararlara kar ı da itiraz yolu bölge idare mahkemesine ba vurma olana ı vardır.(2576 sayılı Kanun'un 8. md.)

2.4. Sayı tay'ın Strüktürü ve Yargısal Görevleri

5428 sayılı Kanun'la de i tirilen Anayasa'nın 160. maddesine göre "Sayı tay merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve i lemlerini kesin hükme ba lamak ve kanunlarla verilen denetleme, inceleme hükme ba lama i lerini yapmakla görevlidir. Sayı tay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbe gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltmesi talebinde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargıya ba vurulamaz." Yine aynı kanunla Anayasa'nın 160. maddesine göre "Mahalli idarelerin hesap ve i lemlerinin denetimi ve kesin hükme ba lanması Sayı tay tarafından yapılır" hükmü eklenmi tir (Konca, 2010: 70).

832 sayılı Kanun'la Sayı tay'ın görevleri açıklanmı olup, söz konusu kanunun 1.maddesinde Sayı tay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve i lemlerini yargılama yolu ile kesin hükme ba lamak ve kanunlarla verilen, inceleme, denetleme ve hükme ba lama i lerini yapmakla görevli, özel, idari yargı kurulu udur denilmi tir.

Yukarıdaki hükümlerden anla ılaca ı üzere Sayı tay'ın biri yönetsel, di eri yargısal olmak üzere iki çe it görevi vardır. Sayı tay'ın yargısal görevleri arasında gelir, gider ve mal i lemlerini, bu i lemlere müteallik sayman hesaplarını incelemek ve sorumluların zimmet ya da beraatına karar vermek sayılabilir. Sayı tay görevini yerine getirirken hem saymanların hesap ve i lemlerini denetçiler eliyle denetlemekte, hem de bu denetimler sırasında ortaya çıkan yasaya muhalif

durumlardan dolayı saymanları tazmine mahkûm etmektedir (Gözübüyük, 1995: 47).

Sayı tay denetçileri tarafından yapılan denetim sonucu hazırlanan raporlar, ilgili dairelerde hükme bağlanır. Raporlarda yer alan konularla ilgili olarak savcıların görüşü alınır ve lüzumlu görüldüğünde sorumluların yazılı ve sözlü savunmaları alınabilir (Örnek,1998: 247).

Sayı tay'ın yargısal denetimi uygulamadan sonra yapılmakta ve sorumluların gelir, gider ve mal hesap ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu konu almaktadır. Sayı tay tarafından sorumlular hakkında verilen beraat ve tazmin ekindeki kararlar yargısal nitelikte olup, ilgililer tarafından Sayı tay Temyiz Kurulu'nda temyiz olunabilir (Atay, 1999: 185). Temyiz yolunu kullanabilmek için kararda kanuna aykırılık, yetkiyi almak, yargılama yöntemlerine uymamak söz konusu olmalıdır. Temyiz Genel Kurulu, kararı olduğu gibi onaylar; kararı düzelterek onaylar; kararı kaldırır veya kararı bozar. Temyiz Kurulu'nca verilen kararlar kesindir; bunlar hakkında başka bir merciye başvurulamaz (Altın, 1999: 54). Ayrıca karar düzeltilmesi içinde başvurulabilir. Yukarıda açıklandığı üzere Sayı tay sayman hesaplarını yargılayan bir hesap mahkemesidir. Sayı tay'a Anayasa'yla verilen yönetsel ve yargısal görevlerinin ışığında Sayı tay'ın yüksek bir hesap mahkemesi ve anayasal yüksek bir denetleme kurulu olduğunu söylenebilir (Kaneti, 1990: 1011).

2.5. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetimi

Yerel yönetimlerin idari işlemlerinden menfaati ihlal edilenler, söz konusu işlemi yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka muhalif olduğu iddiasıyla iptal edilmesini yargı mercilerinden isteyebilmektedir. İdari işlemde kasıt “bir idari makam tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, idare hukukunun kendisine tanıdığı kamu gücünü kullanarak ve tek yanlı iradeyle yapılan kesin (idari prosedürün son aşamasını da geçirmiş) ve yürütülmesi zaruri (icrai) her türlü işlemdir.” Eğer iptali istenilen idari işlem davayı açanın menfaatini ihlal etmemişse, davacının dava açmaya ehil olmadığı kabul edilmekte ve dava, işin esasına girilmeksizin, ehliyetsizlik nedeniyle reddedilmektedir (Candan, 1990: 65).

Dolayısıyla mutlak vatandaşlık, hem ehil, hem ehil, köy sakinliği gibi sıfat ve durumlar, ihlala iptal davası açma hakkı vermemektedir (Candan, 1990: 98). Bununla birlikte Danıştay menfaat ilgisinin, iptal davasının amacına ve

hukuk devleti ilkesinin gerçekte mesini sa lama gere ine mütenasip olarak yorumlanması gerekti i görü ü ile, kent planlaması, çevre, özelle tirme, tarih ve kültür ile ilgili konularda vatandaşların, milletvekillerinin, semt ve kent sakinlerinin, belde ve köy halkının veya köy halkının menfaatleri için köy tüzelki ili inin, sivil toplum örgütlerinin ve siyasi partilerin, üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendiren konularda da kooperatiflerin, derneklerin, vakıfların, sendikaların ve kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu larının açmı oldukları iptal davalarını kabul edebilmektedir. Ancak hemen ifade edelim ki Danı tay'ın bu yöndeki kararları her olay için geçerli de ildir. Söz konusu kararlarda görülece i üzere Danı tay her olayın özelli ine ve olayın kendi ko ulları içerisinde söz konusu olayları de erlendirmi ve kimi kararlarda “ciddi ve makul alaka”, kimi kararlarda “ciddi ve makul menfaat ili kisi” ve kimi kararlarda hukuki fayda görerek menfaat ihlali oldu u yönünde kararlar vermi tir (Candan, 1990: 101). Yerel halkın, yerel yönetimlerin aksiyon ve i lemlerine müteveccih yargıya ba vurması ile söz konusu aksiyon ve i lemlerin hukuka uygunlu unun denetlenmesinde, hem kamuoyu denetimi, hem de yargısal denetim söz konusu olmaktadır.

nanç'a göre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'nın 11. maddesinde “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa ve ulusal mevzuat tarafından belirlenmi olan özerk yönetim prensiplerine riayetini sa lanması amacıyla yargı yoluna ba vurma hakkına sahip olacaklardır” hükmü yer almakta olup, söz konusu hüküm Türkiye Cumhuriyeti tarafından çekince konularak onaylanmamı tır. Söz konusu hüküm onaylanmamakla birlikte Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi idarenin kararları aleyhine Danı tay ve idare mahkemelerine ba vurabilmektedir (nanç, 2007: 20).

Yine yerel yönetimler merkezi hükümetin kendileriyle ilgili yaptı ı her türlü düzenlemeye kar ı mahkemelerde dava açabilme olana ına sahiptir. Bu kapsamda birçok kanun, yönetmelik ve genelgenin yerel yönetimlerin ba vurusu üzerine mahkemeler tarafından iptal edildi i göz önüne alındı ında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'nın 11. maddesine konulan çekincenin kaldırılabilce i de erlendirilmektedir (BM GM, 2008).

Yine belediye ba kanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri ile köy ve mahalle muhtarları ve yerel yönetimlerde görevli memurlar ve kamu

görevlilerinin, görevleri sebebiyle i ledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarına müteallik olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. zin vermeye yetkili merci, bu kanun kapsamına giren bir suç i ledi ini ö rendi inde ön inceleme yapar veya yaptırır. zin vermeye yetkili merci 30 gün içerisinde, zaruri haller dolayısıyla 15 gün süre uzatılması durumunda ise 45 gün içerisinde kararını vermek zorunda olup, bu kararı Cumhuriyet Ba savcılı ı'na ve hakkında ön inceleme yapılan ahıs ile varsa ikayetçiye bildirir. Soru turma izni verilmesi kararına kar ı hakkında inceleme yapılan memur veya di er kamu görevlisi; soru turma izni verilmemesi kararına kar ı ise Cumhuriyet Ba savcılı ı veya ikayetçi, kararın tebli edilmesinden itibaren 10 gün içerisinde itiraz edebilir (Saliho lu ve Demirkol, 2005: 463). tiraza büyük ehir belediye ba kanları, il ve ilçe belediye ba kanları; büyük ehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclis üyeleri için Danı tay kinci Dairesi (Saliho lu ve Demirkol, 2005: 310-313), di erleri için yetkili mercinin yargı çevresinde bulundu u bölge idare mahkemesi bakar (Saliho lu ve Demirkol, 2005: 287). tirazlar, öncelikle incelenir ve en geç üç ay içinde karara ba lanır. Verilen kararlar kesindir. Soru turma izni verilmesi kararının kesinle mesi veya soru turma izni verilmemesine müteallik karara yapılan itirazın kabulü halinde, hazırlık soru turması safhası ba lar ve bu soru turmayı genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Ba savcılı ı yürütür. Dolayısıyla yerel yönetimlerin organları, bu organlarının üyeleri ile memurları ile di er kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle i ledikleri suçlarla ilgili yargılanması da Yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetimi kapsamında de erlendirilmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesiyle mahalli idarelerin özerkli inin ve demokratik yapısının korunması ve siyasal nitelikteki müdahalelerin önlemesi için, bu idarelerin seçilmi organlarının gerek organlık sıfatını kazanmaları, gerekse kaybetmeleri konusundaki denetimin, yargı yolu ile olması konusunda emredici nitelikte hüküm getirilmi tir (Üçer, 2004: 178). 2575 sayılı Danı tay Kanunu'nun 24. maddesinin 2. bendinde de Danı tay'ın, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleyece i ve karara ba layaca ı belirtilmi tir. Bu hükümlerde yerel yönetim organlarının görevlerinin son bulmasında dü ürme veya fesih i lemlerinin yargı denetimine tabi

tutulmasından bahsedilmemekte, “düürme” ve fesih i lemlerinin bizzat yargı tarafından yapılması gerekti i ifade edilmektedir (Odyakmaz, 1997: 2).

Yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetimiyle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalarla genel bir çerçeve oluşturulduktan sonra, aşağıdaki bölümde her bir yerel yönetim birimine müteallik yargısal denetimle ilgili yasal düzenlemelere ve konuyla ilgili çeşitli yargı kararlarına yer verilerek, belediyeler, il özel idareleri ile köyler üzerindeki yargısal denetim incelenmiştir.

2.5.1. Belediyeler Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim

Belediyelerin i lemlerinden menfaati ihlal edilenler, söz konusu i lemi yetki, ekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka muhalif olduğu iddiasıyla iptal edilmesini yargı mercilerinden isteyebilmektedir. Yine belediyelerin aksiyon ve i lemlerinden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar ile idari sözleşmenin tarafı olanlar tam yargı davası açabilmektedirler. Dolayısıyla yerel yönetimlerle, gerçek ve tüzel kişiler arasındaki idari uyuşmazlıklar yargı yerlerinde çözülmektedir. 5393 sayılı Kanun’un 26. maddesine göre faaliyet raporunun meclis tarafından kifayetsiz görülmemesi veya gensorunun mecliste kabul edilmesi durumunda valiye gönderilen görüşme tutanaklarına müteallik valinin gerekçeli görüşüyle dosya Danıştay’a intikal ettirilmekte ve Danıştay bu konuda karar almaktadır (Danıştay, 1997: 728).

Aynı kanunun 29. maddesinde “belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğinin dümesine karar verilir” denilmektedir. Yine aynı kanunun “Meclisin Feshi” başlıklı 30. maddesinde “Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait i lemleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, içişleri Bakanlığı’nın bildirim üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. içişleri Bakanlığı lüzumlu gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar” hükmü yer almaktadır (DD, 2007: 736).

Yerel yönetimler reformuyla yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesi amaçlanarak, mülki idare amirlerine yerel yönetim meclislerinin kararlarının sadece hukuka muhalif olması durumunda idari yargıya başvurulabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Ancak idari vesayetinin daraltılmasına, dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesine müteveccih Anayasa’da lüzumlu düzenlemeler yapılmadığından, konu Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüştür. Bu iptaller sonrasında hukuksal karmaşık ve belirsizlikler anmaması için, hem yerel yönetimlerle ilgili yasalarda, hem de Anayasa’da lüzumlu değişikliklerin yapılması gereklidir (Konca, 2010: 79).

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belediye başkanlarına, hukuka muhalif gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşmek üzere belediye meclisine iade etme ve meclisin ısrarı ile kesinle en kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yetkisi verilmiştir.

Yine belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, belediyelerde görevli memurlar ve kamu görevlilerinin, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarına müteallik olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

2.5.2. 1 Özel idareleri Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim

İl özel idarelerinin aksiyon ve işlemlerinden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar ile idari sözleşmenin tarafı olanlar tam yargı davası açabilmektedirler. Dolayısıyla il özel idareleri ile gerçek ve tüzel kişiler arasındaki idari uyuşmazlıklar yargı yerlerince çözülmektedir. 5302 sayılı Kanun’un 21.maddesinde “İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğinin düşmesine karar verilir” hükmü mevcuttur (DD, 2007).

5302 sayılı Kanun’un 22.maddesinde de “Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa veya il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, işleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İşleri Bakanlık lüzumlu gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte

karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danı tay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara ba lar” hükmü yer almaktadır. Yapılan yeni düzenlemeyle il genel meclisinin fesih sebeplerinin takdir yetkisine yer vermeyecek ekilde, “tahdidi” olarak sayılması, il genel meclisi için güvence niteli inde olup; fesih kararının da objektifli ini sa lamaya yöneliktir (Akyılmaz, 2005: 9).

Dolayısıyla il özel idarelerinin seçilmi organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine müteallik olarak yargılama usulü 2577 sayılı dari Yargılama Usul Kanunu’nun Ek 2’nci maddesinde belirtilmi olup, söz konusu yargılamayı bu usule göre Danı tay yapmaktadır. l özel idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili i lemlerinin yasal düzenlemelere mütenasip olup olmadı ına müteallik karar Sayı tay tarafından verildi inden, il özel idarelerinin hesapları Sayı tay tarafından yargılanmaktadır (Sayı tay, 2000).

Yine il genel meclisi üyeleri ile Vali ve il özel idarelerinde görevli memurlar ve kamu görevlilerinin, görevleri sebebiyle i ledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarına müteallik olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

2.5.3. Köyler Üzerindeki Yapılan Yargısal Denetim

442 sayılı Köy Kanunu’nun 286 sayılı Kanun’la de i ik 41’nci maddesine göre il merkezine ba lı köylerde vali, ilçelere ba lı olan köylerde kaymakamlar, muhtarın köy i lerini ve yasalarla kendilerine verilmi olan görevlerini yapmadı ını görürlerse, muhtara yazılı olarak uyarıda bulunurlar. Buna ra men i görmeyen köy muhtarı, salahi yetli idare kurulu kararıyla görevden uzakla tılır. Bu kararların Danı tay’da temyizen incelenmesi mümkündür (Uyar, 2002: 91).

442 sayılı Köy Kanunu’nun 33. maddesinde Köy muhtarlı ına ve ihtiyar meclisi üyeli ine seçildikten sonra:

1. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
2. zinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
3. A ır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
4. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,

5. Zimmet, ihtilas, irtikap, rü vet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymi olanlar,

6. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, ktisadi Devlet Te ekküllerinin veya bunlara ba lı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı irketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

7. Milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye bakanı olanlar

8. Köy i lerinin mütaahhidi, bu i lerle ilgili kimselerin kefilisi veya orta ı olanlar ve bu Yönderden köye borçlu bulunanlar, Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi inden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar. l veya ilçe idare kurullarının bu çe it kararları, köy ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine son verdirme niteli i ta ıdı ndan, göreve son verdirme kararlarına kar ı ilgililer Danı tay'a temyizen ba vurabilmektedirler (Uyar, 2002: 94).

Yukarıda açıklandı ı üzere bir yerel yönetim birimi olan köyün seçilmi organı durumundaki köy muhtarlı ı ile ihtiyar meclisi üyesi i, di er yerel yönetim kurulu larından farklı olarak, idari kararlarla son bulmaktadır. l/ilçe idare kurullarına tanınan bu salahiyet yargısal nitelikte bir salahiyet olmasına ve bu yetkilerin 1982 yılında idare mahkemelerinin kurulmasıyla birlikte 2576 sayılı Kanunu'nun 15/1. maddesinde yer alan "idare ve vergi mahkemelerinin vazife alanına giren ve kanunlarla çe itli kurul ve komisyonlara verilmi bulunan vazife ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve ba ladı ı tarihte sona erer" hükmü uyarınca sona erdi ine müteveccih görü ler olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi, il ve ilçe idare kurullarının bu vazife ve yetkilerinin devam etti ine karar vermi tir. Uygulamada köyün seçilmi organı durumundaki köy muhtarlı ı ile ihtiyar meclisi üyesi i görevlerine son verme yönündeki il/ilçe idare kurulu kararlarına kar ı idare mahkemelerine ba vurulabilmekte, idare mahkemesi kararlarına kar ı da Danı tay'a temyizen ba vurabilmektedirler (Topuz ve Özkaya, 2003: 321).

Ayrıca köy ve mahalle muhtarları ile di er kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle i ledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarına müteallik olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri

uygulanmaktadır. Bu ki iler hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali soru turma izni verilmesine veya verilmemesine karar vermeye yetkilidir.

Köy htiyar Kurulu üyelerinin Devlet memuru sayılacaklarına ve memur gibi yargılanacaklarına müteallik bir hüküm bulunmadı ndan, suç i leyen köy ihtiyar heyeti üyelerinin soru turulmaları genel usullere göre yapılması gerekmektedir (Pınar, 2000). Bununla birlikte köy ihtiyar heyeti üyeleri, muhtarla birlikte suç i lemeleri halinde ise 4483 sayılı kanun hükümlerine tabi olmaktadır (Topuz ve Özkaya, 2003: 149).

2.6. Yargısal Denetimle İlgili Yetersizlikler, Öneriler ve Sorunlar

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimlerden en objektif ve tesirli olanı yargı denetimi olmakla birlikte, di er denetim yollarına göre yava i lemesi dolayısıyla sonucun geç alınması 208 (Özkan, 1995: 49), Sayı tay hariç di er yargı organlarının kendili inden harekete geçmeyip, mutlaka ba vuruyla harekete geçmesi yargısal denetimin etkinli ini azaltmaktadır. Ayrıca idarenin yargısal denetimi sonucunda verilen yargı kararlarının uygulayıcısı olan idare, yargı kararlarını icraatta engel görerek, yargısal denetime direnç gösterebilmektedir. darenin, bu tavrı bireylerin hukukun üstünlü üne, yargıya olan inanç ve güvenlerini sarsmaktadır (Ünlüçay, 2003: 3).

Türkiye’de savcı, hâkim ve personel eksikli i dolayısıyla i yükü artmakta, davalar uzamakta, dolayısıyla adalet gecikti i için yargısal denetimin etkinli i de azalmaktadır. Ayrıca hem kamuoyunda, hem de bilimsel çalı malarda Adalet Bakanlığı ı müfetti lerinin Adalet Bakanı’na ba lı olarak çalı masının savcı ve hâkimler üzerinde baskı olu turdu u, yansız ve müstakil vazife yapmalarını engelledi i gerekçesiyle ele tirilmektedir. Yine Adalet Bakanı ile müste arının Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun üyesi olması ile karar alınabilmesi için bakan veya müste arın toplantıya katılması zorunlulu unun bulunması ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun sekretaryasının Adalet Bakanlığı tarafından yürütülmesi, hukukun üstünlü ü ve yargı ba ımsızlı ını zedeleyici nitelikte oldu u de erlendirilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin aksiyon ve i lemlerine müteveccih idari yargıda iptal davası açabilmek için menfaatin ihlal edilmesi art ko ulmu tur.

Dolayısıyla yerel yönetim biriminde ikamet ettikleri için, hem ehrlere yerel yönetimlerin tüm i lemlerine karşı, sadece hem ehri olma dolayısıyla dava açma hakkı öngörülmemi tir. Bununla birlikte Danı tay olayın özelli ine göre bazı kent planlaması, çevre, özelle tirme, tarih ve kültür ile ilgili konularda, yerel halka, sivil toplum kurulu larına ve kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu larının açmı oldukları iptal davalarını, hukuk devleti ilkesi, makul alaka ve makul menfaat ili kisi kapsamında de erlendirerek bu davaları kabul edebilmektedir. Danı tay'ın bu yöndeki uygulamaları yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu ve yargısal denetimlerini daha da tesirli hale getirmektedir (Konca, 2010: 85).



ÜÇÜNCÜ BÜLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ İDARİ DENETİM

İdari kurullar eliyle ve idari usullerle yapılan denetim olarak tanımlanan idari denetim; memurların görevlerini hukuka mütenasip olarak yapıp yapmadıklarını saptamak amacıyla, idare üzerinde yapılan hukuki gözetimdir (Özkan, 1995: 33).

İdari denetim, idarenin elinde bulunan hukuksal, beşeri ve teknik araçlara mütenasip biçimde görevini yapıp yapmadığını kontrol etmeye yarayan, yönetimin etkinliğini, daha doğru ve iyi biçimde işlemesini sağlamak amacıyla yapılan kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir (Tortop, 1998: 33).

İdari bünye içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kurullarının kendi iç yapılarında üst konumdaki birimler ya da özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki kurum veya denetim birimleri tarafından denetlenmesine idari denetim ya da yönetsel denetim denilmektedir. Kamu kurum ve kurullarının kendi kendisini denetlemesine iç denetim, başka bir kamu kurum veya kurulu tarafından denetlenmesine ise dış denetim denilmektedir (Akıncı, 1999: 75).

Bu bölümde Yerel yönetimler üzerindeki idari denetimi incelenmiş ve yerel yönetimlerin gerek iç, gerekse dış denetimine müteallik yetersizlikler ile bunların giderilmesine müteveccih önerilere yer verilmiştir.

3.1. İç denetim (Internal audit)

Yerel yönetimlerin iç denetimi, hiyerarşik olarak üst konumda olanlar, yerel yönetim organları, teftiş kurulları ile iç denetim birimlerince yapılmakta olup, bu denetimler aşağıda ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.

3.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik bölümünün, yetki, vazife ve sorumlulukların farklılaşması ve ayrılaşmasının doğal sonucu olarak bir örgütün yetkilileri ve görevlileri arasındaki dikey düzlemlerdeki bir ast-üst ilişkisi olup, söz konusu ilişki tamamen yönetsel niteliklidir (Atay, 1999: 100-102). Hiyerarşik denetim ise; kamu kurumlarındaki

hiyerarşik örgütlenme yapısından kaynaklanan üstün, ast üzerindeki denetimi ya da denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Aykaç ve Özer, 2002: 8).

Hiyerarşik denetim, hukuka muhalif aksiyon ve i lemlerin idarenin kendi içinde engellenmesini sağlayarak, idari karar alma sürecinin “hukuksallaştırmasına” yardımcı olmaktadır (Akıncı, 1999: 79). Üst, astlar üzerinde iki çeşit denetim yetkisine sahiptir. Bu yetkilerden birincisi üstlerin, astlar üzerindeki denetimidir. Üstün astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkileri, temel itibarıyla memur hukukunu ilgilendirmekte olan atama, yükselme, sicil verme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi i lemlerdir. İkincisi ise üstlerin, astların yaptıkları i lemlerin üzerindeki denetim yetkisidir (Gözübüyük, 1995: 307 ve Eryılmaz, 2003: 309).

Hiyerarşik ilişkide üst astın görevini zamanında ve yerinde yapıp yapmadığını denetleme etmeye yetkili olup, ast ise talimatları ve üstün emir’e uygun olmak zorundadır. Üst aynı zamanda astın i lemlerini düzeltmesini, değiştirmesini isteyebileceği gibi, astın i lemlerini iptal etmeye de yetkilidir (Duran, 1982: 57). Ancak üst astın görevine giren konularda, astın yerine geçerek, onun yerine karar alamaz (Özkan, 1995: 36).

Yerel yönetimlerin üst yöneticileri, hiyerarşik yetkileri dolayısıyla bu kurumlarda çalışanların aksiyon ve i lemlerini hukuka yerindelik ve orantılılık açısından denetlemekte olup, yerel yönetimlerin bu üst yöneticileri, astların aksiyon ve i lemlerini düzeltme, değiştirme veya iptal etme yetkilerine sahiptirler.

3.1.2. Yerel Yönetim Organlarıncı Yapılan Denetim

Yerel yönetimlerin aynı zamanda karar organları olan yerel yönetim meclisleri ile danışma, yürütme ve karar organı olma vasıflarını taşıyan, yerel yönetim encümenleri, organı oldukları kurumlarda denetim görevini de yerine getirmektedirler. Bunun yanında büyük şehir belediye meclisi ayrı bir tüzel kişilik olan ilçe belediyeleri üzerinde de denetim görevlerini ifa etmektedir (Karaaslan, 2007: 211).

Ayrıca 5302 sayılı 1 Özel dairesi Kanunu’nun 26. maddesinin a) bendinde “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek” encümenin görevleri arasında sayılmış olup, bu vazife yürütmenin denetlenmesine yardımcı olmaktadır. Yine belediye başkanları,

hukuka muhalif gördü ü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görü ülmek üzere be gün içinde meclise iade edebilmekte, yeniden görü ülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görü ülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının mutlak ço unlu uyla ısrar edilen kararlar kesinle mektedir. Belediye ba kanı, meclisin ısrarıyla kesinle en kararlar aleyhine idari yargıya ba vurabilmektedir.

3.1.3. Tefti Birimlerinde Yapılan Denetim

Ba bakanlı a ve bakanlıklara ba lı tefti kurulları ile birlikte, kamu idarelerinde tefti amacıyla kurulmu çe itli denetim birimleri faaliyetini sürdürmektedir. Yine stanbul, Ankara, Bursa gibi büyük ehir belediyelerinde belediye ba kanına ba lı tefti kurulları faaliyette bulunmakta olup, belediye ba kanının onayı ve emri ile belediyenin i lemleri ve faaliyetlerini denetlemektedirler.

Tefti , idari yapının i leyi inde düzenlili i ve verimlili i sa lamayı hedefledi inden, kamu hizmetlerinden yararlananların, idarenin aksiyon ve i lemleri kar ısında korunmalarında tesirli de ildir. Bunun yanında, aynı idari bünye içerisinde yer alan tefti biriminin nesnel ve müstakil denetim yapabilmesi zordur (Akıncı, 1999: 80).

3.1.4. İç Denetim Birimleri Tarafından Yapılan Denetim

İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) yaptığı ve uluslararası kabul görmü iç denetim Tarifi öyledir: “ İç Denetim; kurumun her türlü etkinli ini denetlemek, geli tirmek, iyile tirmek ve kuruma de er katmak amacıyla, yansız ve müstakil bir ekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. İç denetçiler, risk yönetimi, iç denetleme ve yönetim süreçlerinin etkinli i ve verimlili inin de erlendirilmesi ve geli tirilmesi için sistematik yakla ımlar geli tirerek kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar (Korkmaz, 2007: 4).”

5018 sayılı Kanunu'nun 63. maddesine göre iç denetim, kamu idaresinin çalı malarına de er katmak ve geli tirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmedi ini kıymetlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan müstakil ve nesnel güvence sa layan danışmanlık

faaliyettir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve denetleme yapıları ile Finansal i lemlerinin risk yönetimi, yönetim ve denetleme süreçlerinin etkinli ini kıymetlendirmek ve geli tirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yakla ımla ve genel kabul görmü standartlara mütenasip olarak gerçekleştirilir. ç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Yine 5018 sayılı Kanun'da kamu idarelerinde yapılacak iç denetim faaliyetinin orantılılık denetimi, performans denetimi, Finansal denetimi, bilgi teknolojisi denetimi ile sistem süreç denetimini kapsadı ı ifade edilmi tir.

Türkiye'de yönetim kültürününün tam anlamıyla yerle memi olması, görevden almalarda ve tayin siyasi mülahazaların oldukça yüksek oranlarda dikkate alınması, iç denetçileri atayacak siyasi niteli e sahip ki ilerinin hareket tarzı hakkında ku kuyu artırmaktadır (Kartalcı, 2007: 256).

Üst yöneticilerin iç denetçiler üzerindeki bu yetkileri iç denetçilik kurumunun yapısını olumsuz yönde etkileyerek, sistemin i leyi inin tökezlemesine neden olabilecektir. Pasifle tirilmi bir iç denetçi, düzenlenen eksik ve ürkek iç denetim raporlarıyla, yapılan yanlış de erlendirmelerle, önerilen yanlış politikalarla kamu idarelerinin yerinde saymasına ve/veya daha kötü bir konuma dü mesine neden de olabilecektir (Acar, 2005: 368). ç denetim sistemine müteveccih yapılan yeni düzenlemelerle, mevcut tefti kurulları ile iç denetim birimleri arasında vazife vw salahiyet alanı yönünden bir çakı ma olması muhtemel gözükmemektedir. Bu nedenle iç denetim ile tefti kurulları arasındaki sınırlar net olarak ortaya konulmalı ve iki tarafın vazife tanımları açıkça yapılmalıdır (ahin, 2008: 299).

3.2. Di Denetim (Yüksek Denetim)

Yerel yönetimlerin dı denetimi merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladı ı vesayet denetimi ile denetim kurum ve kurulu larının yaptı ı denetim ekinde olmaktadır. Merkezi idarenin, yerel yönetimlerin i lemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uyguladı ı idari vesayet denetimi ile Sayı tay, Devlet Denetleme Kurumu, Ba bakanlık Tefti Kurulu, iç i leri Bakanlı ı denetim birimleri Mülkiye Tefti Kurulu ile Mahalli idareler Kontrolörleri ve Maliye Tefti Kurulu'nun yerel yönetimler üzerinde gerçekle tirdi i denetimler dı denetim kapsamındadır (Konca, 2010: 94).

3.2.1. dari Vesayet Denetimi (Administrative Guardianship Audit)

dari vesayet; yerinden yönetim idarelerinin kararları, i lem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladı ı denetim ekinde tanımlanabilir (Aktan, 1976: 4).

dari vesayet merkezden yönetim kurulu larının yerinden yönetim kurulu larını denetleme yetkisi olup, bu denetim yetkisi ast-üst ili kisi yaratmamaktadır. Ayrıca idari vesayet, kanunda olmayan hiçbir hususta yapılamaz. Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlü ü ilkesine mütenasip ekinde yürütülmesi, kamu görevlerinde birli in sa lanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gere i gibi kar ılanması amacıyla kanunda belirtilen temel ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” denilerek idari vesayet denetiminin amaçları sayılmı tır (Arslan, 2008: 277). Aynı maddenin 4. fıkrasında ise içi leri Bakanı'na; görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soru turma ve kovu turma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, geçici olarak görevden uzakla tırma yetkisi verilmi olup, bu salahiyet yerel yönetim organları üzerinde a ır bir vesayet yetkisi oldu unu göstermektedir.

dari vesayet yetkisi, vesayet makamlarına yerel yönetimlerin i lemleri üzerinde Hukuka orantılılık Denetimi ile birlikte yerindelik denetimi yapma yetkisi de verebilmektedir. Örne in 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Burada kaymakamın vesayet yetkilerini hem hukuka orantılılık, hem de yerindelik açısından kullanabilece i açıktır. Çünkü bir i lemin köylü yararına olup olmadı ının ara tırılması yerindelik yönünden de sorgulamayı gerektirir (Gözler, 2006: 110).

Ayrıca vesayet yetkisi yerel yönetimlerin i lemleri, eylemleri, organları, personeli üzerinde kullanılmaktadır. Bu vesayet yetkilerinden bir kısmı halen yerel yönetimler üzerinde kullanılabilirken, bir kısmı yapılan yeni düzenlemelerle kaldırılmı ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmı tır. A a ıdaki bölümde yerel yönetimlerin i lemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerindeki vesayet yetkileri ayrıntılı açıklanmı tır. Konuya müteallik açıklamalar yapılırken her bir yerel yönetim birimini ayrıca ele alarak, bu birimler üzerindeki vesayet

denetimine müteallik mevzuat hükümlerinden bahsetmek yerine, yerel yönetimlerin i lemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılan vesayet yetkileri yeni yasa hükümlerine de yer verilerek anlatılmıştır.

Böylelikle 5216 sayılı Büyük şehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı 1 Özel idaresi Kanunu'nda birbirine paralel yasa maddelerinin tekrar yer verilmesine gerek kalmamıştır (Onar, 1960: 622).

3.2.1.1. Yerel Yönetimlerin i lemleri Üzerindeki Yapılan idari Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin i lemleri üzerinde kullanılabilen idari vesayet yetkilerini, iptal, izin verme, onaylama, de i tirerek onaylama ve yerine geçme, uygulamasını durdurma, tekrar görü lmesini isteme (geri gönderme), idari yargıda iptalini isteme olarak sayabiliriz.

3.2.1.1.1. Önceden izin

Yerel yönetim organlarının bazı kararları almadan önce vesayet makamlarından izin almasının zaruri olması durumunda izin verme yetkisinden bahsedilebilir. Örneğin 5393 sayılı Kanun'un 71. maddesinde yer alan "Belediye özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini içi leri Bakanlı ı'nın izniyle, bütçe içinde i letme kurarak yapabilir" hükmü i letme kurmak için içi leri Bakanlı ı'nın izin alınmasını zaruri tutmaktadır. Yine 5302 sayılı Kanun'un 53. maddesinde de aynı yönde düzenleme yapılmıştır ve içi leri Bakanlı ı'nın izni zaruri tutulmuştur (Konca, 2010: 98).

5302 sayılı Kanun'un 62. maddesine göre il özel idaresinin uluslararası tekkül ve organizasyonlara üye olması ile bu tekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi için içi leri Bakanlı ı'nın izninin alınması zorunludur. Belediyelerle ilgili aynı yöndeki düzenleme ise 5393 sayılı kanunun 74. maddesinde yapılmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler vesayet makamından izin almadan belirtilen aksiyon ve i lemleri gerçekleştiremezler.

3.2.1.1.2. Bozma veya kaldırma

idari vesayet “merkezin, ademi merkeziyet yönetimlerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir.” İptal yetkisi, yerel yönetimlerin aldıkları kararların yerel halkın çıkarlarına, kamu yararına, kanunlara veya di er mevzuata muhalif görülmesi sonucunda, bu kararların merkezi idare tarafından geçmi e tesirli bir e kilde tüm sonuçlarıyla ortadan kalkması anlamına gelmektedir (Erdo an, 1981: 204).

Yerel yönetimlerin i lemleri üzerinde vesayet makamına iptal yetkisinin verilmesi, yerel yönetimlerin özerkli ini ehemmiyetli ölçüde sınırlandıracaktır. Yeni yapılan yasal düzenlemelerle vesayet makamlarına i lemlerin iptal yetkisi tanınmamı , Yalnız bu i lemlerin iptali için idari yargıya ba vurma yetkisi verilmi tir.

3.2.1.1.3. Geri Gönderme

Vesayet makamına verilen yetkilerden biri de yeniden görü ülmesini isteme yetkisidir. Örne in 5302 Sayılı 1 Özel dairesi Kanunu'nun 15. maddesinde “ 1 genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç be gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka muhalif gördü ü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görü ülme üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlü e girmez. Yeniden görü ülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görü ülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının mutlak ço unlu uyla ısrar edilen kararlar kesinle ir” denilmek suretiyle valiye il genel meclisi kararlarını hukuka orantılılık yönünden denetleme, tekrar il genel meclisince görü ülmesini sa lama ve bu kararların yürürlü e girmesini geciktirme yetkisi tanınmı tir.

Anayasa Mahkemesi 5302 sayılı Kanun'un 15. maddenin ikinci fıkrasının ile yeniden görü ülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının mutlak ço unlu uyla ısrar edilen kararlar ibaresi ile üçüncü fıkrada yer alan "Vali, meclisin ısrarı ile kesinle en kararlar aleyhine idarî yargıya ba vurabilir" ibaresini, idarenin bütünlü ü ve idari vesayetın zayıflatıldı ı gerekmektedir.

Ayrıca anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine muhalif bularak iptal etmi tir (AYM, 2005).

Belediye meclisi ile büyük ehir belediye meclisi kararlarına karar ise valinin yeniden görüşülmesini isteme yetkisi bulunmamaktadır.

3.2.1.1.4. Onaylama (confirmation)

Onama iptalden farklı olarak, alınmış ama henüz yürürlüğe girmemiş kararlarla ilgilidir. Onama; mevcut olan işleme, geçerlilik kazandıran bir işlemdir. Onama işlemi için kanunlarda, belli bir süre belirlenir. Bu süre içerisinde onaylama işlemi yapılmamış ise işlemin onandığı varsayılır. Buna zımni onama denir. Ancak kanun bunun aksini de öngörebilir (Gözler, 2015).

Yerel yönetimlerin yürürlüğe girmemiş ve kesinleşmiş işlemleriyle ilgili olarak vesayet makamlarına onaylama yetkisi verilebilmekte olup, bu salahiyet onaylamama yetkisini de içermektedir. Eski 1 Özel dairesi Kanunu'na göre il genel meclisinin aldığı tüm kararlar valinin onayına tabiydi ve kararlar valinin onayı ile kesinleşir ve yürürlüğe girerdi. Yapılan yeni yasal düzenlemeler sonrasında onaylamaya müteallik vesayet yetkilerinin çoğu kaldırılmış olmakla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasında "Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine, valinin onayı ile kesinleşir" denilmek suretiyle vesayet makamına onay yetkisi verilmiştir (Konca, 2010: 96).

5393 sayılı Kanun'un 15/2. maddesinde "Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve içişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere ayrıcalık yoluyla devredebilir" hükmüyle içişleri Bakanlığına karar yetkisi verilmiştir. Yine aynı kanunun 15. maddesine göre sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere içişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacıyla kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edilebilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 81. maddesinde "Cadde, park, tesis, sokak, meydan ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine müteallik kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının mutlak çoğunluğu, bunların değiştirilmesine müteallik kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile karar alınır. Bu kararlar mülki idare amirinin

onayı ile yürürlüğe girer” denilerek mülki amire onaylama yetkisi verilerek vesayet denetimine imkan tanınmıştır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 5 ve 6. maddesine göre kamulaştırma ile ilgili olarak, köy ihtiyar kurulu, belediye encümeni ile il encümeninin aldığı kamu yararı kararlarının kesinleşmesi için; köy ihtiyar kurulu ile belediye encümeni kararlarının ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin, il encümeni kararlarını ise valinin onaylaması gerekmektedir. Dolayısıyla yerel yönetim organlarıncan alınan kamu yararı kararlarının hukuken geçerli olabilmesi için, bu kararların vesayet makamlarıncan onaylanması gerekmektedir.

3.2.1.1.5. Düzeltme veya Yerine Geçme

Vesayet makamlarına, yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar alma ve onay kararını denetim yetkisi verilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyeceğinden, böyle bir yetkinin vesayet makamlarına yalnız istisnai durumlar için verilmesi gerekir (Kalabalık, 2005: 733).

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 123. maddesi ile eski İl Özel Dairesi Kanunu’nun 86. maddesinde vesayet makamına bütçeyi onaylarken denetim yetkisi de verilmişken, yeni Belediye Kanunu ve İl Özel Dairesi Kanunu’nda ise sınırlı hallerde öngörülen vesayet yetkileri arasında denetim yetkisi yer verilmemiştir. Ancak halen yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesinde imar planları ile ilgili olarak Bayındırlık ve Şehircilik Bakanlığı’na denetim yetkisi onaylama ve yerine geçme yetkileri verilmiştir (Demir, 1999: 105).

Yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan yeni düzenlemelerden 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel Dairesi Kanunu’nun 40. maddesi “Hizmetlerde aksama” başlıklı 1. maddesinde merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde yeni bir denetim olanağı tanımaktadır. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksamayı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankası’nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden

belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. içi leri Bakanlı ının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara kar ı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” hükmü vesayet makamına yerel yönetimin yerine geçerek i lem tesis etmesine olanak sa lamı tır.

3.2.1.1.6. Uygulanmasını Durdurma

5302 sayılı 1 Özel daresi Kanunu'nun 27. maddesinde “Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına muhalif gördü ü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görü ülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinle ir. Bu takdirde, vali, kesinle en encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde ba vurur.

tiraz Danı tay'ca en geç altmı gün içinde karara ba lanır” denilmek suretiyle vesayet makamına kesinle en encümen kararlarının yürütmesini durdurma yetkisi verilmi tir. 1 encümeni kararları hakkında uygulanmasını durdurma yetkisi dolayısıyla idari vesayet yetkisine sahip olan valinin, il genel meclisinin kararlarına kar ı uygulanmasını durdurma yetkisi bulunmamaktadır.

3.2.1.1.7. dari Yargıda kararın iptalini steme

Yerel yönetimlerle ilgili eski düzenlemelerde mahalli idare meclis kararları üzerinde merkezi idareye tanınan idari vesayet yetkisi kendini, yerel yönetim i lemini onaya tabi tutma, yürürlü e girmesini engelleme veya geciktirme ekinde göstermekteyken, yeni kanunlarla merkezi idarenin sahip oldu u vesayet yetkileri, yargı denetimini harekete geçirme ekline dönü mü tür. Dolayısıyla yeni yasal düzenlemelerin mahalli idare meclis kararları üzerinde merkezi idareye idari vesayet yetkisi tanımadı ını söylemek yerine, vesayet yetkisi dönü mü tür demek daha do ru olacaktır (Demir, 1999: 108).

Yerel yönetimlerin özerkli ini güçlendirmek amacıyla yapılan ve mülki idare amirlerine sadece hukuka muhalif gördü ü belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya ba vurma yetkisi veren yasal düzenlemeler, daha önce de açıklandı ı üzere Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmi tir. Yine 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasıyla “Vali, meclisin ısrarı ile kesinle en kararlar aleyhine idarî yargıya ba vurabilir” hükmü getirilmi Yalnız Anayasa Mahkemesi söz konusu

fikrayı, idarenin bütünlü ü ve idari vesayet in zayıflatıldı ı gerekçesiyle Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine muhalif bularak iptal etmi tir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesi yolunda atılacak adımların, öncelikle Anayasa'da yapılacak de i ikliklerle ba laması ve gücünü Anayasa'dan alan yasal düzenlemelerle peki tirilmesi gerekmektedir.

3.2.1.2. Yerel yönetimlerin Eylemleri Üzerindeki Yapılan idari vesayet denetimi

Merkezi idare, idari vesayet yetkisine dayanarak yerel yönetimlerin kararlarının uygulamasını tefti birimleri vasıtasıyla denetlemektedir. Yerel yönetimlerin eylemlerinin denetlenmesi ikayet veya ihbar sonucu olabilece i gibi, tefti birimlerinin kendi çalı ma planları gere ince de yapılmakta olup, yapılan Denetim çeri i Hukuka orantılılık Denetimidir. Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim Sayı tay, iç i leri Bakanlı na ba lı Mülkiye Tefti Kurulu ve Mahalli dareler Kontrolörleri, Cumhurbaşkanlı ı Devlet Denetleme Kurulu ve bakanlık tefti kurulları tarafından yapılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 30. maddesine göre belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait i leri sekteye veya gecikmeye u ratırsa iç i leri Bakanlı ı'nın bildirimini üzerine Danı tay'ın kararı ile feshedilir. 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesinde de il özel idareleriyle ilgili olarak aynı yönde bir düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler vesayet makamı olan iç i leri Bakanlı na yerel yönetimlerin eylemlerini de erlendirme ve bir ihmal te his etmesi halinde durumu Danı tay'a bildirme yetkisi vermektedir.

3.2.1.3. Yerel Yönetimler Organlarında yapılan idari Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin organları üzerindeki denetim genellikle bu idarelerin organlarının veya organların üyelerinin, geçici ya da daimi olarak görevlerine son verilmesi ekinde ortaya çıkabilmektedir (Fırat, 2007: 22).

Anayasa'nın bu hükmüne paralel bir düzenleme de 5393 sayılı Kanun'un 47. maddesinde daha ayrıntılı bir ekinde yapılmı tir. Buna göre görevden uzakla tırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir (Arslan, 1978: 70). Devamında kamu yararı

bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel aff ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzaklaştırıldıktan sonraki süreçte aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder. Benzer bir düzenleme de 5302 sayılı Kanun'un 34. maddesinde yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın 2008 yılındaki görevden uzaklaştırma istatistiklerine müteallik veriler aşağıdaki gibidir (MGM, 2008: 88).

Tablo 1. İçişleri Bakanlığı'nın 2008 Yılında Görevden Uzaklaştırma İstatistikleri

	Görevden Uzaklaştırma	Göreve Adanmış
Belediye Başkanı	17	9
Belediye Meclis Üyesi	14	1
İl Genel Meclis Üyesi	2	0
Muhtar	11	4

Kaynak: MGM verilerine dayanarak hazırlanmıştır. 2009

Anayasa'da her ne kadar görevden uzaklaştırma için kesin hükme kadar, geçici bir Hazırlık denilse de; yerel yönetim organının sınırlı bir süre için seçildiği ve Türkiye'de yargılamaların uzun sürdüğü dikkate alındığında, bu Hazırlık yerel yönetim organının görevinin fiilen son bulmasına yol açmaktadır (Yıldırım, 2002: 152).

Ayrıca söz konusu yasal düzenlemelerle siyasi kimliği olan, dolayısıyla objektif davranıp davranmayacağı konusunda tereddüt duyulan İçişleri Bakanı'na takdir yetkisi verilmesi de yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir. Hakikaten bir ara tırmada siyasi taraf olan İçişleri bakanlarının "geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir" yetkisini kullanırken nesnel kriterlere dayanmadıkları ve bu yetkiyi "partizanca" kullandıkları varsayımını, somut verilerin doğruladığı, buna göre siyasal iktidara mensup belediye başkanları hakkında görevden uzaklaştırmaların çok az kullanıldığı, muhalefet partilerine mensup belediye başkanları hakkında ise sıkça kullanıldığı sonuçlarına ulaşılmıştır. Aynı ara tırmada

görüleri alınan belediye başkanlarının büyük çoğunluğunun görevden uzaklaştırma yetkisinin siyasal iktidardan alınıp, Danıştay'a verilmesi yönünde görüş bildirmişlerdir (Çelik, 2005: 158).

Merkezi idarenin yerel yönetim organları üzerinde sahip olduğu yetkilerin çok sınırlı olması ve görevden uzaklaştırma gibi kararların da yargı organları tarafından alınması, yerel yönetim organlarının merkeze karşı bağımsızlığını arttıracaktır (Keleş, 2000: 243).

5393 sayılı Kanun'un 26. maddesinde belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunlukla kifayetsiz görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin müklî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca mütenasip görüldükçe takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. 5302 sayılı 1 Özel Daire Kanunu'nun 18. maddesinde ise "Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunlukla kifayetsiz görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere içeriği Bakanlığımıza gönderilir" hükmü yer almaktadır. Ancak bu hükümde sözü edilen "gereği yapmaktan" neyin kastedildiği belirsizdir. Dolayısıyla meclisin Vali hakkındaki yetersizlik kararı üzerine içeriği Bakanlığımıza verilen yetkinin içeriği tamamen muhtlak ve belirsiz olması nedeniyle uygulamada ehemmiyetli sorunlar yaşanacağından konuya açıklık getirilmelidir (Ulusoy, 2005: 10).

5393 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının mutlak çoğunlukla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterli içinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğinin düşmesine karar verilir. Bu hükme paralel bir düzenleme de 5302 sayılı 1 Özel Dairesi Kanunu'nun 21. maddesinde yapılmıştır.

442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde ise "1 merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köylerini ve kanunlarla

verilen di er görevlerini yapmadı nı görürlerse muhtara yazılı uyarıda bulunurlar. Buna ra men i görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzakla tırılır” denilerek, köy muhtarı üzerinde çok ehemmiyetli bir vesayet denetimi öngörölmü tür.

3.2.1.4.Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerindeki dari Vesayet Denetimi

Anayasa'nın 127. maddesinde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip oldu u belirtilirken, bu yetkinin mahalli hizmetlerin idarenin bütünlü ü ilkesine mütenasip ekilde yürütölmesi, kamu görevlerinde birli in sa lanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gere i gibi kar ılanması amacıyla verildi i açıklanmı tır. Bu amaçlara ula abilmek için merkezi idare mahalli idarelerin i lemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde kanunlarda belirlenen temel ve usuller dairesinde vesayet denetimi uygulamaktadır (Konca, 2010: 106).

Yapılan yeni düzenlemelerle yerel yönetimlerin personeli üzerinde merkezi idareye verilen vesayet yetkileri azaltılarak, bu yetkilerin kullanımı norm kadro prensip ve esasları çerçevesinde belediye meclisi ile il genel meclisine verilmi , Yalnız norm kadroya geçilene kadar merkezi idarenin yetkilerinin devamı sa lanmı tır.

5393 sayılı Kanun'un 49. maddesinde “Norm kadro prensip ve standartları içi leri Bakanlı ı ve Devlet Personel Ba kanlı ı tarafından mü tereken belirlenir. Belediyenin ve ba lı kurulu larının norm kadroları, bu prensip ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

çi leri Bakanlı ı vize yetkisini valiliklere devredebilir” denilerek intikal dönem uygulaması açıklanmı tır.

5302 sayılı Kanun'un 36. maddesinde “Norm kadro prensip ve standartları içi leri Bakanlı ı ve Devlet Personel Ba kanlı ı tarafından mü tereken belirlenir. Bu prensip ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalı masını il özel idaresi yapar veya yaptırır. l özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur” denilmekte olup, aynı kanunun geçici 2. maddesinde ise norm kadroya intikal dönemine kadarki uygulamaya yön verilmi tir.

5216 sayılı Büyük ehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesine göre genelsekreter, belediye ba kanının teklifi üzerine içi leri Bakanı tarafından

atanmaktadır. 5302 sayılı 1 Özel dairesi Kanunu'nun 36. maddesinde de aynı yöndeki düzenleme yapılmı olup, bu tayin i lemleri yerel yönetimlerin personeli üzerindeki idari vesayet kullanımına örnek olarak de erlendirilebilir (Akıncı, 1999: 88).

3.2.2. Denetim Kurum ve Kurulu larının Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi

3.2.2.1. Sayı tay Tarafından Yapılan Denetim

Anayasa'nın 160. maddesinin üçüncü fıkrasına göre mahalli idarelerin hesap ve i lemlerinin denetimi ve kesin hükme ba lanması Sayı tay tarafından yapılmaktadır.

Sayı tay'ın biri yönetsel, di eri yargısal olmak üzere iki çe it görevi bulunuyor, Sayı tay'ın yargısal görevleri tezin ikinci bölümünde incelendi inden, bu bölümde sadece yönetsel görevleri incelenecektir. Sayı tay'ın yönetsel görevleri, bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek ve görü ünü TBMM ba kanlığı na bildirmek ve Finansal konularda TBMM'ne raporlar vermek olarak sayılabilir. Sayı tay, yasama organının yürütmeye verdi i harcama yetkisini isabetli, verimli, yerinde ve tesirli biçimde, yasaya mütenasip olarak kullanıp kullanmadı nı denetlemektedir (Akıncı, 1999: 88).

5393 sayılı Kanun'un 55. maddesi ile 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesinde denetimin; iç ve dı denetim olarak 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre iki ekilde yapılaca ı ve denetimin, i ve i lemlerin hukuka orantılılık, malî ve performans denetimini kapsayaca ı belirtilmi tir. 5018 sayılı Kanun'la da iç denetimin iç denetçilerce, dı denetimin ise Sayı tay tarafından yapılaca ı belirtilmi tir.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde belirtildi i üzere Sayı tay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dı denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve i lemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara orantılılık yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. kinci ise hesapların hükme ba lanmasını içeren; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili i lemlerinin yasal düzenlemelere mütenasip olup olmadı na karar vermektir (Kuluçlu, 2006: 12).

Sayı tay tarafından düzenlenen raporlar, idareler itibariyle birle tirir ve bir örne i ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayı tay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyece i dı denetim genel de erlendirme raporunu TBMM'ne sunar (YYSS, 2009: 56).

5018 sayılı Kanun'un 81. maddesinin (b) fıkrasıyla tescil ve vize i lemlerini düzenleyen Sayı tay Kanunu'nun 30, 32, 33, 36 ve 37. maddeleri yürürlükten kaldırılmı tır. Harcamaların, bütçe ve mevzuata uygunlu unun denetlenmesi olan vize i lemi ve sözleşmelerin bütçe ve mevzuata uygunlu unun denetimi ve yürürlü e girmesi için izin verilmesini ifade eden tescil i lemlerinin kaldırılmasıyla harcama yapılmadan önce ve harcama sırasında denetleme uygulamasından vazgeçilmi tir. Dolayısıyla Sayı tay kamu harcamaları üzerinde sadece harcamadan sonra denetim yapan bir organ haline dönü mü tür (Gözler, 2006: 268).

1996 yılında Sayı tay Kanunu'na yapılan Ek 10. madde ile Sayı tay; denetimine tabi kurum ve kurulu ların kaynakları ne ölçüde verimli, faal ve tutumlu kullandıklarını incelemeye salahi yetli kılınmı tır. Böylelikle Sayı tay'a performans denetimi yapma yetkisi verilmı tir. 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde de dı denetim "Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadı ının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından de erlendirilmesi suretiyle gerçekte tirilir" denilerek Sayı tay'ın performans denetimi yetkisi tekrar vurgulanmı tır.

01.02.2010 tarihinde meclise sunulan Sayı tay Kanun teklifinin gerekçesinde 5018 sayılı Kanun'la kamu Finansal yönetim sistemimizde esaslı de i iklikler yapıldı ı, bu de i ikliklerin Sayı tay Kanunu'nun hem denetim, hem de yargı fonksiyonu ile ilgili maddelerinde ehemmiyetli de i ikliklerin yapılmasını zaruri hale getirdi i belirtilmi tir. Sayı tay 2005 ve 2006 yıllarında il özel idarelerinin tamamına yakını denetlemi tir (Kesimo lu, 2007).

Sayı tay'ın 2005 ve 2006 yıllarında belediyeler üzerinde gerçekte tirdi i denetimlere müteallik bilgiler ise a a ıdaki tabloda gösterilmı tir.

Tablo 2. Sayı tay'ın 2005 ve 2006 Yıllarında Belediyeler Üzerinde Gerçekle tirdi i Denetimlerin Sayısı

Belediye Türü	Toplam Belediye Sayısı	Denetlenen Belediye Sayısı	
		2005	2006
Büyük ehir Belediyesi	16	16	16
l Belediyesi	65	51	60
Büyük ehir İlçe Belediyesi	58	47	46
İlçe Belediyesi	794	51	148
Belde Belediyesi	2292	3	22

Kaynak: <http://www.tbmm.gov.tr>

Tabloya göre Sayı tay 2005 ve 2006 yıllarında büyük ehir belediyelerinin tamamını, il ve büyük ehir ilçe belediyelerinin büyük ço unlu unu denetlemi tir. İlçe belediyelerinin 2005 yılında % 6'sının, 2006 yılında ise % 19'unun denetlendi i göz ününde bulunduruldu unda, ilçe belediyelerinin büyük ço unlu unun Sayı tay tarafından her yıl denetlenmedi i anla ılmaktadır. Belde belediyelerinin ise Yalnız %1' inden azı denetlenmi oldu undan, belde belediyeleri üzerinde Sayı tay tarafından faal bir denetim yapılmadı ı anla ılmaktadır (Kesimo lu, 2007).

Sayı tay'ın 2007 ve 2008 yılı denetimlerine müteallik bilgiler ise a a ıdaki tabloda belirtilmi tir.

Tablo 3. Sayı tay'ın 2007 ve 2008 Yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekle tirdi i Denetimlerin Sayısı (Sayı tay, 2007-2008).

Türü	2007		2008	
	Hesap Sayısı	ncelenen Hesap Sayısı	Hesap Sayısı	ncelenen Hesap Sayısı
l Özel dairesi Hesabı	81	80	81	81
Büyük ehir Belediyesi Hesabı	16	16	16	16
Büyük ehir Belediyesi Kurulu u Hesabı	24	17	24	22

Büyük ehire Ba lı lçe Belediyesi Hesabı	77	66	120	111
l Belediyesi Hesabı	65	59	65	64
lçe Belediyesi Hesabı	794	143	762	277
Belde Belediyesi Hesabı	2273	12	2053	13

Kaynak: Sayı tay Ba kanlı ı'nın 2007 ve 2008 Yılı Faaliyet Raporları

2005 ve 2006 yıllarında oldu u gibi il özel idareleri ile büyük ehir belediyesi, büyük ehir belediye kurulu u ile il belediyelerinin tamamına yakını Sayı tay tarafından her yıl denetlenmektedir. Büyük ehre ba lı lçe belediyelerinin de yarısından fazlası Sayı tay tarafından her yıl denetlenmekle birlikte, di er yerel yönetim türlerinin büyük ço unlu u Sayı tay'ca her yıl denetlenmemektedir.

3.2.2.2. Devlet Denetleme Kurulu Tarafından Yapılan Denetim

Devlet Denetleme Kurulu 1981 yılında 2443 sayılı Kanun'la Cumhurba kanı'na ba lı olarak kurulmu olup, 1982 Anayasası'nda da anayasal bir kurum haline gelmi tir.

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre; darenin hukuka uygunlu unun, düzenli ve verimli bir ekilde geli tirilmesinin ve yürütülmesinin sa lanması için, Cumhurba kanı'na ba lı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurba kanı'nın iste i üzerine tüm kamu kurum ve kurulu larında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kurulu ların katıldı ı her çe it kurulu ta, kamu kurumu niteli inde olan i kurulu larında, her düzeydeki i çi ve i veren meslek kurulu larında, kamuya yararlı derneklerle, her türlü inceleme, vakıflarda, ara tırma ve denetlemeleri yapar ekinde, tanımlanmı tır.

Kurul, Cumhurba kanı tarafından açıkça görevlendirilmeden kendili inden harekete geçmemektedir (Konca, 2010: 110).

Kamu kurum ve kurulu ları Devlet Denetleme Kurulu'nun ara tırma, inceleme ve denetlemeler sırasında ihtiyaç duyaca ı müfetti , ara tırmacı ve di er uzman personeli Cumhurba kanlı ı Genel Sekreterli i'nin iste i üzerine Kurul Ba kanlı ı emrine geçici olarak göndermek ve faaliyetlerinde lüzumlu yardımcı yapmakla yükümlüdürler.

Kurul; inceleme, ara tırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumlulu u altında yürütür. Gereken hallerde ve konunun niteli ine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, ara tırma ve denetleme komisyonları kurar. Kurul adına hazırlanan raporlar, kurulda konu ulur ve Cumhurbaşkanına sunulmak üzere karara ba lanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Ba bakanlık a gönderilir. Devlet Denetleme Kurulu yasasında 1990 yılında yapılan de i ikli e göre kurul raporlarında; incelenmesi, tefti i, tahkiki veya dava açılması istenen konular en geç kırk be gün içinde gere i yapılmak üzere Ba bakanlık tarafından yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Ba bakanlık aracılı ıyla Cumhurbaşkanına bilgi verilir. Bir görü e göre kurulun soru turma yapma ya da dava açılmasını isteme yetkisinin olmaması sebebiyle bu düzenlemenin Anayasa'ya mütenasip olmadığı ifade edilmiştir (Gözübüyük, 1995: 208).

Cumhurbaşkanı gerek gördü ünde ehemmiyetli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilir. Kurul tarafından yapılacak inceleme, ara tırma ve denetlemelerde ilgili kurulu ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler.

Yukarıda açıklandığı üzere kurulun tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her çe it inceleme, denetleme ve ara tırma yapma yetkisi dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimlerle ilgili olarak isteyece i her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Devlet Denetleme Kurulu'nun 1996 yılında "Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri" başlıklı inceleme ara tırma raporu bulunmakla birlikte, kurulun yetkisi olmasına karşın, yerel yönetimlerin denetiminde ehemmiyetli rol oynamamaktadır. Hakikaten kurul 2006, 2007, 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde herhangi bir denetim çalışması yapmamıştır (Konca, 2010: 112).

3.2.2.3. Ba bakanlık Tefti Kurulu Tarafından Yapılan Denetim

Ba bakanlık Tefti Kurulu, kamu kurumlarındaki tefti kurullarından farklı olarak; kanun maddesinde sayılı tüm birimler üzerinde Anayasa'nın 112.

maddesinde ifade edilen Bakan'ın diğer Bakanlar üzerindeki gözetim yetkisinden kaynaklanan denetim fonksiyonunu fiilen yerine getirmektedir.

Bu Yönde Bakanlık Tefti Kurulu 3056 sayılı Bakanlık Tekilatı Hakkında Kanun'un 20. ve Bakanlık Tefti Kurulu Yönetmeli'nin 5. Maddesine göre bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların ortaklıklarında ve iştirak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde denetim ve tefti veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, salahiyet ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, soruşturma ve araştırma tefti yapmak,

lüzumu halinde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları da Finansal yönden denetlemek ve tefti etmek, Bakanlık Merkez Tekilatı ile bakanlık ve ilgili kuruluşlarında her türlü araştırma, inceleme, soruşturma ve tefti yapmak ve ayrıca, çeşitli yasalarla kendilerine tanınan yetkileri Bakan adına doğrudan doğruya kullanmada salahiyetli kılınmıştır. Bu kurul, bakanlıklar bünyesinde bulunan benzer kurumlardan farklı ve Bakan'ın denetim yetkisinin kapsamının sonucu olarak, sadece içinde bulunduğu tekilatla sınırlı bir vazife yapmamakta, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında bu denetim yetkisini kullanmaktadır. Bu kurulun vazife ve salahiyet alanına Bakanlık örgütü ve diğer devlet kurumları girmektedir (Atay, 1999: 70).

Yukarıda açıklandığı üzere Bakanlık Tefti Kurulu tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve tefti yapmak vazife ve yetkilerine sahip olduğundan, Bakan veya müstearın onay vermesiyle, yerel yönetimler üzerinde de denetim yapabilmektedir. Hakikaten Bakanlık Tefti Kurulu'ndan 2006, 2007, 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirildiği denetimlere müteallik bilgi istenmiş olup, verilen cevapta; Bakanlık Tefti Kurulu'nun 2009 yılı sonu itibarıyla 35 Bakanlık müfettiş ile denetim faaliyetlerini yürüttüğü, yerel yönetimler üzerinde rutin bir denetim faaliyeti yürütülmediği, lüzumu halinde Bakanlık makamlarının onay ve talimatları ile yerel yönetimler üzerinde denetim faaliyetinde bulunulduğu, 2006 ve 2008 yıllarında yerel yönetimler kapsamında denetim yapılmadığı, 2007 yılında Bursa ve

Ümraniye Belediyesi Büyük ehir Belediyesi'nin i ve i lemleriyle ilgili olarak 2 adet inceleme raporu düzenlenmiştir (Konca, 2010: 113).

3.2.2.4. İçi leri Bakanlı ı Denetim Birimleri Tarafından Yapılan Denetim

5393 sayılı Kanun'un 55. maddesi ve 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesinde mahalli idarelerde 5018 sayılı kanuna göre dı ve iç denetim yapılacağı, bu denetimin i ve i lemlerin hukuka performans, uygunlu unu ve Finansal denetimini kapsayacağı, Finansal i lemler dı nda kalan di er idari i lemlerin hukuka orantılılık ve idarenin bütünlü ü açısından içi leri Bakanlı ı tarafından denetlenece i, ba kaca ba lı kurulu ve i letmelerinde bu esaslar çerçevesinde denetlenece i hükme ba lanmıştır.

Mahalli idare organlarının seçilmi üyeleri ile di er görevlileri hakkındaki ikayetleri de içi leri Bakanlı ı tarafından de erlendirilmekte ve ilgili mevzuata göre sonuçlandırılmaktadır.

Ayrıca 4483 sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanuna göre; büyük ehir, il ve ilçe belediye ba kanları, bu belediyelerin meclis üyeleri ile il genel meclis üyelerinin görevleri sebebiyle i ledikleri suçlardan dolayı haklarında içi leri Bakanlı ı tarafından ön inceleme yapılmaktadır.

Belde belediye ba kanları ve meclis üyelerinin ön incelemesini yaptırmaya vali ve kaymakamlar yetkili olmakla birlikte, ilgili valilik veya kaymakamlı ın talebi halinde bu görevlilerin ön incelemeleri de içi leri Bakanlı ı tarafından yapılabilmektedir.

İçi leri Bakanlı ı nca mahalli idarelerin denetimi yukarıda sayılan kanunlarla çizilen çerçevede içi leri Bakanlı ı Mülkiye Tefti Kurulu Tüzü ü ile içi leri Bakanlı ı Mahalli idareler Kontrolörleri Yönetmeli i'nde belirlenen esaslara göre mülkiye müfetti leri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılı ıyla gerçekleştirilmektedir.

3.2.2.4.1. Mülkiye Tefti Kurulu Tarafından Yapılan Denetim

3152 sayılı İÇİ lerİ Bakanlı ı Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesinde İÇİ lerİ Bakanlı ı Tefti Kurulu Ba kanlı ı'nın vazife ve yetkileri belirtilmi tir.

Tefti Kurulu Ba kanlı ı, Bakanın onayı ve emri veya üzerine “Bakanlı ın merkez birimlerinin, ba lı kurulu ların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara ba lı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmu birlik, müessese, i letme, tebbüslerin i lem ve hesaplarını tefti etmek ve denetlemek, inceleme ve soru turma yapmak” ve yine “Mahalli idarelerin tayin edilmi organları ve ya seçilmi ve bunların üyeleriyle di er kamu görevlileri hakkında inceleme, ara tırma ve soru turma yapmak” vazife ve yetkisine sahip olmaktadır.

Mülkiye müfetti lerince gerçekleştirilen denetimler İÇİ lerİ Bakanlı ı Mülkiye Tefti Kurulu Tüzü ü'nde belirlenen esaslara göre gerçekleştirilmekte ve denetime tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi ilkesine ba lı kalınmaya çalı lmaktadır (M GR, 2008: 88).

5018 sayılı Kanun'un yürürlü e girmesinden sonra il özel idarelerinin ve belediyelerin hesap denetimi Sayı tay'a bırakılmı olup, 5302 sayılı Kanun'nun 38. maddesine göre il özel idarelerinin ve 5393 sayılı Kanun'un 55. maddesine göre büyük ehir, il ve büyük ehir ilçe belediyeleri ile büyük ilçe belediyelerinin genel i ve yürütümünün denetimi mülkiye müfetti lerince yapılmaktadır. Bunların dı nda kalan küçük ilçe ve belde belediyelerinin denetimi ise Mahalli dareler Genel Müdürlü ü bünyesinde bulunan mahalli idareler kontrolörleri eliyle yapılmaktadır. Ayrıca 5355 sayılı yasanın 22. maddesi gere ince köy birliklerinin Sayı tay denetimi dı nda tutulmasından dolayı, bu birliklerin hesap denetimi ve genel denetimi mülkiye müfetti lerİ tarafından yapılmaktadır (Apan, 2008: 165).

Mülkiye Tefti Kurulu'ndan 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirildikleri denetimler hakkında bilgi istenmi olup, Mülkiye Tefti Kurulu tarafından verilen bilgiler tablo haline getirilerek a a ıda belirtilmi tir.

Tablo 4. Mülkiye Tefti Kurulu'nun 2006, 2007 ve 2008 yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekle tirdi i Denetimlerin Sayısı (Konca, 2010: 115).

Yerel Yönetimin Türü	2006	2007	2008
Büyük ehir Belediyesi	3	9	4
l Belediyesi	29	26	22
lçe Belediyesi	39	33	34
Büyük ehir Belediyesine Ba lı letmeler	4	9	4
l Özel dareleri	28	26	26
Köylere Hizmet Götürme Birlik ve Mahalli dareler Birlikleri	394	392	289

Kaynak: Mülkiye Tefti Kurulu Ba kanlı ı

Tabloya göre Mülkiye Tefti Kurulu'nun 2006, 2007, 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde gerçekle tirdi i genel tefti sonuçları de erlendirildi inde;

- 2006 ve 2008 yıllarında büyük ehir belediyelerinin büyük ço unlu unun denetlenmedi i, 2007 yılında ise % 56'sının denetlendi i,

- Söz konusu yıllarda il belediyeleri ile il özel idarelerinin % 60'dan fazlasının denetlenmedi i,

- lçe belediyeleri ile büyük ehir belediyesine ba lı i letmelerin büyük ço unlu unun denetlenmedi i anla ılmaktadır. Mülkiye Tefti Kurulu yerel yönetimler üzerinde rutin denetimler yapmakta, denetleyece i yerel yönetimlerle ilgili çalı ma programları hazırlayarak denetimlerini planlamaktadır. Bununla birlikte Mülkiye Tefti Kurulu'nun sadece yerel yönetimleri denetleyen bir denetim birimi olmaması, müfetti lerin bir kısmının mülki idare amirli i veya di er idari kadrolara atanması dolayısıyla, yerel yönetimlerin denetiminde kifayetli müfetti görevlendirilemedi inden, yerel yönetimlerin büyük ço unlu u mülkiye müfetti lerince her yıl denetlenememektedir. Mülkiye Tefti Kurulu yerel yönetimlerin denetiminde mahalli idareler kontrolörleri ile koordinasyon halinde tefti lerini sürdürmektedir.

5018 sayılı Kanun'la belediye ve il özel idarelerinin dı denetimi Sayı tay'a bırakıldı ndan, Mülkiye Tefti Kurulu daha önceden yapmakta oldu u il özel idareleri ve belediyelerin hesap denetimi görevini terk etmek zorunda kalmı tır. Ortalama olarak her 3 yılda bir, tüm il özel idareleri, büyük ehir belediyeleri ve il

belediyeleri ile bunların yanında, büyük ehir ilçe ve nüfus olarak büyük ilçelerin hesap denetimleri mülkiye müfetti lerince yapılmaktayken, bu yerel yönetimlerin hesap denetimleri artık sadece Sayı tay'ın denetimine bırakılmıştır. Sayı tay'ın vazife sahasındaki yerel yönetimlerin çok azını denetleyebildiği göz önüne alındığında mülkiye müfetti lerinin her 3 yılda bir süreli hesap denetimleri bu açığı kapatmaktaydı (Apan, 2008: 170).

Belediyeler ve il özel idareleri üzerindeki bu denetim açığının, bu idarelerde yolsuzluk ve suiistimallere yol açmaması için, Sayı tay'ın denetim kapasitesi güçlendirilmesi gerektiği ifade edilebilir.

3.2.2.4.2. Mahalli dareler Kontrolörleri Tarafından Yapılan Denetim

Mahalli dareler Kontrolörleri, içişleri Bakanlığı Mahalli dareler Genel Müdürlüğü'ne bağlı olup, sevk ve idaresinden bakanlık makamına karşı genel müdür sorumludur. Buna karşı kontrolörler teftiş, denetleme, inceleme ve soru turmalarını Bakan adına yaparlar. 11.04.1984 tarih ve 18369 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan içişleri Bakanlığı Yönetmeliği ile kontrolörlerin görev, salahiyet sorumluluk ve çalışma esasları belirlenmiştir. Söz konusu yönetmeliğin 19. maddesinde "Mahalli dareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanunu'na göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikler kontrolörlerin vazife alanı içindedir. Mülki dare Amirliği Hizmetleri sınıfında olanların başkanı buldukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilatındaki işlemlerde Kontrolörler teftiş, inceleme ve soru turma yapamazlar" denilmektedir (Karanfilolu, 2000: 28).

Kontrolörlerin görev, salahiyet sorumluluk ve çalışma esaslarını belirleyen yönetmeliğin 20. maddesine göre kontrolörlerin görevleri aşağıdaki şekilde sayılmış olup, yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili olan bazı görevleri aşağıda sayılmıştır.

*Bu yönetmeliğin 19. maddesinde belirtilen vazife alanı içinde yıllık normal teftişler ile inceleme ve personel hakkında araştırma, inceleme ve soru turma yapmak,

*Tefti ini yaptıkları birimlerin genel yönetim durumlarını, mevzuatın uygulanması, memur ve halkla münasebetler konularında inceleme, ara tırma yapmak, dü ünçe ve tavsiyelerini raporla bildirmek,

*Tefti e tabi bütün birimlerin çalı ma alanlarına giren konuları yurt içinde ve dı nda müstakilen veya mülkiye müfetti leri ile birlikte incelemek ve ara tırmak, Aynı yönetmeli in 21. Maddesine göre Mahalli dare Kontrolörleri Yönetmeli i'nin 19. maddesinde sayılan kurulu ların Mülki dare Amirli i Sınıfı dı ndaki memurları ve amir hakkında içi leri Bakanlı ı'nın izni ile soru turma yapmak ve bunlardan görevi ba nda kalmalarında sakınca görülenlerin görevden uzakla tırlmaları için salahiyyetli mercilere teklifte bulunma yetkilerine de sahiptir.

Mahalli idareler kontrolörlerince gerçekleştirilen denetimler yukarıda belirtilen içi leri Bakanlı ı Mahalli dareler Kontrolörleri Yönetmeli i'nde belirtilen esaslara göre gerçekleştirilmekte ve tefti e tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi ilkesine ba lı kalınmaya çalı lmaktadır. Bu çerçevede her yıl Mahalli dareler Genel Müdürlü ü ile Tefti Kurulu Ba kanlı ı'nca mü tereken hazırlanan programa göre ola an denetimler gerçekleştirilmektedir. Ayrıca ola an denetim programı dı nda aynı yönetmeli in 28. maddesine göre içi leri Bakanı'nın onayı ile gerekti inde özel denetim, inceleme, soru turma ve ara tırma yapılmaktadır. hbar ve ikayet dilekçeleri ise ilgisine göre valiliklerce incelenip soru turulduktan sonra de erlendirilmektedir (M GR, 2008: 90).

5018 sayılı Kanun'un yürürlü e girmesiyle Finansal denetim yapma yetkisi Sayı tay ile yerel yönetimlerin iç denetçilerine verildi inden, mülkiye müfetti lerinde oldu u gibi mahalli idareler kontrolörleri de yerel yönetimlerin Finansal denetim dı ndaki i ve i lemlerini denetlemektedirler. Mahalli dareler Kontrolörlerinin 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirildi i denetimlere müteallik bilgiler a a ıdaki tabloda belirtilmi tir.

Tablo 5. Mahalli dareler Kontrolörlerinin 2006, 2007 ve 2008 Yıllarında Yerel Yönetimler Üzerinde Gerçekle tirdi i Denetimlerin Sayısı (M GR, 2008: 90).

Türü	2006	2007	2008
Büyük ehir lçe Belediyesi	-	10	-
lçe Belediyesi	238	126	203

Belde Belediyesi	47	85	93
İlk Kademe Belediyesi	15	58	15
Sulama Birliği	-	-	44
Büyükşehir Belediyesi	-	-	1

Kaynak: MİTGM verilerine dayanarak hazırlanmıştır. 2009

Tablodan mahalli idareler kontrolörlerinin büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri ve il özel idareleri üzerinde denetim gerçekleştirmedeki, söz konusu yerel yönetimlerin denetimlerinin mülkiye müfettişlerince yapıldığı, mahalli idareler kontrolörlerinin denetim yetkisine sahip olduğu yerel yönetimleri üç yılda bir denetleme ilkesine bağlı olarak denetlemeye çalıştığı anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin her yıl tamamının veya büyük bir bölümünün denetlenememesinde, kifayetsiz denetim elemanının bulunmaması önemli rol oynamaktadır. Hakikaten 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nun sonuç bölümünde de içişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimlerde personel yetersizliği nedeniyle tüm yerel yönetimlere teftiş edilemediği belirtilmiştir ((MİTGM, 2008: 124).

3.2.2.5. Maliye Teftiş Kurulu Tarafından Yapılan Denetim

178 sayılı Maliye Bakanlığı Görevler ve Teftiş Kanununda Kararnamenin de iğik 20. maddesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görevlerini düzenlemiştir. Kurul görevini bakanın emri ve onayı üzerine, bakan adına yapmaktadır.

Teftiş kurulunun yerel yönetimleri ilgilendiren vazife ve yetkileri aşağıda sayılmıştır.

- Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonları, döner sermayeli kuruluşları, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ile bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,
- İmtiyazlı şirketlerle, sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek.

Teftiş e tabi olan daire, kuruluş, fon, dernek, vakıf, sendika ve ortakların görevlileri, bunlara ait para ve para hükmündeki evrak ve ayniyat ile her türlü mal

ve e yayı ve bunlarla ilgili gizli de olsa bütün defter ve belgeleri, iste i üzerine maliye müfetti ine göstermeye, saymasına ve incelemesine yardım etmeye mecburdur.

Maliye Bakanlığı Tefti Kurulu'nun görevlerinin geni li ine ra men, müfetti sayısının yetersizli i, müfetti lerin büyük bölümünün idari görevlere vekaleten veya asaleten atanması, vergi incelemeleri veya Maliye Bakanlığı te kilatının denetimleri dolayısıyla; Maliye Tefti Kurulu yerel yönetimleri planlı bir ekilde denetleyememektedir. Ancak ihbar veya ikayetler üzerine Maliye Bakanı'nın onayı ile yerel yönetimler denetlenebilmektedir.

Maliye Tefti Kurulunun 2006, 2007, 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde denetim gerçekleştirip gerçekleştirmedi ine müteveccih bilgi istenmi , Yalnız 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci bendi gere ince bilgi talebinin kar ılanmadı ı tarafıma bildirilmi tir (MTK, 2010).

3.2.2.6. Yerel Yönetimlerde çalı tıran ve Vergi Mükellefi Sorumlusu Olmaları Nedeniyle Di er Denetim Birimlerine Yapılan Denetim

l özel idareleri ile belediyeler i veren ve vergi mükellefi veya sorumlusu olmaları nedeniyle, bu konularda denetim yetkisine sahip, denetim birimlerince denetlenebilmektedir. Yerel yönetimlerin vergi mükellefi veya sorumlusu olmaları nedeniyle Maliye Bakanlığı 'nın vergi incelemesine salahi yetli birimleri Maliye Tefti Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri Ba kanlı ı ile Vergi Denetmenleri Büro Ba kanlıkları yerel yönetimleri, ödemeleri gereken vergilerin do rulu unu elde etmek amacıyla vergi kanunları yönünden denetleyebilmektedirler.

Ayrıca yerel yönetimler, i veren olmaları sebebiyle Çalı ma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı i Tefti Kurulu ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfetti leri tarafından da ilgili yasalar yönünden denetlenebilmektedirler. Ancak gerek Türkiye'deki kayıt dı ılı n yüksek olu u, gerekse vergi inceleme elemanlarının sayısının azlı ı hususları birlikte de erlendirildi inde, vergi incelemelerinde öncelik özel sektörde olmakta, dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde herhangi bir ihbar veya ikayet olmadı ı müddetçe vergi incelemesi pek yapılmamaktadır. Yine yerel yönetimlerin i veren olması nedeniyle, gerek i yasaları, gerekse sosyal güvenlik

yasaları yönünden ilgili denetim birimleri denetleme yetkisine sahip olmakla birlikte, bu denetimlerin yeterince yapıp yapılmadığı tartışmalıdır.

Ayrıca kamu gücüyle kurulan ve arkalarında da kamu gücü olan belediye şirketleri, Türk Ticaret Kanunu'na tabi oldukları için İçişleri Bakanlığı, ne belediye meclisleri, ne de Sayıştay tarafından denetlenmemektedir. Ciddi bir yasal boşluktan kaynaklanan bu durum, söz konusu şirketleri her türlü yolsuzluk ve suistimale açık hale getirmektedir (Fırat, 2007: 26).

Bu nedenle ehemmiyetli bir kamu sermayesini kullanan söz konusu şirketlerin denetimine müteallik yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

3.3. İdari Denetimle İlgili Sorunlar, Yetersizlikler ve Öneriler

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle belediyeler ile il özel idarelerinde denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış ve dış denetim yetkisi Sayıştay'a verilmiştir. Denetim ilkeleri ve ilkeleri hukuka orantılılık, performans ve Finansal denetimlerini kapsayacak şekilde yapılmaya başlanmıştır. Hakikaten 5018 sayılı Kanun'la, Finansal denetim yapma yetkisi Sayıştay ile yerel yönetimlerin iç denetçilerine verildiğinden, söz konusu kanunun tümüyle yürürlüğe girmesinden sonra, İçişleri Bakanlığı dış denetim birimleri Mülkiye Teftiş Kurulu ile Mahalli idareler Kontrolörleri, belediye ve il özel idarelerinin Finansal ilkelerini denetimleri dışında tutmaya başlamışlardır. Ancak belediye ve il özel idarelerinin Finansal ilkeler dışında kalan diğer idari ilkeleri, hukuka orantılılık ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı dış denetim elemanları tarafından denetlenmeye devam etmektedir.

İl özel idareleri ile belediyelerin Finansal ilkelerinin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaya devam etmekle birlikte, 5018 sayılı Kanun'la uyumlu Sayıştay Kanunu'nda lüzumlu değişiklikler yapılmadığından ve İçişleri Bakanlığı dış denetim elemanlarının da Finansal denetim yetkisi kaldırıldığından, Finansal denetim alanında bir boşluk oluşmuştur.

Kamu yönetimi alanında yapılan yeni yasal düzenlemeler sonrasında, yerel yönetimlere büyük miktarda hizmet devredildiğinden, bu hizmetler daha büyük miktarda harcamayı ve merkezi idare tarafından yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarımı yapılmasını gerektirmiştir (Güner, 2005: 228).

Ayrıca 5018 sayılı Kanun gereince ince yerel yönetimlerde iç denetim sistemini yürütmek üzere iç denetçi kadroları ihdas edilmekle birlikte, halen çok sayıda yerel yönetim kurulu una iç denetçi ataması yapılmaması sebebiyle, bu yerel yönetimlerde 5018 sayılı Kanun gereince ince iç denetim yapılamamaktadır. Yine iç denetçilerin atanmaları ile görevden alınmalarında üst yöneticilere verilen yetkiler, iç denetçilerinin bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. İç denetçilere üst yöneticiler karısında güvence sağlayacak tedbirler getirilmesi faaliyetlerini müstakil sürdürebilmeleri için gereklidir.

Cumhurbaşkanı'nca veto edilerek tekrar görüşülmesi için meclise gönderilen, sonrasında TBMM'nce gündeme alınmayan 5227 Sayılı Kanun'la tefti kurullarının kaldırılması hedeflenirken, tasarı yasala madı ından 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, kamu idarelerinde örneğin tefti kurulu bulunan büyük şehir belediyelerinde, hem tefti kurulları, hem de iç denetim birimleri faaliyetini sürdürmektedir. Bu durum iki birim arasında vazife ve yetki karmaşasına yol açmakta olduğundan, bu karmaşanın aılması için, iç denetim birimlerinde olduğu gibi, tefti kurullarının da görevleri açıkça belirlenmeli, iki birimin vazife ve yetkileri birbirinden ayrılmalıdır.

Koncaya göre yerel yönetimler idari olarak, merkezi idareye tanınan vesayet yetkileri dolayısıyla denetlendikleri gibi, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle yerel yönetimlerin denetimi konusunda yetkilendirilmiş denetim kurum ve kurullarınca da denetlenebilmektedirler. Devlet Denetleme Kurulu, Bakanlık Tefti Kurulu, Maliye Tefti Kurulu, Sayıştay, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Tefti Kurulu ile Mahalli idareler Kontrolörleri yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Bununla birlikte Sayıştay ile İçişleri Bakanlığı denetim birimleri dışındaki diğer denetim kurum ve kurulları yerel yönetimleri rutin olarak denetlememekte, baskın oldukları makamın onayı ile yerel yönetimler üzerinde denetim gerçekleştirmektedirler. Söz konusu kurumların 2006, 2007, 2008 yıllarında gerçekleştirdiği denetimler göz önüne alındığında, bu kurumların yerel yönetimleri yoğun bir şekilde denetlemediği anlaşılmaktadır (Konca, 2010: 122).



SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimlerden en objektif ve tesirli olanı yargı denetimi olmakla birlikte, diğer denetim yollarına göre yavaş ilerlemesi dolayısıyla sonucun geç alınması, Sayı tay hariç diğer yargı organlarının kendiliğinden harekete geçmeyip, mutlaka baskıyla harekete geçmesi, yargısal denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin ilerlemelerine ve aksiyon müteveccih olarak yargısal denetimi harekete geçirebilmek için, çeşitli adlar altında harç ödeme, avukatlık ücretleri ile belli biçimsel şartlara uyma zorunluluğu ile vazife ve yetkileri farklı olan yargı yerlerinin fazlalığı dolayısıyla, görevli yargı

yerini te his etmekte ya anan zorluklar, yönetilenlerin yargısal denetime ba vurmasını engelleyebilmektedir.

Türkiye’de savcı ve hâkim personel eksikli i dolayısıyla i yükü artmakta, davalar uzamakta, dolayısıyla adalet gecikti i için yargısal denetimin etkinli i de azalmaktadır. Dolayısıyla iyi yeti mi , hizmet içi ve ki isel e itimlerle desteklenmi savcı, hâkim ve personel eksikli inin giderilmesi, i yo unlu unu azaltacak tedbirlerin alınması ve yargı ba ımsızlı nı zedeleyen konularla ilgili lüzumlu düzenlemelerin yapılması, yargısal denetimi daha tesirli hale getirecektir.

Yerel yönetimler ve kamu Finansal yönetimi alanlarında yapılan yasal düzenlemelerle, il özel idareleri ile belediyeler üzerindeki kamu denetimi, dı ve iç denetim olarak yapılandırılmı ve uygulanacak denetim çe itleri de hukuka orantılılık, performans denetim ve finansal denetimi olarak belirlenmi tir.

5018 sayılı Kanun’la getirilen iç denetim müessesesiyle, iç denetçilere de i en kamu yönetimi anlayı ıyla uyumlu olarak yönetime danı manlık ve rehberlik hizmeti sunma görevi de verilmi tir.

Bununla birlikte 5018 sayılı Kanun’la, Finansal denetim yapma yetkisi Sayı tay ile yerel yönetimlerin iç denetçilerine verilmi oldu undan, iç i leri Bakanlı ı denetim birimleri Mülkiye Tefti Kurulu ile Mahalli dareler Kontrolörleri’nin, yerel yönetimler üzerindeki Finansal denetim yetkisi kaldırılmı tir. Bu dönemde Sayı tay’ın denetim kapasitesinin güçlendirilmemesi ve iç i leri Bakanlı ı denetim elemanlarının da Finansal denetim yetkisinin kaldırılması sebebiyle, yerel yönetimlerin Finansal denetimlerinde ehemmiyetli bir bo luk olu mu tur. Finansal denetim alanındaki bu bo luk yerel yönetimlerin büyük ço unlu unda iç denetçi atamalarının yapılmamı veya atanan iç denetçilerin faal bir ekilde faaliyete geçmemi olmasıyla daha da büyümektedir. Tüm bu nedenlerle yolsuzluk ve suiistimallerin önlenmesi amacıyla, Sayı tay’ın bölge düzeyinde örgütlenerek, yerel yönetimleri denetleyecek ayrı birimler kurması ve 5018 sayılı Kanun’la uyumlu Sayı tay Kanunu’nda bir an önce de i iklikler yapılması, iç denetçi e itim ve atamalarının bir an önce tamamlanarak, yerel yönetimlerdeki Finansal denetim bo lu unun bir an önce doldurulması gereklidir. Yine 5018 sayılı Kanun’un yürürlü e girmesiyle bazı belediyelerde hem tefti kurulları, hem de iç denetim birimleri faaliyet göstermeye ba lamı olup, bu birimler arasında vazife ve

salahiyet çakı masından dolayı sorunlar ya anmaması için, tefti kurullarının vazife ve yetkileri de açıkça belirlenmelidir.

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan yeni yasal düzenlemeler sonrasında idari vesayet denetimi de ehemmiyetli bir dönü üme u ramı ve vesayet makamlarına yerel yönetimlerin bazı i lemlerini onaylama yetkisi yerine, hukuka muhalif buldu u i lemlere kar ı idari yargıya ba vurma yetkisi verilmi ve böylelikle yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesi amaçlanmı tır. Ancak Anayasa Mahkemesi 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinde bu yönde yapılan düzenlemeyi, idarenin bütünlü ü ve idari vesayetin zayıflatıldı ı gerekçesiyle Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine muhalif bularak iptal etmi tir. Yine 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrası ile 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan ve mülki idare amirine hukuka muhalif gördü ü belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya ba vurma yetkisi veren yasal düzenlemeleri Anayasa Mahkemesi iptal etmi tir. Bilindi i üzere yerel yönetimler reformuyla, yerel yönetimler daha özerk, demokratik, katılımcı ve faal kurulu lar haline getirilmek istenmi ve mülki idare amirlerine yerel yönetim meclislerinin kararlarının sadece hukuka muhalif olması durumunda idari yargıya ba vurabilece i yönünde düzenleme yapılmı tır. Ancak Anayasa'da idari vesayetin yumu atılması ve yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesi yolunda de i iklikler yapılmamı tır. Bu iptaller sonrasında hukuksal karma a ve bo luk ya anmaması için, idarenin bütünlü ü, idari vesayet ile özerklik arasındaki hassas dengenin sa lıklı kurulması ile yerel yönetimlerin özerkli inin güçlendirilmesi yolunda atılacak adımların, öncelikle Anayasa'da yapılacak de i ikliklerle ba laması ve gücünü Anayasa'dan alan yasal düzenlemelerle peki tirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin yargısal ve idari denetimlerinde ya anan yetersizliklerin bir kısmı, kamuoyu denetimleri ve Avrupa Birli i tam üyelik süreciyle birlikte tekrar gündeme gelmesi beklenen Kamu Denetçili i Kurumu'nun denetimleriyle giderilebilecek niteliktedir. Yargısal ve idari denetim neticelerde kamuoyu denetimlerini ba latabilmektedir.

Bununla birlikte ba layıcılı ı olan referandum müessesesi ile seçilmi olan yerel yönetim organlarını seçimlerden önce geri ça ırma müessesesine müteveccih düzenlemeler yapılması, yerel yönetimler üzerinde tesirli bir kamuoyu denetiminin

önünü açacaktır. Ayrıca idarenin haksız aksiyon ve i lemlerine karşı, di er denetim yollarıyla birlikte koruyan bir kurum olan kamu denetçiliğinin Türkiye’de de, yönetilenlere ehemmiyetli fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin nüfusu, ekonomik ve sosyal bölgesel farklılıkları, merkeziyetçi strüktürü dikkate alındığında, sadece merkezde kurulan ve idarenin tüm aksiyon ve i lemlerine yapılan ikayetleri sonuçlandırmaya çalışan kamu denetçiliğinin kurumunun, yetersiz ve etkisiz olacağı, bu nedenle yerel yönetimler için, ayrı kamu denetçisi kadroları ihdas edilmesinin, yerel halkın sorunlarının çözümde daha etkili olacağı değerlendirilmektedir.



KAYNAKÇA

- ACAR, brahim Atilla, GÜÇLÜ Ç ÇEK, Hüseyin, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası ve Denetimi”, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-27 Mayıs 2005, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi BF Maliye Bölümü, (Yayın No:1) 2005, s. 368.
- AKILLIO LU, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinli i”, Amme daresi Dergisi, Cilt. 23, Sayı. 1, TODA E, Mart 1990, s. 4 - 77
- AKINCI, Müslüm, Ba ımsız dari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım A ., stanbul, 1999, s. 57 - 88.
- AKPINAR, Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yayınlanmamı Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006, s.25-29.
- AK ENER, H. Sırrı, ve ÇAKMAKÇI, Ramazan, Açıklamalı, Gerekçeli Bilgi Edinme Kanunu, Legal Yayıncılık, stanbul, 2004, s. 46.
- AKTAN, Tahir, “Mahalli darelerde Vesayet Denetimi”, Amme daresi Dergisi, Cilt. 9, Sayı. 3, 1976, s. 4.
- AKTU LU, M. Ali, Denetleme ve Revizyon, Barı Yayınları, 3.Baskı, zmir, 1996, s.2.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “Yerel Yönetimlerin Seçilmi Organlarının (Yargı Yolu le) Organlık Sıfatlarını Kaybı”, 2005 Yılı dari Yargı Sempozyumu. <http://www.danistay.gov.tr> (10 ubat 2016), s. 9, 10.
- ALTU , Figen, Mali Denetim, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s. 7 - 54.
- ALTUN, Murat, KULUÇLU, Erdal, “Doktrin ve Mevzuat I ı nda Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakı ”, Sayı tay Dergisi, Sayı. 56, 2005, s. 31, 32.
- APAN, Ahmet, “ Demokrasi- Bürokrasi kilemi ve Mülkiye Tefti Kurulu” Türk darie Dergisi, Sayı. 459, Haziran 2008, s. 165, 171.
- ARSLAN, Nagehan Talat, Yerelle me, “Özerklik ve Demokratikle me Açısından Mahalli dareler Hakkında Genel Bir De erlendirme”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 32, No. 2, Aralık 2008, s. 277.
- ARSLAN, Süleyman, Türkiye’de ve ngiltere’de Merkezi darenin Mahalli dareler Üzerindeki Denetimi, A T A Yayını, Ankara, 1978, s. 13 - 70.

- ATAY, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 1999, s.22-53.
- ATAY, Cevdet. Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi, Marmara Kitabevi, Bursa, 1994, s. 20 - 202.
- AVAR, Zakir, Ombudsman-Türkiye için Bir Model Önerisi, Hak Konfederasyonu Yayını, Ankara, 1999, s.28, 29.
- AYKAÇ, Burhan ve ÖZER, m. Akif, “Mahalli darelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt. 7, Sayı. 4, Nisan 2002, s. 3 – 25
- AYTUNA, Türkan, "Felsefeci Gözüyle Denetim", Denetim, Ankara, 1986, Sayı: 10, s.9.
- BABÜROLU, Ö. uz, Nevra Hatibo lu, Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumunu ncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örne i, TÜS AD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 15.
- BAYAR, Do an, “Mali Denetim Nedir”, Maliye Dergisi, Sayı. 155, Temmuz-Aralık 2008, s. 3.
- BOZKURT, Ömer, ERGUN Turgay ve SER YE Sezen, (düz) Kamu Yönetimi Sözlü ü, TODAIE Yayını, Ankara, 1998, s. 203.
- BURAN, Hasan, “Yönetim Yurtta lili kileri ve Katılımlı Yönetim”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODA E Yayını, Ankara, 1995, s. 212.
- CANDAN, Ekrem, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ümit Ofset, Ankara, 2007, s. 65.
- CANDAN, Turgut, Açıklamalı dari Yargılama Usulu Kanunu, 2. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Özkan Matbaacılık, Ankara, 2006. s. 4 – 478.
- CO KUN, Arife, Performans ve Risk Denetim Terimleri, (Derleme), Ara tırma/ nceleme/Çeviri Dizisi: 5, Sayı tay Yayınları, Ankara, Ocak 2000, s.15.
- ÇAKMAK, Caner, “Kamu Denetiminde Kamu Denetçili i (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri Ve Önemi” (Yayınlanmamı Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2008) , s. 2.

ÇELİK, Abdullah, “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma” Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 4, Sayı. 14, Güz 2005. www.e-sosder.com.ISSN:1304-0278 (10 Ekim 2015).

DEDEOĞLU, Erdoğan, Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Mahalli idareler Derneği Yayını, Tunalı Matbaacılık, Ankara, 2005, s. 90 – 748.

DEMİRKOL, Selami ve BERKET BAĞCI, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 5. Baskı, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2005, s. 8-18.

DEMİR, Özgürhan, “Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2006), s. 65-109.

DERMAN, Ramazan Cengiz, İdare Hukuku, Bursa, Alfa Aktüel, 2007, s. 14, 15.

DİNÇKOL, Bihterin, “Yönetilenlerin “Öz” Yönetimi- Kamuoyu”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl. 5, Sayı. 10, 2006, s. 49.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, ÜHF Yayınları, İstanbul, 1982, s. 57.

ERDOĞAN, Sedat, Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, İller Bankası Eğitim Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1981, s. 204.

ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006), s. 26.

ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006).

EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. IV. Sayı.1-2 2000.

EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. IV. Sayı.1-2 2000, s. 82.

ERGÜN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODADE Yayını, Ankara, 1992, s. 309 - 312.

ERGÜN, Turgay, Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODADE Yayını, Ankara, 1992.

ERHÜRMAN, Tufan, “Ombudsman”, Anayasa Dairesi Dergisi, Cilt. 31, Sayı. 3, TODAİE, Eylül 1998, s. 89.

- ERO UL, Cem, “Cumhurba kanının Denetim İlevi”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, Cilt No 33, No 1-2 (Mart Haziran), 1978, s.36.
- ERTEK N, Yücel, “Ça da Yönetim ve Denetim”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık), 1998, s.494-495.
- ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2003, s. 303 - 317
- FIRAT, A.Serap, “Belediyelerin Denetiminde Ya anan Sorunlar (Çok Katmanlı Denetim/Performans Denetimi/Sayı tay Denetimi)” TEPAV Yerelle me ve Yolsuzluk Konferansı 5-6.12.2007 Ankara s. 22-26, <http://www.tepav.org.tr> (04 ubat 2016).
- GÖZLER, Kemal, “Hukukilik ve Yerindelik Denetimi Açısından Vesayet Denetimi (<http://www.idare.gen.tr/darehukuku-guncellestirme.htm>) (12 Kasım 2015)
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2006, s.110 - 173.
- GÖZÜBÜYÜK, A. İref, Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s.145, 209.
- GÖZÜBÜYÜK, A. İref, Yönetim Hukuku, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s. 292 - 307.
- GÖZÜBÜYÜK, A. İref, Yönetimsel Yargı, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 17-51
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 4. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 84 - 85.
- GÜNEL, Namık, “2000’li Yılların E i inde Yönetimsel Denetim Sistemine Ele tirdel Bir Bakı ”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 409 (Aralık), 1995, s.18
- GÜNER, Ay e, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir De erlendirme”, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-27 Mayıs 2005, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü (Yayın No:1) 2005, s. 228.
- IKINCIO ULLARI, Firuzan, “Hukuk Devleti”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.1, Sayı. 1, Haziran 1997, , s.29.
- K NC O ULLARI, Füzuzan, “Hukuk Devleti”, GÜHFD, C. 1, S. 1, Ankara 1997, s. 30.

NANÇ, Hüseyin ve ÜNAL, Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 17, Yıl. 2007, s. 20.

KALABALIK, Halil, “darenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 1, 1997, s. 193.

KALABALIK, Halil, Avrupa Birli i Ülkeleryle Kar ıla tırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 733.

KANETI, Selim, “Sayı tay’ın Anayasal Konumu”, 1. Ulusal dare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Üçüncü Kitap, Çe itli dare Hukuku Konuları, Danı tay Matbaası, Ankara, 1990, s. 1011.

KAPANI, Münci, Politika Bilimine Giri , 4. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988, s. 146-148.

KAPLAN, Gürsel “5216 sayılı Büyük ehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim”, Sosyal Bilimler Ara tırma Dergisi, Yıl:III, Sayı:6, Eylül 2005, s. 288, 289

KARAASLAN, Mehmet, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Ba lamında Yerel Yönetimlerin Özerkli i ve Denetimi”, (Yayınlanmamı Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2007), s. 193 - 288.

KARANF LO LU, A.Yasin,“Yerel Yönetimlerin Denetimine ili kin Genel Esaslar ve Denetleme ekilleri”, Ça da Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt. 9, Sayı. 2, Nisan 2000, s.8 - 66.

KARTALCI, Kadir, “Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi” (Yayınlanmamı Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007)), s. 256 - 260.

KELE , Ru en, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Geni letilmi 4. Basım, Cem Yayınevi, stanbul, 2000, s. 243.

KENGER, Erdal, “Denetçi Yardımcıları E itim Notu”, ubat 2001, s. 14. <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/di er%Cicerikdetaydh221.doc> (15 Temmuz 2015)

KENGER, Erdal, “Denetçi Yardımcıları E itim Notu”, ubat 2001. <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/di er%Cicerikdetaydh221.doc> (15 Temmuz 2015)

- KESTANE, Do an, “Ça da Bir denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçili i)”, Maliye Dergisi, Sayı. 151, Temmuz- Aralık 2006, s. 128.
- KONCA, Teymur. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve dâri Denetimi”, Yayınlanmamı Yüksek Lisans Tezi, stanbul, Marmara Üniversitesi, 2010. s.112-215.
- KORKMAZ, Umut, “Kamuda iç Denetim”, Bütçe Dünyası, Cilt. 2, Sayı. 25, Bahar 2007.
- KORKMAZ, Umut, “Kamuda ç Denetim”, Bütçe Dünyası, Cilt. 2, Sayı. 25, Bahar 2007, s. 4.
- KÖSE, H.Ömer. Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Ara tırma/ nceleme/ Çeviri Dizisi, Sayı tay Yayın leri Müdürlü ü Yayını, Ankara 2000, s. 6 -68.
- KUBALI, Derya, Performans Denetimi: Kavram, lkeler Metodoloji ve Uygulamalar, Sayı tay Yayını, Ankara, 1998, s. 30 - 49.
- KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayı tay Dergisi, Sayı.63, Ekim-Aralık 2006, s. 5-33.
- MUTLUER, M. Kamil, “Sempozyumu Açılı Konu ması”, Cumhuriyetin 75’inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Tebli ler, Paneller ve Tartı malar, 26 Ekim 1998, Sayı tay Yayınları, Ankara, 1998, s.3.
- MUTTA, Serdar, dârenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Yayınları, stanbul, 2005, s. 33.
- NEWMAN, H. William, Yönetim letmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve dare, Çeviren: Kenan SÜRĞ T, TODA E, Ankara, 1979, s.6.
- ODYAKMAZ, Zehra, “Mahalli dârelerin Seçilmi Organlarının Organlık Sıfatlarını Yargı Yoluyla Kaybetmelerine Genel Bir Bakı ve Belediye Ba kanı Hakkında Belediye Meclisince Yetersizlik Kararı Verilmesi Sonucu Organlık Sıfatını Kaybetmesi Durumunun Yargı Yoluyla ncelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.1, Sayı. 1, Haziran 1997, s. 2.
- ONAR, Sıddık Sami, dare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt. 2, smail Akgün Matbaası, stanbul, 1960, s. 622.
- OYTAN, Muammer, “Yargılamanın Yargılama Teknikleri ile Sınırlandırılması”, dâri Yargı, Birinci Kitap, 1. Ulusal dare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Danı tay Matbaası, Ankara, 1991, s. 156.

- ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Da ıtım, stanbul, 1998, s. 235-247.
- ÖZER, Hüseyin, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından De erlendirilmesi, Sayı tay Yayınları,1997, s.10.
- ÖZKAN, Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Matser Basım Yayım, Ankara, 1995, s. 33-102.
- PINAR, brahim, Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s. 137.
- SAL HO LU, Enver ve DEM RKOL, Selami, 4483 Sayılı Kanun ile Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Öncesi A amaya li kin Usul ve lemler, 2. Baskı, Beta Basım A ., stanbul, 2005, s. 287- 464.
- SANAL, Recep, Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODA E, Ankara, 2002, s.4.
- SEZER, Duygu, Kamuoyu ve Dı Politika, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1972, s. 5.
- AH N, Ümit, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç Denetim Sistemi”, KMU BF Dergisi, Yıl: 10, Sayı. 15, Aralık/2008, s. 299.
- TOPÇU, Volkan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayı lar”, (Yayınlanmamı Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi SBE, 2006), s. 53-56
- TOPUZ, brahim ve ÖZKAYA, Kadir, Belediye Ba kanları, Meclis Üyeleri ve Muhtarların Soru turulmaları, Yargılanmaları ve Dü ürülmeleri, Yakla ım Yayınları, Cilt. 1, Cem Web Ofset, Ankara, 2003, s. 149-321.
- TORTOP, Nuri, “ Ombudsman Sistemi ve Çe itli Ülkelerde Uygulanması”, Amme daresi Dergisi, Cilt. 31, Sayı. 1, Mart 1998, s. 3- 4.
- TORTOP, Nuri. “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, Amme daresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı. 1, 1974, s. 33 - 38.
- TAY , smet (1997), Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirli i, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der25m10.pdf>, (12.08.2016)
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988, s. 354.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er, Siyaset, Lotus Yayınları, Ankara, 2003, s. 316.
- UÇAR, Demirkan, Kamusal Mali Denetim (Türkiye’deki Uygulaması ve Ele tirisi), Maliye Bakanlı ı Tetkik Kurulu Ne riyatı, Damga Matbaası, Ankara, 1977, s. 2.

ULUER, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, 1. Ulusal dârie Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çe itli dare Hukuku Konuları, Danı tay Matbaası, Ankara,4 Mayıs 1990, s. 1025.

ULUSOY, Ali, “Yerel Yönetimlere li kin Yeni Yasal Düzenlemelerin De erlendirilmesi”, 2005 Yılı dari Yargı Sempozyumu, [http:// www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr) (15 Ocak 2016) s. 10.

UYAR, Süleyman Birol, Yerel Yönetimler Üzerindeki Yargısal Denetim, Yayınlanmamı Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE, 2002 s. 91-94.

ÜÇER, Mehmet, “Belediye Ba kanının Organlık Sifatını Kaybetmesinde Yargı Yolu le Denetim”, Türk dare Dergisi, Yıl: 76, Haziran 2004, Sayı. 443, s. 178.

ÜNLÜÇAY, Mehmet “ darenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlü ü”, Türk Hukukunda 80 Yıllık Geli me Sempozyumu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ekim 2003. http://www.danistay.gov.tr/1-idarenin_yargisal-denetimi_ve_hukukun_ustunlugu.htm (02 Ocak 2016).

ÜNLÜÇAY, Mehmet. “ darenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlü ü”, Türk Hukukunda 80 Yıllık Geli me Sempozyumu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ekim 2003, http://www.danistay.gov.tr/1-idarenin_yargisaldenetimi_ve_hukukun_ustunlugu.htm (02 Ocak 2016)

Yerel Yönetim Reform Programına Destek Yerel Yönetim E itimleri, 2. Kitap, Belediyelerin ç Dı Denetimi, s.110. <http://www.lar.gov.tr/downloadables/powerpoints4/TM2s.pdf> (09 Eylül 2009).

Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yayınları, Sena Ofset, stanbul, 2009, s.56-134.

YILDIRIM, Turan, Türkiye'nin dari Te kilatı, 3. Baskı, Alkım Yayınevi, stanbul, 2002 s. 25 - 186.

YILMAZ,R. ,KILAVUZ, A. , ZC , F., “Faal bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirli i”, Cumhuriyet Üniversitesi ktisadi ve dari Bilimler Dergisi, Cilt. 4, Sayı. 1, 2003, s. 64.

Yozgat, O. (1992). letme Yönetimi (8. Baskı), stanbul: M.Ü. Nihad Sayar E itim Vakfı Yayınları No: 435. s.339

2008 Yılı Kamu ç denetim Genel Raporu, s. 39 – 48,

2008 Yılı Sayı tay Ba kanlı ı Faaliyet Raporu, s. 48, <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2008.pdf> (04 ubat 2010)

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu genel gerekçesi.

Belediyeler ve Gelirleri ile İlgili Danıştay Kararları, 1978-1995, Cilt 1. Nurol Matbaacılık, Ankara, 1997, s. 201-741.

Sayıtay'ın 2007 ve 2008 yıllarında yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği denetimlerle ilgili Sayıtay Başkanlığının internet sitesinde yer alan faaliyet raporlarından elde edilen bilgiler tablo haline getirilerek oluşturulmuştur. <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyetrapor.asp> (04 Nisan 2016)

Sayıtay Kanunu Teklifi ve Gerekçesi,

<http://www.sayistay.gov.tr/haber->

[duyuru/duyuru/2010KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/duyuru/duyuru/2010KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.pdf) (Erişim 08 Nisan 2016)

SAYI TAY, Performans ve Risk Denetim Terimleri, SAYI TAY, Ankara, s.15, 2000.

Sayıtay Temyiz Kurulu Kararı, Yıl: 2005, İlam No: 561, Dosya: 30142, Tutanak No: 30757, Tutanak Tarihi: 21.04.2009, Saymanlık Adı :Manisa Salihli Belediyesi Kararı, <http://www.sayistay.gov.tr> (17 Nisan 2016)

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc (09 Nisan 2016)

Dari Dava Daireleri E: 2007/1073, K: 2007/1688 Karar Tarihi : 13.09.2007, <http://www.danistay.gov.tr> (10 Nisan 2016);

Dari Dava Daireleri E: 2007/1617, K: 2007/769, Karar Tarihi : 23.06.2006, <http://www.danistay.gov.tr> (10 Nisan 2016)

Çiğli Belediyesi Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 23 - 124. http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf (08 Nisan 2016)

KAYA Projesi Genel Raporu, TODAİE Yayınları, No: 238, Ankara: 1991, s. 177, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF> (01 Temmuz 2016)

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 42.

Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması, 2003, <<http://www.ceterisparibus.net/arsiv/kamudenetimi.doc>>, (04.01.2016).

Be Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler htisas Raporu, s. 106,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> (20 Kasım 2016)

Geli me Sempozyumu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ekim 2003,
s.3,[http://www.danistay.gov.tr/1idarenin_yargisal-
denetimi_ve_hukukun_ustunlugu.htm](http://www.danistay.gov.tr/1idarenin_yargisal-denetimi_ve_hukukun_ustunlugu.htm) (02 Ocak 2016)

Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 tarih ve E.1987/13 K1988/23 sayılı kararı
Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı: 24. s. 336.

Sayı tay 4. D. Yıl: 2000, Karar Tarihi: 26.02.2004 Karar No: 29700 Saymanlık Adı
:Hatay 1 Özel dairesi Saymanlı 1, Konu: 2918 sayılı karayolları Trafik Kanunu,
http://www.sayı_tay.gov.tr. (17 ubat 2016)

Sayı tay 7. D. Yıl: 2003, Karar Tarihi: 12.04.2005 Karar No: 9605 Saymanlık Adı
:Antalya Büyük ehir Belediyesi Saymanlı 1, <http://www.sayıstay.gov.tr> (17 ubat
2016)

Milletvekili Mehmet S. Kesimo lu'nun 11.01.2007 tarihli soru önergesine
12.02.2007 tarih ve 65654 sayılı yazıyla verilen cevapta; 2005 yılında sadece
Denizli, 2006 yılında ise Yozgat 1 Özel dairesinin denetlenmedi i belirtilmi tir.
<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-20042c.pdf> (21 Haziran 2015)

AYM, 25.01.2007 tarih ve E. 2004/79, K: 2007/6 sayılı kararı
<http://www.anayasa.gov.tr>. (15 ubat 2016)

AYM 04.02.2010 tarihli oturumunda Danı tay 6. Dairesi tarafından iptali ve
yürürlü ünün durdurulması istenen 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrası
ile 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 5. fıkrasının iptaline ve iptal hükmünün bir
yıl sonra yürürlü e girmesine karar vermi tir.<http://www.anayasa.gov.tr> (15 ubat
2016)

<http://www.idkk.gov.tr> (15 ubat 2016)

Anayasa Mahkemesi Kararı E: 2005/32, K: 2007/3 Karar Günü: 18.01.2007,
<http://www.anayasa.gov.tr>. (15 ubat 2016)

LG L MEVZUAT

- 1982 Anayasası, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 09.11.1982, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 17863. (Mükerrer)
- 03.07.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 09.11.1982, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 25874.
- 22.02.2005 Tarih ve 5302 Sayılı 1 Özel dairesi Kanunu, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 25745.
- 10.07.2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyük şehir Belediyesi Kanunu, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 25531.
- 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 25326.
- 06.01.1982 Tarih ve 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 17580.
- 06.01.1982 Tarih ve 2576 Sayılı Bölge idare Mahkemeleri, idare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 17580.
- 06.01.1982 Tarih ve 2577 Sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu, Yayınlandı 1 Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladı 1 Resmi Gazete Sayısı: 17580.

- 02.12.1999 Tarih ve 4483 Sayılı Memurlar ve Di er Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Yayınlandı ı Resmi Gazete Tarihi: 04.12.1999, Yayınladı ı Resmi Gazete Sayısı: 23896.
- 01.04.1981 Tarih ve 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Yayınlandı ı Resmi Gazete Tarihi: 03.04.1981, Yayınladı ı Resmi Gazete Sayısı: 17299.
- 14.02.1985 Tarih ve 3152 Sayılı içi leri Bakanlı ı Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanunu, Yayınlandı ı Resmi Gazete Tarihi: 23.02.1985, Yayınladı ı Resmi Gazete Sayısı: 18675.
- 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçili i Kurumu Kanunu, Yayınlandı ı Resmi Gazete Tarihi: 09.11.1982, Yayınladı ı Resmi Gazete Sayısı: 25874. (Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmi ve iptal kararı 04.04.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmı tır.)
- 15.07.2004 Tarih ve 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel lkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Cumhurba kanı tarafından veto edildi inden, yürürlü e girmemi tır.)
- 13.12.1983 Tarih ve 178 Sayılı Maliye Bakanlı ının Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Yayınlandı ı Resmi Gazete Tarihi: 14.12.1983, Yayınladı ı Resmi Gazete Sayısı: 18251. (Mükerrer)