

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**YEREL YÖNETİMLERDE SAYIŞTAY DENETİMİ VE HESAP YARGILAMASININ
İŞLEVSELLİĞİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

EROL KARACAN

TEZ DANIŐMANI
DOÇ. DR. SANEM BERKÜN

BİLECİK, 2024

10508094

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**YEREL YÖNETİMLERDE SAYIŞTAY DENETİMİ VE HESAP YARGILAMASININ
İŞLEVSELLİĞİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

EROL KARACAN

TEZ DANIŐMANI
DOÇ. DR. SANEM BERKÜN

BİLECİK, 2024

10508094

BEYAN

Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi ve Hesap Yargılamasının İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme adlı yüksek lisans tezi hazırlık ve yazımı sırasında bilimsel araştırma ve etik kurallarına uyduğumu, başkalarının eserlerinden yararlandığım bölümlerde bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, tezin herhangi bir kısmının Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını, aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Bu çalışmanın, Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP), TÜBİTAK veya benzeri kuruluşlarca desteklenmesi durumunda; projenin ve destekleyen kurumun adı proje numarası ile birlikte, ETİK KURUL onayı alınması durumunda ise ETİK KURUL tarih karar ve sayı bilgilerinin beyan edilmesi gerekmektedir.			
DESTEK ALINMIŞTIR		DESTEK ALINMAMIŞTIR	<input checked="" type="checkbox"/>
Destek alındı ise;			
Destekleyen kurum;			
Desteğin Türü		Proje Numarası	
1- BAP (Bilimsel Araştırma Projesi)			
2- TÜBİTAK			
Diğer;.....			
ETİK KURUL onayı var ise;			
ETİK KURUL karar tarih/sayı:	/.....	

Erol KARACAN

Tarih

.....

İmza

.....

ÖN SÖZ

Tezimizde yerel/mahalli idareler için dayanak alınan kavramsal çerçeve, Sayıştay denetiminin tarihi, Sayıştay denetimi ve hesap yargılamasının mevcut durumu ile bu konularda yeni bir model önerisi tasarlanmaya gayret edilmiştir. Türkiye'nin yüzüncü yılı münasebetiyle böylesine bir çalışmayı ortaya koymanın ve karar vericilerin dikkatini çekmenin Türk idare sisteminin işleyişi bakımından önem ihtiva ettiği kanaatindeyim.

Türkiye yüzyılı olarak adlandırılan ve resmi metinlerde de yer bulan bu deyişe böylesine bir çalışmayla destek vermiş olmaktan da ülkem adına mutluyum. Ümit ederim ki karar vericiler de yerel yönetim alanının boşlamaya ve önemsiz olarak görülmeye gelmeyecek kadar kayda değer olduğunu niteleyebiliriz.

Çalışmama desteklerinden ötürü kıymetli hocam ve aynı zamanda danışmanım Doç. Dr. Sanem BERKÜN'e, aynı üniversitenin aynı kürsüsünde yer alan diğer hocalarıma ve aynı üniversitenin iktisat kürsüsünde görev yapmaya devam eden değerli hocam Dr. Öğretim Üyesi Serkan VARSAK'a teşekkürlerimi arz ederim. Özellikle bu çalışmayı güvenli ve özgür bir cumhuriyet sınırları içerisinde yapabildiğim için de başta Ulu Önderimiz Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK ve silah arkadaşlarına, tarihsel evreyi takip etmek suretiyle Mim Mim Grubu üyelerine, Milli Karakol Cemiyeti üyelerine, Milli Emniyet Hizmeti Riyaseti mensuplarına, Millî İstihbarat Teşkilâtı mensuplarına ve diğer güvenlik bürokrasisine teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, tez yazım aşamasında desteklerini esirgemeyen kıymetli eşim Tuba KARACAN ve zamanlarından alarak bu çalışmayı gerçekleştirdiğim için evlatlarım Ravza KARACAN, Alparslan KARACAN ve Nurbilge KARACAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Bu tezim, herkes gibi yaşayıp herkes gibi ölmek gerekir mottosuyla yaşayan, ne hayatı başka hayatlara benzeyen ne de ölümü başka ölümlere benzeyen ve vatani ve devleti için gözünü kırpmadan canını veren kıymetli büyüğüm şehit Hiram ABAS Ağabeye, şehitlerimize, gazilerimize ve isimsiz diğer kahramanlara ithafendir.

Erol KARACAN

2024

ÖZET

YEREL YÖNETİMLERDE SAYIŞTAY DENETİMİ VE HESAP YARGILAMASININ İŞLEVSELLİĞİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Tezde temel olarak yerel yönetimler üzerindeki denetim ve hesap yargılaması ele alınarak bu doğrultuda yeni bir model tasarlaması yapılmaktadır. Yerel yönetimler, Türk idare sisteminin önemli bir parçasını ihtiva etmektedir. Ülke sathındaki yerel yönetim idarelerinin sayısı ve işlem hacmi dikkate alındığında bunların denetiminin ve kamu zararı bağlamındaki hesap yargılamasının etkin ve işlevsel bir denetim kültürü için önem arz etmektedir. Mevcut durumda yerel yönetimler üzerinde mülkiye teftiş, mahalli idare kontrolörleri, idarenin kendi iç denetçileri eliyle denetim çeşitleri olmakla birlikte bunların parçalı bir denetim yapısına haiz olduğunu ifade edebiliriz. Sayıştay'daki denetçi yetersizliği gibi durumlardan ötürü aynı hesap yılı içerisindeki tüm yerel yönetimlerin denetlenemediği açıktır. Buradan hareketle denetimin etkin ve işlevsellikten uzak olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumu bertaraf edebilmek amacıyla Sayıştay'ın yüksek bir mahkeme olarak tasarlanması ve yerel yönetimlerin denetimi kapsamında Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkil edilerek denetleyen kurum ve yargılayan kurumun aynı olması handikabının aşılması gerekmektedir. Bu sayede hesap yargılaması daha da özel bir alanda etkinliğini artıracaktır. Bu yeni modelde özellikle Sayıştay savcılarının rolünün değeri artırılmaktadır. Teşkil edilen bu yeni yapı sayesinde ve özellikle yerel yönetimlerin denetiminin bölgesel baza indirgenmesi halinin sürekli izleyici hale gelmek suretiyle yerel yönetimler üzerinde köy idarelerini de içine alacak şekilde denetimin etkin hale geleceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Hesap Yargılaması, Kamu Yararı, Sayıştay, Yerel Yönetimler,

ABSTRACT

AN EVALUATION ON THE FUNCTIONALITY OF THE COURT OF ACCOUNTS AUDIT AND ACCOUNT TRIAL IN LOCAL GOVERNMENTS

In this thesis, the audit and accounting proceedings on local governments are basically discussed and a new model is designed in this direction. Local governments constitute an important part of the Turkish administrative system. Considering the number and transaction volume of local government administrations across the country, their auditing and accounting proceedings in the context of public loss are important for an effective and functional audit culture. In the current situation, although there are types of audits on local governments through civil inspection, local administration controllers, and the administration's own internal auditors, we can say that these have a fragmented audit structure. It is clear that all local governments within the same accounting year cannot be audited due to situations such as the lack of auditors in the Court of Accounts. Based on this, we can say that the control is effective and non-functional. In order to eliminate this situation, the Court of Accounts should be designed as a high court and the Local Governments Supreme Audit Presidency should be established within the scope of the audit of local governments, and the handicap of the auditing institution and the judging institution being the same should be overcome. In this way, account judgment will increase its effectiveness in a more specific area. In this new model, the role of the Court of Accounts prosecutors is especially enhanced. Thanks to this new structure, and especially by becoming a constant monitor of the reduction of the control of local governments to a regional basis, it is concluded that the control over local governments, including village administrations, will become effective.

Keywords: Account Judgment, Audit, Court of Accounts, local Governments, Public Interest.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖN SÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR VE SİMGELER LİSTESİ.....	viii
TEZ BAĞLAMINDA GENEL BİLGİLER.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. Kavramsal Bağlamın İrdelenmesi	4
1.1. Hukuk Devleti.....	4
1.2. Hesap Verilebilirlik.....	7
1.3. Etik/Kamu Yönetiminde Etik	9
1.4. Kamu Yararı.....	10
1.5. Kamu Zararı	13
1.6. İdari Vesayet	14
1.7. Hiyerarşi.....	17
1.8. Teftiş/Denetim	18
1.9. Takdir Yetkisi	20
1.10. Bağlı Yetki	22
1.11. Gerekçe Mefhumu	25

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK SAYIŞTAYI

2. Tarihsel Bağlam İçinde Türk Sayıştay'ının Durumu Ve Anayasal Konumu.....	27
2.1. Sayıştayın Tarihi	27
2.1.1. Osmanlı Öncesi Dönem	27
2.1.2. Osmanlı Dönemi	28
2.1.3. Cumhuriyet Dönemi.....	30
2.2. Sayıştay'ın Güncel Organizasyon Yapısı ve Üye Olduğu Mekanizmalar.....	30
2.2.2. Sayıştay'ın Üye Olduğu Mekanizmalar	31

2.3. Sayıştay'ın Türk Anayasaları Bağlamındaki Hukuki Statüsü	32
2.3.1. 1876 Anayasası	32
2.3.2. 1921 Anayasası	33
2.3.3.1924 Anayasası	33
2.3.4.1961 Anayasası ve 1982 Anayasası	34
2.4. Kanunlara Göre Sayıştay'ın Hukuki Bağlamı	35
2.5. Sayıştay'ın Genel Olarak Denetim ve Yargılama Kapsamı	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

3. Genel Olarak Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetim Mekanizmaları	37
3.1. İç Denetim.....	37
3.1.1. Teftiş Kurulu	37
3.1.2. İç Denetçiler	40
3.1.2. Muhakkik Görevlendirilmesi	47
3.2. Dış Denetim	49
3.2.1. Devlet Denetleme Kurulu Eliyle Denetim	50
3.2.2. Kamu Denetçiliği Denetimi	51
3.2.3. Kamuoyu Denetimi	53
3.2.4. Siyasi Denetim	55
3.2.5. İçişleri Bakanlığı Eliyle Denetim.....	56

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SAYIŞTAYI VE YEREL YÖNETİMLER

4. Sayıştay'ın Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi ve Hesap Yargılaması	
Müessesesi.....	59
4.1. Sayıştay'ın Yerel Yönetimlerdeki Denetim Kapsamındaki Görev ve Yetkileri.....	59
4.2. Sayıştay Denetimi Esnasında Temelde Sorgulanan Hususlar ve İncelemesi	
Yapılan Belgeler	62
4.3. Denetim Sonrası Raporlama Süreci	63
4.3.1. Nevşehir İl Özel İdaresi 2021 Yılı Denetim Raporunun İrdelenmesi	64
4.4. Yargılamaya Esas Denetçi Raporu ve Suç Duyurusu Müessesesi.....	66
4.5. Hesap Yargılamasının Kapsamı ve Niteliği.....	67
4.6. Hesap Yargılamasında Dairenin İşleyişi.....	68

4.7. Yargılama Safahatında Sayıştay Başsavcılığı'nın Hukuki Durumu ve Rolü	71
4.8. Daire Kararları Sonrası Temyiz ve Karar Düzeltme Aşaması.....	72
4.9. Yargılama Safahatında Raportörler ve Faydalanılan Uzman ve Bilirkişilerin Durumu.....	73
4.10. Yargılama Süreci Sonucuna Göre Suç Duyurusu Müessesinin İşletilmesi.....	74
4.11. Sayıştay Denetiminin ve Hesap Yargılamasının Yerel Yönetimler Üzerinde Etkinliği ve İşlevselliği.....	75

BEŞİNCİ BÖLÜM

YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ KAPSAMINDA TÜRK SAYIŞTAYI

5. Bazı Yabancı Ülke Sayıştaylarına Genel Bakış ve Türk Sayıştay'ının Bir Yüksek Mahkeme Olarak Tasarlanması	78
5.1. Bazı Yabancı Ülke Sayıştayları	78
5.1.1. Kurul Tipi Bağlamındaki Sayıştaylar.....	78
5.1.2. Ofis Tipi Bağlamındaki Sayıştaylar	80
5.2. Sayıştay'ın Bir Yüksek Mahkeme Olarak Tasarlanması	81
5.2.1. Anayasal Düzenleme.....	81
5.2.2. Sayıştay Temel Kanunu ile Yargılamaya İlişkin Usul Kanununun Yürürlüğe Konulması	83
5.3. Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Yeni Bir Model Önerisi: Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı.....	84
5.3.1. Hukuk Dünyasındaki Yeri ve İç Yapısının Teşkili	86
5.3.2. Etkinliği ve İşlevselliği Bakımından İrdelenmesi	87
5.3.3. Görev ve Yetkileri.....	87
5.3.4. Yarar ve Sakıncaları	88
5.3.5. Başkanlığın Denetimi.....	89
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	91
KAYNAKÇA	94
EKLER.....	104

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 3.1. A Grubu Büyükşehir Belediye Norm Kadro	38
Tablo 3.2. B Grubu İl Belediye Norm Kadro	38
Tablo 3.3. C Grubu Büyükşehir İlçe Belediye Norm Kadro	38
Tablo 3.4. D Grubu İlçe ve Belde Belediye Norm Kadro	39
Tablo 3.5. E Grubu Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro	39
Tablo 3.6. F Grubu Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro	39
Tablo 3.7. Rapor Sayısı	41
Tablo 3.8. Yerel Yönetimlerde İç Denetim Dolu-Boş Kadro Sayısı	43
Tablo 3.9. Türk Yerel/Mahalli İdare Sayısı	53
Tablo 4.1. Yerel Yönetimlerin Denetiminde Sayıştayca Dikkate Alınan Yürürlükteki Mevzuat	59
Tablo 4.2. Sayıştay Yerel Yönetim Denetim Akışı	62
Tablo 4.3. Sayıştay Bulguları	65
Tablo 5.1. Sayıştay Temyiz ve İlk Derece Mahkemesi Dağılımı	83
Tablo 5.2. TBMM'ye Bağlı Teşkil Olunacak Olan Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın Merkez ve Bölge Örgütlenmesi	86

KISALTMALAR VE SİMGELER LİSTESİ

- 1151 sayılı Yasa** : Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Yasa
- 1319 sayılı Yasa** : Emlak Vergisi Yasası
- 2464 sayılı Yasa** : Belediye Gelirleri Yasası
- 2886 sayılı Yasa** : Devlet İhale Yasası
- 4734 sayılı Yasa** : Kamu İhale Yasası
- 5018 sayılı Kanun** : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5216 sayılı Yasa** : Büyükşehir Belediye Yasası
- 5302 sayılı Yasa** : İl Özel İdare Yasası
- 5355 sayılı Yasa** : Mahalli İdare Birlikleri Yasası
- 5393 sayılı Yasa** : Belediye Yasası
- 5779 sayılı Yasa** : İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa
- 6085 sayılı Kanun** : Sayıştay Kanunu
- 6183 sayılı Kanun** : Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun
- AİHM** : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
- Anayasa** : 1982 Anayasası
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEZ BAĞLAMINDA GENEL BİLGİLER

1. Tezin Problematiği

Tez kapsamında çözülmesi ve vuzuha kavuşturulması istenilen hususun Sayıştay denetiminin ve hesap yargılamasının etkisiz ve işlevsiz oluşudur. Yerel yönetimler bağlamında hem denetleyen hem de hesap yargılaması faaliyeti yürüten kurumun Sayıştay olması cihetiyle bunun bazı mahzurlu sonuçlara sebebiyet verebildiği, özellikle mevcut durumda Sayıştay tarafından tüm yerel yönetimlerin aynı hesap dönemi için çeşitli sebeplerden dolayı denetiminin yapılamıyor olması gibi durumlarının mevcudiyeti tezimiz bakımından çözülmeye muhtaç konular olarak görülmüştür.

2. Tezin Amacı ve Önemi

Tez kapsamında yerel yönetimlerin denetiminin nasıl etkin ve işlevsel olabilir tartışması eşliğinde Sayıştay'ın mevcut durumu ortaya konularak yeni bir düzenleme ihtiyacı olduğu kanısına varılmış ve bu bağlamda Sayıştay bir yüksek mahkeme olarak tasarlanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin denetiminde ise Yerel Yönetim Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkili sağlanmıştır. Burada temel amaç denetleyen kurum ile hesap yargılaması yapan kurumun ayrıştırılarak genel olarak yeni bir model önerisi yapılmıştır. Burada esasında önemli olan ise yerel yönetimlerin denetiminde bölgesellik anlayışına gidilerek bu yeni denetim sistemini bir nevi sürekli izleyici konumuna sokmak suretiyle ilgili denetimin etkinliği ve işlevselliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Yine, bu tezle birlikte Sayıştay savcılarının rolünde güçlendirmeye gidilmiş olup salt mütalaa verme gibi durumun aksine iddianame yazma ve tarafımızca tasarlanan Sayıştay ilk derece hesap mahkemelerine sunma müessesesi geliştirilmiştir. Özellikle Sayıştay bağlamında ilk derece mahkemeleri de öngörülmüştür. Bu bağlamda karar vericilerin dikkatini çekmek de amaçlanmıştır.

3. Tezin Hipotezleri

Sayıştay'ın mevcut durumunda yerel yönetimler üzerinde hem denetim bakımından hem de hesap yargılaması bakımından etkisiz ve işlevsiz olması nedeniyle bunların düzeltilebilmesi amacıyla yeni bir denetim mekanizması kurulması ve bunun da bölgesel olarak konuşlanması halinde ve dahi Sayıştay'ın da yüksek bir mahkeme olarak tasarlanması durumunda hem yerel yönetimlerin denetimi hem de hesap yargılaması daha işlevsel ve etkin hale gelebileceği varsayılmaktadır.

4. Tezin Kapsam ve Sınırlılığı

Tezde Türk yerel idaresi denetimi ve hesap yargılaması genel olarak inceleme alanıdır. Tezdeki kavramsal çerçeveden başlayan ve sonuç ile önerilere giden yolda sadece ülke sınırları içerisinde denetim mekanizmasının etkinliği ve işlevselliği tartışılmıştır. Bu bağlamda mevzuat olarak Türk ulusal mevzuatına değinilmiştir. Her ne kadar olumsuz dönüş yapsa da bu minvalde Türk Sayıştay'ından bilgi-belge talebinde bulunulmuştur.

5. Tezde Kullanılan Yöntemler ve Yapılan Çalışmalar

Tez kapsamında genel olarak literatür taraması yöntemi tercih edilmiştir. Bunun yanısıra Türk Sayıştay'ının kurumsal web sitesinde yer alan bazı bilgiler ve veriler de tezde kullanılmıştır.

6. Tezin Yazın Dünyasına Katkısı

Tez yazmaya başlamadan önce yapılan literatür taramasında Sayıştay'ın yerel yönetimlerin denetimi üzerine çalışmaların yapıldığı görülmüş ancak yerel yönetimlerle ilgili olarak Sayıştay hesap yargılamasına değinen ve bu alanda çalışma yapan birkaç eser dışında başkaca bir esere rastlanılmamıştır. Bu alanın bakir olduğunun anlaşılması ve alanda ciddi bir boşluk olması nedeniyle özellikle yerel yönetimlerin hesap yargılaması bahsine de değinilmiştir. Ayrıca yeni bir model önerilerek tez bir sonuca bağlanmıştır. Bu tez bu alanda çalışacaklara hem bir ışık tutacak hem de yeni bir model önerisi ile birlikte alan yazında haklı yerini alacaktır. Özellikle denetleyen kurum ile hesap yargısı yapan kurumun ayrıştırılması, yerel yönetimler üzerinde denetim yapan diğer denetim mekanizmalarının yetkilerine son verilerek literatüre Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı gibi bir çalışmanın kazandırılması bakımından ciddi katkı sağlanacaktır.

GİRİŞ

Devletlerin merkezi idarelere tevdi ettiği görevlerin yanısıra ilgili kaynakların ülkelerde yer alan coğrafi alanlar/bölgeler kapsamında daha verimli harcanabilmesi/kullanılabilmesi maksadıyla üniter yapıya haiz olan ülkelerde her coğrafi bölgeyi kapsayacak biçimde federal yapıyı benimseyen ülkelerde ise eyaletleri kapsayacak şekilde daha adaletli ve demokrasi zemininde faaliyetlerini icra edebilmesi konusunda mahalli idareler(yerel yönetimler) ciddi bir vasıta olarak karşımızda belirmektedir (Ilıman ve Tekeli, 2015: 141). Türk yerel yönetimleri ve onun idari yapılanması da tarihin seyri içerisinde ve ülke koşulları bağlamında günümüze değin dinamik bağlamda gelişerek gelmiş olup mevcut durumuna kavuşmuştur. Güncel duruma gelinceye kadar da her geçen güne göre daha fazla yetki ve görevle donatılmıştır. Gittikçe artan bu görev tanımına paralel olarak da kapsamlı şekilde bütçenin ayrıldığı ve farklı kalemlerde gelirlerin tahsis edildiği görülmektedir. Bu minvalde bu görevlerin yerine getirilip getirilmediği, verilen yetkilerin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığı, kamu zararının olup olmadığı ve tahsis edilen gelirlerin bu kapsamda harcanıp harcanmadığının denetimi konusu da ön plana çıkmakta olup bu yerel yönetimler üzerindeki bu tipteki denetimlerin etkin olup olmadığı hususu yazın dünyasında tartışmalı bir haldedir. Bu husus sadece Türk yazın dünyasında değil aynı zamanda yabancı kaynaklarda da kendileri bakımından eleştiri konusu olabilmekte ve bu bağlamda yeni paradigma arayışları sürmektedir. Örneğin, [Linnas, 2011: 407]'de denetim, kontrol ve gözetim faaliyetlerinin birbirinden ayrı veya yalnızca 'kontrol ve denetim piramidi' olarak ele alındığı mevcut paradigmada ele alınmasının o kadar çok kusuru olduğunu ve artık güvenilir bir faaliyeti temsil etmediği yönünde tespitlerin yer aldığı müşahade edilmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin denetlenmesi/teftişi konusu sürekli gündemde olan ve aynı zamanda da yazın dünyasında bu konu üzerinde farklı araştırmaların yapıldığı vaka olup her ne kadar Türk yerel yönetimlerinin denetimi konusu kendinden sıkça söz ettirse de hesap yargılamasına ilişkin olarak yüksek lisans ve doktora düzeyinde birkaç çalışma dışında temel olarak başka çalışmanın yer almadığı bilinmektedir. Bu alanda yazılan lisansüstü tezlere örnek olarak (Göncüler, 1995:1-164), (Erek, 2023: 1-220) ve (Sevinçler, 2018: 1-157)'yi gösterebiliriz.

Türk yerel yönetimlerinin denetim süreci aynı anda çok farklı kurumlar(İçişleri Bakanlığı, kendi iç idare teftişi/denetimi, yargı mercileri, Sayıştay ve benzeri) tarafından

yapılmaktadır. Ancak hesap yargılaması hususunda yetkili olan ise sadece Sayıştay Başkanlığı'dır. Bu bağlamda gerek denetimlerin gerekse hesap yargılamasının yapılması Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olması, ilgili yerel yönetimlerin hesap vermeleri, olası kamu zararlarının önüne geçilmesi, verilen yetkilerin takdir yetkisi-bağlı yetki ayırımına göre kullanılıp kullanılmadığı, kamu yönetimindeki etik ilkelere dikkat edilip edilmediği, tesis edilen işlemlerde kamu yararının var olup olmadığı ve ilgili yerel yönetim birimlerinin işlemlerinin dayanaklarının yer alıp almadığı gibi hususların tespiti açısından önem arz etmekte olup ayrıca bu denetim/mali yargılama sürecinde de bu faaliyeti icra eden Sayıştay denetçisinin yargılamaya esas denetim raporlarında ve Sayıştay Dairelerinde görevli üyelerinde yargısal faaliyet sonucunda verdikleri kararlarında da gerekçe mefhumuna yer verilip verilmediği hususlarının taraflarca bilinmesinin adil yargılanmaya ilişkin bir hak olduğu vakadır.

Çalışmamız bağlamında ele aldığımız Sayıştay Başkanlığı gerek denetim gerekse de hesap yargılaması işlevlerini yerine getirirken hukuksal bir dayanağa sahiptir. Bunları genel olarak 1982 Anayasası, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bunların alt mevzuatı ile denetlenen idarenin kendi mevzuatı şeklinde ifade edebiliriz.

İşbu çalışmamız giriş, toplam beş bölüm ile sonuç ve önerilerden müteşekkil bir düzene sahiptir. Bu bağlamda birinci bölümde çalışmanın bütünlüğünün bozulmaması, konunun hukuki teknik yönlerinin fazla olması nedeniyle bir kavramsal girizgâha yer verilmesinin faydalı olması, Sayıştay Başkanlığı'nın denetim ve hesap yargılaması aşamalarında dayandığı/mevzuatında yer aldığı bu kavramlardan hareketle ve konuya yabancı birinin bile bu çalışmayı eline aldığında rahatça anlamasını sağlamak adına genelden özele olacak şekilde hukuk devleti, hesap verilebilirlik, etik/kamu yönetiminde etik, kamu yararı, kamu zararı, idari vesayet, hiyerarşi, teftiş/denetim, takdir yetkisi, bağlı yetki ile gerekçe mefhumları gibi kavramlardan oluşan kavramsal düzleme/çerçeveye/bağlama yer verilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde tarihsel bağlam içinde Türk Sayıştay'ının durumu ve anayasal konumu irdelenmiştir. Üçüncü bölümde genel olarak yerel yönetimler üzerindeki denetim mekanizmalarına yer verilerek yerel yönetimler üzerindeki mevcut denetim sisteminin saptanması sağlanmıştır. Dördüncü bölümde Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve hesap yargılaması müessesesi yürürlükteki mevzuat eşliğinde tafsilatlı bir biçimde irdelenmiştir. Beşinci bölümde bazı yabancı ülke Sayıştaylarına genel bakılmış ve Türk Sayıştay'ının bir yüksek mahkeme olarak tasarlanmıştır. Ayrıca, TBMM'ye bağlı olarak kurulması planlanan Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı öngörülerek Sayıştay

özelinde denetleyen ve yargılayan kurum ayrımı oluşturulmuştur. Sonuç ve öneriler kısmında da konu genel olarak toparlanmış olup bazı tavsiyelerde bulunulmuştur.

Konu özelinde Sayıştay Başkanlığı'ndan işbu tezimizde veri analizi yapabilmek ve kullanabilmek maksadıyla kapsamlı bir biçimde hazırlanan sorular eşliğinde 2012 ila 2022 dönemlerine ait bilgi, belge, veri istenilmiş olup Sayıştay Başkanlığı ilgili cevabi yazısından başvurumuzu uygun görmeyerek kendi web sitesinde yer alan bilgilerden istifade etmem yönünde yazılı olarak e-posta ortamında dönüş yapmış olup ilgili bilgi edinme istem yazısı ve cevabi yazısı bu çalışmamızın son kısmına eklenmiştir. Konuyla ilgili olarak Sayıştay kurumsal web sitesinden istifade edilerek ve genel olarak literatür taraması yöntemi kullanılarak çalışmamız hitama erdirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. Kavramsal Bağlamın İrdelenmesi

1.1. Hukuk Devleti

Hukuk devleti mefhumu, çağcıl bağlamdaki anayasaların en mühim niteliklerindedir (Zengin, 2022: 34). Bu ilke, mevcut durumuna gelinceye kadar mülk devleti, polis devleti, hazine teorisi gibi bazı merhalelerden geçmiştir. Almanya, Fransa ve Anglo-Sakson ülkelerde farklı şekilde ifade edilen, ancak özünde hukukun üstünlüğüne/hükümranlığına işaret eden bu kavramlar güncel durumda hukuk devleti mefhumuna denk düşmektedir. Bu hukuk devleti mantığında kamunun kullandığı gücün hukuki alana çekildiği ve sistemsel işleyişin kanuni durumlara uygun tavır alma, yani hukukun üstünlüğü mefhumu bağlamında bir inşa durumu olmuştur. Hukuk devletinin maddi ve şekli boyutunun olduğu, o yerde yaşayan kişilerin hukuki güvencesinin sağlandığı, kamu adına iş ve işlem tesis edenlerin kaidelere bağlı kaldığı, bunun öngörüldüğü açık olup ve sonucunda da bir yargı denetimine tabi kılındığı bir devlete işaret ettiği görülmektedir (Atay, 2014:101-115). Yine, polis devletinin aksine hukuk devletine, iş, işlem ve eylemlerinde hukuki normlara bağlılık gösteren ve bu bağlamda yönetimi altında bulunanları hukuki garanti altına alan devlet denilir. Bu minvalde gerekleri niteliği ve kabul gören anlayış bağlamında temel haklara ilişkin güvence, yasal idare, devletin tesis ettiği işlemlerin muğlak olmayışı, yargısal denetim, kanunların anayasal norma uygunluğu, yargısal denetim yapacak yargıçların güvencesi, idarenin mali sorumluluğu gibi bazı gerekleri bu şekilde sıralayarak belirtilebilir (Günday, 2011: 39). Bu gerekler ve bu gereklerin oluşturduğu hukuk devleti marifetiyle hukuk dünyasının bileşenleri olan barış, güvenlik, toplumsal düzen, eşitlik ve özgürlük mefhumları hayata geçirilebilmektedir. Bu kurallar sayesinde olur ve meşruluğun temelini sağlar. Bu bağlamdaki bir meşruluk ise hukuki manadaki kaideleri oluşturanların seçimlerinin ve bunlara uymanın esasını oluşturur (İbrahim, 2021: 236). Bu kavram bir meşruluk sağlamanın yanında [Günel, 1964:106-108]'e göre; devlet aygıtındaki yönetenin sınırlandırılması, devlete dair organların kendilerine nazaran daha yüksek olan hukuki kurallara bağlı olmaları ve bunun hukuksal müesseseler yardımı sayesinde yaptırıma bağlanması hususuyla alakalıdır (Günel, 1964:106-108). Neticede hukuk devleti, genelde birer prensipler toplamı olarak müşahade(anlaşılma-idrak edilme) edilmektedir (Uygur, 2004:33). Bu yaptırımların oluşturulması, kaideye bağlanması ve zorlayıcı etkiye sahip kılınması

hususunun [Fendoğlu, 2019: 45]'te belirtilen “*hukukun amacı adalettir*” şeklindeki motto olduğu kanaatindeyiz.

Hukuk devleti kavramının çok geniş bir içeriğe sahip olduğunu ifade edebiliriz. Türk idare hukukunun ve onun işleyişinde yer alan idari vesayet, bağlı yetki, takdir yetkisi, kamu yararı, hesap verilebilirlik, kararlarda gerekçe zorunluluğu, etik, kamuda etik, kamu zararı gibi birçok kavram bu ilkenin uhdesinde yer almakta veya bu ilkeye katkı sunmaktadır. İçerikte yer aldığı ifade edilen bu kavramların oluşumu ve devinimi yasal bazı mevzuatlara dayanabileceği gibi çoğu zamanda yargısal içtihatlarla dayandığı bilinmektedir. Bunun temel sebebinin ise [Atay, 2007: 503]'te belirtildiği üzere ‘*idare hukukunun teknik niteliklerini genç bir hukuk dalı olması, tedvin edilmemiş olması ve yargı içtihatlarıyla oluşturulması*’ olması olduğunu ifade edebiliriz. Diğer bir ifadeyle de Türk idare hukukunun bir içtihat hukuku olmayıp içtihadi bir niteliğe/özelliğe haiz olduğu söylenebilir (Çıtak, 2019: iv). Buradan hareketle de hukuk devletinin gelişimine bu içtihadi anlamdaki mekanizmanın da katkı sunduğunu ifade edebiliriz. Hatta mevcut yasal düzenlemelerin varlığından ziyade bu tipte gelişime açık ve hareket kabiliyeti olan bu türden bir idare hukuku kaynağının fırsat olabileceğini değerlendirmekteyiz. Bu bağlamda hukuk devleti mefhumu imgesel dünyaya/alana hitap eden soyut kurallar manzumesinden ziyade somut alana çekilmiş ve belirlilik oranının artırıldığı bir ilke olması kuvvetle muhtemeldir.

Hukuk devleti ilkesi ve bu ilkeyi teşmil eden unsurların varlığının istikrarlı şekilde uygulanması ilgili devletin evrensel hukuk dünyasındaki ve uluslararası alandaki konumu için de önemlidir. Kuşkusuz bu durumu somut bir biçimde ölçme babında bir ülkenin taraf olması halinde Avrupa İnsan Hakları, Uluslararası Adalet Divanı, Uluslararası Ceza Mahkemesi gibi uluslararası çeşitli kurumsal yapılanmaların varlığı bilinmektedir. Bu ilkenin uygulandığı ve istikrara kavuştuğu ülkelerde hukuki güvenlik, mülkiyet ve diğer hakların birçoğu güvence altına alınır. Bu bağlamda hukuk devleti yerine göre sebep yerine göre de sonuç olarak işlev görmektedir. Bu işlevler sorunsuz bir biçimde veya asgari sorunlu olarak istikrarlı bir biçimde devam ediyorsa o zaman da yukarıda bahsi geçen uluslararası taraf olunan kurumsal merciiilere ilgili devlet veya toplumlar hakkında ya başvuru hiç yapılmaz ya da diğerlerine nazaran daha az yapılır ki bu da hukuki gelişmişliğin ve iç sınırlardaki insan hakkı memnuniyetinin somut bir gösterimi bakımından dikkate alınması gereken ölçütlerdendir. Bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin işleyişine ilişkin durumlar bir ülkenin ve toplumun hukuka verdikleri kıymet ve anlama bağlı olduğu ve bununla aralarında olumlu veya olumsuz olarak çok yakın bir münasebetin/ilişkinin olduğunu değerlendirmekteyiz.

Hukuk devleti ilkesinin bir ülkede yerleşik olup olmadığına ölçebilmek ve bu minvalde en azından gözlemlene yapabilmek adına bazı gereklerinin varlığı önem ihtiva etmektedir. Bu gerekler veya diğer ifadeyle şartlardan bazıları [Döner, 2022: 139-155]'e göre; "*Devletin hukuka bağlılık ilkesi, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ve hukuki güvenlik ilkesi*" şeklinde üç ana başlık ve bunların izahı da verilerek çeşitli alt başlıklar şeklinde sıralandığı/ifade edildiği görülmektedir. Yine, (Gören, 2019: 172)'e göre hukuk devleti denilince devletin faaliyetlerinin dayanağının hukuk olması ve devletçe tesis edilen işlem ve eylemlere de hukuki kaidelerin hâkim olması anlaşılmalıdır (Gören, 2019: 172). Bu bağlamda da ülkelerdeki hukuk düzenleri de önem ihtiva etmektedir. Çünkü, (Teziç, 2018: 93)'e göre de bir memlekette cari bağlamdaki hukuk düzeneğinin ve bu düzenek içerisindeki uyulması zaruri olan kaidelerin tamamı hukuk düzenini teşkil etmektedir ki bunların her biri eşit kuvvet ve derecede değildirler. Bu minvalde bu düzeni ihtiva eden kaidelerin kendi arasında hiyerarşi söz konusudur (Teziç, 2018: 93). Bu duruma ilave olarak da [Atar, 2019: 113-116]'da belirtildiği üzere; "*hukuk devletini sağlamanın mekanizmaları; yasama işlemlerinin yargısal denetimi, yürütme işlemlerinin yargısal denetimi, yargı bağımsızlığı ve diğer hak arama yolları(dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı, kamu denetçisine başvurma hakkı, idari başvuru gibi) şeklindedir.*" Bu kapsamda bu türden araçların bir hakkın sağlanması açısından veya sağlıklı bir denetimin hitama erdirilmesi bakımından önem ihtiva etmektedir. Burada ve bu ilke eşliğinde bir düzen söz konusu olması hasebiyle de bu hukuk devleti ilkesinde asgari müştereklerde uzlaşmak kaydıyla çok farklı yaklaşımların, mana vermelerin veya diğer bir ifadeyle tanımlarının farklılık arz etmesi hususu hayatın olağan akışına uygun olup bu da hukuk ilminin dinamikliğinden kaynaklandığını, her geçen gün ülkelerin kendi uhdelerinde çeşitli sorunsallarla karşılaşabildikleri ve hukuk devleti ilkesinin ve bundan hareketle teşkil edilecek olan işleyişlerin/aygıtların değişme/zenginleşme/duruma göre tavır alma gibi pozisyonlara girebilme durumları olabilmektedir. Kuşkusuz bu durum da işleyiş açısından yapısal reformlara kapı aralamaktadır. Bizce hukuk devleti sadece bir kavram-ilke olmanın ötesinde soyut Devlet cihazının hayatın içinde çeşitli kaideler eşliğinde indirgemeci bir yaklaşımla kendisini görünür kılması ve kudretini adaletin tesisi açısından-denetim bakımından göstermesi sürecidir. Örneğin, Sayıştay Başkanlığı, Devletin bir kurumudur. Bu kuruma gerek anayasa gerekse de alt mevzuatta yer verilen hukuki kaidelere göre ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi, hesaplarının kesin hükme bağlanması ve mali bağlamda yargılaması vazifesi verildiği açıktır. İşte burada Devlet soyut bir durumdan Sayıştay marifetiyle somut alanda görünür olmakta ve genel olarak hukuki kaidelerden güç alarak yetki kullanımı cihetine gitmektedir. Bu şekilde hayata geçirilen veya diğer ifadeyle tesis edilen işlemler, eylemler veya faaliyetlerin daha da anlamlı olacağı, kamu

düzeninin sağlanmasına yardımcı bir konumda olacağı, ilgili devlete tabi olan insanların devlete karşı aidiyetinin artacağı gibi çeşitli katkıları sağlayacağını söyleyebiliriz. Hülasa olarak hukuk devleti ilkesinin tanımı, özellikleri, şartları ve hayatın içinde çeşitli organizasyon için vücut bulması hadisesi bu minvalde çok kıymetli bir hal almaktadır. Neticede tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hareket noktası ve aldığı yetkisi cari hukuktandır.

1.2. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik kavramı, 1982 Anayasasında ibare olarak yer almamaktadır. Bu kavramla ilgili olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu(5018 sayılı Kanun) tetkik edildiğinde ise bu kavramın hesap verme ve/veya hesap verilebilirlik şeklinde yirmi yerde ibare olarak geçtiği tespit edilmiştir. Bu kanun hesap verilebilirliğin sağlanmasından ve Devlet maliyesinin, memur, kamu görevlileri ve diğer Devlet görevlilerinin hesap verebilmesini temin edecek şekilde hayata geçmesini hüküm altına alınmıştır. Bu kanuna ilave olarak Sayıştay Kanunu da irdelendiğinde bu kanunda da hesap verme ibaresi şeklinde altı yerde ibare olarak geçtiği görülmektedir. Bu kanun da ilgili Sayıştayca yapılacak denetimlerin hesap verilebilirlik ve saydamlık esaslarına göre yapılmasının sağlanması gerekliliğine vurgu yaptığı görülmektedir. Buradan hareketle bir idare veya o idare adına görev yapan biri hesap verme adı altında bir sürece müdahil edilecekse o zaman işleyişe ilişkin kuran ve kaidelerin baştan belirgin olması gerekmektedir. Bizce bu husus hesap verme veya hesap sorma öncesinde mutlak olarak belirginleştirilerek muğlaklığa veya müphemliğe yer bırakmayacak şekilde izlencesinin gösterildiği bir süreçler silsilesi olması ve silsilesinin sonu da denetim sonucunda yaptırımla tazyik edilmesi olmalıdır.

5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanununa göre ilgili idarelerde hesap vermeye ilişkin yükümlülüklerin ifa edilmesi ve saydamlığın yerine getirilmesinde birincil etkenlerden biri milletlerarası ölçünleri karşılayacak ve ona isabet edecek bağlamda sisteme ilişkin ihtiyaçların karşılanmış, oluşturulmuş ve işlek halde olmasıdır (Sayıştay Yayını, 2021:1). Bu bağlamda Sayıştay Kanunu incelendiğinde tüm idarelerden özelden de yerel yönetim birimlerinden hesap verilebilirlik bağlamındaki hesap sorma adına araçlarının denetim türleri olduğu ve bunların da düzenlilik ve performans denetimini ihtiva ettiği açıktır. Burada yer alan düzenlilik denetiminin uygunluk denetimi ve mali denetimini kapsamaktadır. Bu denetim türlerinden biri olan performans denetiminin sonucuna ilişkin bir yaptırım öngörülmediği yürürlükte olan mevzuatlarda yer almamakta olup bu hususun hesap verilebilirlik olgusunun sistemsal bir açığı olarak karşımızda durmaktadır. Hesap verilebilirlik olgusu bunlara ilave olarak diğer denetim türleri(yargısal, kamuoyu, kamu denetçiliği ve benzeri) ile de sağlanabilir. Bunların arasında

diğerlerine nazaran daha etkin olanı kuşkusuz Sayıştay denetimi ve yargısal denetim olduğunu ifade edebiliriz.

Soğuk Savaş sonrası birçok alanda gelişme yaşanırken bu gelişmelerle birlikte yönetim alanında da gelişmeler olmuştur. Bu minvalde iyi yönetim perspektifinin Türk kamu idaresinde de kabul edildiği ve bunun temel ilkelerinden birinin de hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin kamu idarelerinin fiillerinde ve mali işlemlerinde sarıh olmasını, istihsal edilen doküman ve kararlara ulaşılmasını ve ammeye dönük hesap verme yükümlülüğü manasına gelmek suretiyle bu ilkelerin kamu idaresine karşı olan emniyetin yükselmesinde ciddi bir öneme haiz olmuştur (Yazıcı, 2018: 296-297). Bu minvalde de tenkitsel söylem üzerine bir kavram olan hesap verilebilirlik mefhumu klasik yönetim paradigması ile yeni kamu yönetimi paradigması karşılaştırmasında yerleşik farkları ifade etmede esas işaretlerindedir (İnce, 2018:174). Yine hesap verilebilirlik ile saydamlık kavramları birlikte ifade edilmektedir. Bu bağlamda saydamlık kavramı hesap verilebilirlik kavramının tamamlayıcısı olduğu şeklinde bir değerlendirme yapılabilir ki bu kavramların adeta iç içe geçtiği kabul edilmektedir.

Hesap verilebilirliğin sağlanması kuşkusuz Türk idare sisteminin temel hedeflerinden biridir. Bu bağlamda hem kavramın kendisi hem de araçları bağlamında üzerinde net bir uzlaş sağlanamayan bu kavramın sloganik bir mefhum olmasının ötesine geçmek adına örneğin iç denetçilik müessesesi, kamu denetçiliği müessesesi gibi yeni anlayışların sisteme entegre edilmeye gayret edildiği açıktır. Yine risk odaklı denetimlerin artırılarak gerçekleştirildiği de vakadır. Bu yöndeki müspet gelişmelere rağmen diğer yandan da örneğin Kamu İhale Kanununa tabi olmayan kurum ve/veya işlemlerin sayısının artırılması, ülkedeki tüm idarelerde iç denetim müessesenin tam olarak oturtulamaması, yeter sayıda iç denetçi alınamaması, genç bir müessese olan Kamu Denetçiliğinin kararlarının sadece tavsiye olarak verilebilmesi, mevcut durumda bazı yasama ve yargı kısıntılarının devam ediyor olması gibi durumlardan dolayı bu kavramın örselendiği ve eski alışkanlıkların devamı olarak nitelendirilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Yine hesap verilebilirlik kapsamında Bilgi Edinme Hakkı Kanununun(4982 sayılı) önemli olduğunu değerlendirmekteyiz. Bu kanunun uygulama alanının kamu kurum kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri olduğu bilinmektedir (Karacan, 2021: 71). Bu kanunla birlikte gerek merkezi idare gerekse de yerel yönetimler bağlamındaki hayata geçirilen faaliyetler hakkında bilgi alma noktasındaki verilen bilgi edinme hakkıyla birlikte hesap verilebilirlik mefhumu kapsamında her ne kadar daha alınacak çok yol olsa da başlangıç açısından önemli bir ivme olduğu söylenebilir. Ancak bu Kanunun uygulaması aşamasında da çeşitli sorunlar yaşandığı bilinmektedir. Buradan hareketle hesap

verilebilirlik mefhumunun işleyişinin istikrarlı olabilmesi için çeşitli engellerin ortadan kaldırılması ve gerek idari gerekse de mali yönden saydamlığın sağlanması esas olması gerekmektedir. Bu da toplum yararının veya diğer ifadeyle kamu menfaatinin doğal bir sonucudur.

1.3. Etik/Kamu Yönetiminde Etik

Kavramsal olarak etik; ahlaka ilişkin manasına gelmektedir. Bu kavram bir uğraş veya işle bağlantılı olarak kullanılabilen olup şahıs bazında da önem ihtiva etmektedir. Ayrıca felsefe bağlamında da ele alınan ve tetkik edilen niteliktedir (Milliyet, 2022). Etik, ahlakı içinde barındırır da ondan daha geniş bir alana hitap etmektedir. Yazın dünyasında bu her iki kavram da ekseriyetle aynı manaya denk düşüyormuş gibi hissedilse/kavransa da gözle görülür benzer olmayan yönleri mevcuttur. Disiplin bağlamında etik, iyi ile kötünün tespiti açısından ahlaka dair mesuliyet ve yükümlülükler üzerine eğilmektedir (Uçma Uysal vd., 2019: 9). Etik mefhumunun hukuk dünyası ile yakın bir biçimde münasebeti vardır. Ancak hukukun yerine geçebilecek bir seçenek(alternatif) değildir. Bu kavram yerine getirilmesi gerekeni gösterdiği için sadece hukuka ilişkin kaidelere uyulması bağlamında etik kapsamındaki asgari seviyeyi anlatır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 35). Her ne kadar bu kavram hukukla ilişkili bir kavram olsa da en üst norm olan 1982 Anayasası'nda(2709 sayılı Kanun) bu kavramın yer almadığını ifade edebiliriz. Anayasaya göre alt norm olan kanun ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerine baktığımızda da bazılarında etik kavramının/teriminin geçtiğini görmekteyiz. Her şeyden önce bu konuda doğrudan bir kanuni düzenlemenin yer aldığı ve bunun ismini 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olduğunu belirtebiliriz. Bu kanunla birlikte ammeye ilişkin yararın sağlanması bakımından kamu görevlileri için etik davranış esaslarını oluşturması amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu teşkil edilmiştir. Her ne kadar bu kanunda bazı istisnalara yer verilmiş olsa da etik davranış ilkelerinin ve sonrasında da bunun etik davranış kodlarına dönüşmesi bağlamında önemli bir adım atılmış olduğu kanaatindeyiz. Yine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da bir ibare olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu ibaresine yer verdiği görülmektedir. Ayrıca, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da üç yerde mesleki etik ibaresi olarak yer verildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ise bir yerde '*ic denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek*' şeklinde yer verilmiştir. Neticede az ya da çok bir şekilde yürürlükte olan yukarıda da bahsedildiği üzere kanunlarda etik ibaresinin farklı şekillerde yer verildiği açıktır. Buna ilave olarak 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nda da '*personelin uyacağı etik kuralları belirlemek*' olarak yer verildiği aşikârdır.

Diğer bir alt norm olan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Vergi Denetim Kurulu başlığı altında ‘*vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek*’ adı altında gösterilmiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde de dört yerde etik ibaresine yer verildiği görülmektedir. Diğer bir örnek olarak da Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından alınan karara istinaden 2019 yılında Türk Yargı Etiği Bildirgesi Resmi Gazete 'de yayımlanmak suretiyle etik hakim ve savcılara yönelik çeşitli etik ilkelerin belirlendiği açıktır. Bu bildirmede ilgili etik ilkeler sekiz ana başlıkta toplanmış olup bunlar hâkim ve savcılarının yetkin ve mesleklerinde özenli davranmaları, mesleğe yaraşır şekilde davranma, mahremiyeti gözetme, yargıya olan güveni temsil etme, dürüst ve tutarlı olma, tarafsızlık, bağımsız olma, insan onuruna saygılı olma, insan haklarını koruma ve herkese eşit davranma şeklinde sıralandığı görülmektedir (Hakimler ve Savcılar Kurulu, 2019). Neticede etik mefhumunun hukukla münasebeti olması hasebiyle yukarıda genel olarak bahsedildiği üzere hukuk normlarının içerisinde kendisine yer bulabilmiştir. Ancak hukukun bizatihi kendisi olmadığından hareketle bir nevi yardımcı unsurlardan ibaret olarak değerlendirilebilir. Yani bu etik hususun mevzuatla takdire bırakılmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Nitekim, [Yerlikaya, 2015: 93-94]'te belirttiği üzere; ‘*katılımcılığın mevzuatta etik davranış ilkeleri arasında zikredilmesi tartışmaya açık bir durumdur. Zira, her ne kadar kamu çalışanlarının katılımcılık kültürünü benimsemiş ve özümsemiş olmaları katılımcı yönetim açısından son derece gerekli ve önemli olsa da, kamu politikalarının oluşturulmasında katılımcılık, kamu çalışanınin şahsi yaklaşım ve davranışının ötesinde mevzuat, politika ve uygulama düzeyinde tanımlanmayı ve işlevsel uygulama araçlarının geliştirilmesini gerektiren sistemli bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Uygun politika ve uygulama araçları geliştirilmemişken, kamu görevlisinin üzerinde bu türden bir etik davranış ilkesi varsayarak, uygulama imkânı oldukça zor bir mekanizmadan kamu görevlisini etik olarak sorumlu tutmak hakkaniyetten uzaktır.*’

1.4. Kamu Yararı

Kamu yararı kavramı bakımından tek, kesin ve keskin bir tanım üzerinde herhangi bir uzlaşma söz konusu değildir. Bu kavram kullanıldığı işleme, yere ve olaya göre değişme eğilimi gösterebilmektedir. Kamu yararı bir ibare olarak 1982 Anayasasında yer almakta olup ancak burada herhangi bir tanım yapılmadığı görülmektedir. Bu anayasa metninde kamu yararı ibaresi mülkiyet hakkı ve ispat hakkı başlığı, doğrudan kamu yararı başlığı altında, yasama ve ekonomik hükümler bölümünde/kısımında yer aldığı açıktır. Kamu yararı kavramını görece spekülâtif bir kavram olarak değerlendirmekteyiz. Çünkü bu kavrama nereden ve nasıl

baktığınız ile bu kavramın güncel zaman dilimine evrilmesi hususu bu kavramın gideceği yeri belirlemektedir. Bu kavram her şeyden önce somut olmayan bir kavram olarak karşımızda durmaktadır. Bu kavram ister şahsi çıkarların toplamı isterse de toplumun ortak çıkarları bağlamında değerlendirilse bile bu kavramın mevcudiyeti geçmişten günümüze her daim dinamik bir biçimde süregelmiştir. Çünkü, bu kavram idare hukukunun tüm yapılarını ihtiva eden en mühim prensiplerindedir. Bu kavram bir veçhesiyle idare hukukunun oluşma sebebi, diğer yönüyle de amme hukukunun pozitif muhtevasının bir kısmıdır. Bu kavramın iktisadi boyutu da olup bu boyutun bu kavram açısından hem şekli hem kurala ilişkin hem de kavramsal cihette güncelde mevcut olan idare hukuku bakımından ciddi çıktılara sahiptir (Uyanık, 2013:v). Ayrıca bu kavram uhdesinde bir müphemlik barındırırken aynı zamanda esnektir. Bu nedenle de dar olmayan bir perspektife haizdir. Yine bu kavram, hukuksal bir kavram olarak görülüp hukukun genel ilkeleri cihetiyle de bir ilke olarak sayılmaktadır. Yine halkın umumi ve birlikte olan menfaatinin tespitinin nasıl olacağı, hangi yolla uygulanacağı gibi suallerin cevabı niteliğini taşıyan kamu yararı kavramının topluma ait olan değerlerin matematiksel bir dizgi haline getirmek suretiyle adalet ve dirlik gibi iki ana faktörden müteşekkil olduğu kabul edilmektedir (Tombaloğlu, 2013:18-20).

Kamu yararı kavramının yorumlanması önem ihtiva etmektedir. İlgili yorumumuz dar manada olursa o zaman bu kavram idarenin fiillerine kaynak olan bir teknik ve idari mefhum olur. Bu kavram daha geniş olarak ele alınırsa da salt teknik durumu aşan politik ve felsefeye ilişkin ve bunlar ihtivalı bir kavramdır. Ayrıca bu kavramın zengin bir türlüğe işaret ettiği ifade edilebilir. Bunun nedeninin de soyuta ait bir kavram olması olduğunu değerlendirebiliriz. Bunun yanısıra bu kavram amme idaresine ilişkin felsefenin ana prensiplerinden biri olduğu ve bu kavramın ammenin tamamını ifade eden bir muhtevayı ihtiva ettiği söylenebilir (Dik, 2006 :ii-3). Bu kavram her ne kadar soyut bir kavram olsa da gerek yargı kararları gerek idari işleyiş gerekse de ilgili idarenin denetimi sonucunda tanzim edilen denetim raporları vesilesiyle bu kavramın soyut alandan somut alana indirgemesi yapılabilir ve kavramın nasılı ve ne idüğünün somut görünümü ortaya çıkabilir. Bir nevi detaylandırma işlemi olarak addedilebilir. Buna müteakip kavramın kullanım alanı ve/veya amaçları da belirlenmiş olur. Özellikle idari işlemlerde aranan kamu yararı mefhumu idari işlemlerin maksat unsurunda aranır. Örneğin herhangi bir yerel yönetim biriminin işleminin idari yargıda iptaline ilişkin olası açılacak iptal davası safahatında ilgili yargıç/hâkim mutlak suretle yerindelik denetimine girmeksizin ilgili işlemin maksadını ve bundan amme yararı olup olmadığının sorgulamasını yapar. Yine yerel yönetimlerin Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimlerde bu kavramı hesaba katarak

denetim yaparlar. Çünkü ister genel kamu idaresi isterse de yerel idareler olsun bu idareler bağlı oldukları mevzuat hükümleri ve beklenti içinde olan/hizmet verilmesi gereken bir toplulukla bağlıdırlar. Neticede yönetim örgütlenmeleri mevzuatla(kanun) kendilerine tevdi edilen yetkileri sadece amme yararını ihtiva eden idari işlem ve/veya eylemin mevzuu olması halinde kullanabilir. Bu amacın ilgili işlem ve/veya eylemler bakımından esas hedef oluşturduğunu ifade edebiliriz (Bilici, 2017:17). Bu bağlamda ilgili idarenin tesis edeceği işlemlerde veya eylemlerde olası yargı süreçleri, denetim süreçleri ve ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasını dikkat-i nazara alması kamu yararı kavramının bu işlem veya eylemlerin odağına oturması bakımından önem ihtiva etmektedir. Aksi durumda ilgili işlem veya eylem hukuka aykırılık teşkil edecektir. Böyle bir durumla karşılaşıldığında da ilgili yargı merciinde iptal davası açılabilir ki nitekim bu konuda İdari Yargılama Usulüne İlişkin Yasanın(2577 sayılı) yürürlükte olan *“ idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları açılabilir.”* hükmünde görüldüğü üzere bu iptal davası açabilme hususunu maksat unsuru cihetiyle de açılabilirliğinin düzenlendiği görülmektedir. (İdari Yargılama Usulü Kanunu).

Kamu yararının tanımı ve yorumlanmasına ilave olarak bu kavramın ilgili idari işleyişte gözetilmesi gereken bir kavram olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü, amme yararının çeşitli isimlerde(kamu menfaati, ortak iyi ve benzeri) kullanılması ve bu kavramın politik ve yönetim alanlarında halk(toplum) ile ilgili münakaşalarda çoğunlukla gündemde tutulmasından (Soyocak Özalp, 2020:242) dolayı bu gözetme hususu daha da önem kazanmaktadır. Yine bu kavram bağlamında Devletçe/idarece/kamuca yapılan işlerin teyidi, ihtiyaçların giderilmesi, nizamın korunması, ammenin uhdesinde mevcut olan kaynak ve salahiyetin toplum için tasarrufta bulunmanın sınırlarını çizen tüzel/kurumsal durum, sahiplik durumunun tahditleri ve bu minvaldeki hakkı garantiye bağlanması, politik ve döngüsel değerlerin tümünü veya bütünü (Yoğurtçu, 2016:37) ifade etmesi cihetiyle de kamu adına iş ve işlem tesis edenlerin amme/kamu yararına dayandırılmasının gerekliliğine işaret ettiğini ifade edebiliriz. Bu şekilde hareket edilmesi ve ilgili idarece tesis edilecek iş ve işlemlerin odağında/temelinde bu kavramın gözetilmesi ile birlikte soyut olana bu kavramın ete kemiğe büründüğü ve somutlaştığı görünür hale gelir. Bu somutlaşmayla birlikte örneğin Sayıştay tarafından yerel yönetimler üzerinde yapılan denetim süreçlerinde de işlem ve eylemlerde kamu menfaatinin varlığının aranması ve ilgili idarece yapılan savunmalarda savunma metinlerinin daha ayağa yere basan ibarelerin yer almasına vesile olur. Hülasa olarak kamu yararı kavramının her ne kadar uygulamada farklılık

arz ettiği görülse de asgari düzeyde bu kavramın mevcut olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir. Bu sayede de hem icracı olan hem de muhatapları yerine göre görevlerini, yükümlülüklerini yerine getirebilsin veya haklarını sağlıklı bir işleyiş içerisinde arayabilsin. Bu sürecin uygulamaya sağlıklı şekilde yerleşmesi bakımından Devlet aygıtının toplumu-vatandaşları için bir zorunluluk olduğu kanaatindeyiz.

1.5. Kamu Zararı

Kamu zararı mefhumu olumsuz bir çağrışıma sahip olan kavramlardan biridir. Bu kavram 5018 numaralı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nda yer verilmiştir. Bu Kanununun 71. Maddesinde kamu zararı tanımlanmış olup kamuda görev yapan kişilerin ihmal, kusur veya kasıtlarıyla neden olunan ve yürürlükte olan hukuk kurallarına aykırı olan faaliyet neticesinde ammeye ait kaynağın yükselmesine set çekme veya noksanlaşmasına sebebiyet verilmesi hususu şeklinde tanımlanmıştır (Aksu ve Başaran, 2013: 306). Kamu zararının tespitinde bazı unsurlara dikkat edilmesi ve bu esaslar çerçevesinde belirleme yapılması gerekmektedir. Bunlar, 5018 numaralı Kamu Yönetimi ve Kontrol Yasasında yer alan hüküm çerçevesinde [Topuz, 2008: 51]'de belirtildiği üzere; *“Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, transfer niteliğindeki giderlerde fazla veya yersiz ödemede bulunulması, mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması ve iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması”* şeklindeki kriterler esas alınır. Buradan hareketle kamu zararının yasal düzlemde bir tanımının yapıldığı ve bu konu hakkında yapılacak tespitlerde yukarıda bahsi geçen kriterlerin esas alınması gerektiğinin vurgulandığı görülmüştür. Yine, 5018 numaralı Kamu Yönetimi ve Kontrol Yasasında yer alan hüküm çerçevesinde [Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007: 50]'de; *“kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.”* şeklinde hükme yer verilmek suretiyle kamu zararının birinci yaptırımını somut görünüme kavuşturulmuştur. Yine aynı Kanununun aynı maddesi kapsamında kamu zararına neden olan fiil(bir şeyi bitmiş gösterme veya sahte belge düzenleme gibi) konusu suç teşkil ediyorsa ayrıca Türk Ceza Yasası kapsamında da hapis cezası ile tazyik edilmesi olgusu ortaya çıkar ki bu da kamu zararı mefhumunun ikinci yaptırımını olarak karşımızda durmaktadır.

1.6. İdari Vesayet

İdari vesayet kavramı Türk idare hukukunun temel kavramlarından biridir. Özellikle merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hukuksal ilişkinin belirlenmesinde ve bu ilişkinin ifade edilmesinde aktif ve başat rol oynamış olup bu kavram günümüzde hala önemini korumaktadır. Bu kavramın önemli olmasının diğer bir nedeni de ülkemizin üniter yapıya sahip bir yönetim tarzı içinde yönetim anlayışını devam ettirmesidir. Bir de bu yapının ulusal devlet mantığı içerisinde sorgulandığı/değerlendirildiği takdirde o zaman bu kavrama yüklenen somut anlam idrak edilmiş olacaktır. Bu kavramın bir amaç mı yoksa bir araç mı olduğu hususu uygulamada tartışmalıdır. Bu bağlamda kavramı ele alabilmemiz bakımından öncelikle kavramı kelimelere bölerek izah etmenin daha makul/anlaşılabilir olacağı kanaatindeyiz. Bu minvalde idari vesayet kavramının biri idari biri de vesayet olmak üzere iki kavram/kelime üzerine kurgulandığı görülmektedir. İdari kavramı tek başına irdelendiğinde Türk idare hukuku bağlamında çok geniş bir düzlem içerisinde yer aldığı anlaşılacaktır. Örneğin idari bütünlük, idari yargı, idari sınır, idari mevzuat, idari bütçe, idari hâkimlik, idari karar, idari uygulama gibi birçok kavrama eşlik ettiği ve manası ile uygulamasının çok kapsamlı olduğu görülmektedir. Türk Dil Kurumuna (TDK, 2022)'e göre; idari kavramı, yönetsel manasına gelmektedir. Buradan hareketle özele ait olmayan gibi bir sonuca ulaşabiliriz. Yani burada idari veya idareden maksadın özelden farklı bir hukuk rejimine sahip ve kamuya ait olan olarak anlaşılmalıdır. İdari vesayet kavramındaki vesayet kavramını tek başına ele aldığımızda bu vesayet kavramı esasında özel hukuka ilişkin vesayet kavramını çağrıştırmaktadır. Yani vasilik müessesesi olarak bilinmektedir. Ancak bu kavram idareyle birlikte kullanıldığında o zaman kanunda belirlenen idarenin denetiminin üstünlüğü ve bu bağlamda bir denetim yetkisi olarak anlaşılmalıdır. Neticede özel hukuktaki vesayet kavramı ile Türk idare hukukundaki idari vesayet kavramlarının aralarında bir illiyet bağı veya benzerliği söz konusu değildir. Bu hususta Türk Medeni Kanunu incelendiğinde vesayet kavramının belli şartlar altında gerçekleştiği ve atanan vasinin atandığı kişinin/şahsın kişiliği, malvarlığı gibi hususları korumasına yönelik hükümlere yer verildiği görülecektir (Türk Medeni Kanunu). Dolayısıyla Türk Medeni Kanunu özel bir kişiyi ya da malı korumayı amaçlarken idari vesayette ise bir kamu otoritesinin bir başka idareyi kamu yararı saikiyle denetlemeyi veya onun üzerinde idari rejim kapsamında gözetleyici olmayı amaçlamaktadır. Bu ikisinin arasındaki temel ayrım da bu anlayıştan ve amaçtan kaynaklanmaktadır.

İdari vesayet mefhumu(kavramı) 1982 Anayasasında yer almakta olup bu vesileyle de normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan anayasada yer bulmasıyla birlikte bu kavrama

atfedilen önemin büyüklüğü burada yer almasından kaynaklandığı ifade edilebilir. 1982 Anayasasında bu kavrama mahalli idareler alt başlığı altında yer verildiğini görmekteyiz. Bu düzenlemeye göre idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde kullanılabileceği ve bunun usul ve esaslarının kanunda belirtilmesi gerektiği açıktır. (1982 Anayasası). Bu hükümde yer alan kanunla düzenleme yapılabileceğinden hareketle de idari vesayet kavramının istisnai bir düzenleme olduğu ve katı bir anlayışa sahip olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Genel olarak idari vesayete dayanan uygulamalarda uygulama safahatlarında bazı sorunlar olsa da bu kavram üzerinde yazın dünyasında bazı tanımlamaların varlığını müşahade etmek(farkına varmak) çok zor değildir. Bu vesayet türünde merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının eylemleri ile işlemlerini denetime tabi tutma, şartlar oluştuğunda bunları bozma, bunlara onam verme yetkisini dar bir yoruma tabi tutmak suretiyle idarenin bütünlüğünü sağlamayı hedefler (Sancakdar, 2014: 134, 135). Yine idari vesayet denetiminin merkezi idare tarafından yerel yönetimler üzerinde mevzuatın(kanun) öngördüğü ve belirlediği kadar olan ve bu minvalde uygulama bulan denetimi olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin sınırları belirli olmayan bir özerkliğe sahip olduğu ifade edilemez. Bu şekilde bir sınırlılık olmasaydı o zaman özerklik, Devlet içinde amme faaliyetlerinin sürdürülmesi sürecindeki birliği ve uyumu bozabilirdi. Bu hususun ortaya çıkmaması maksadıyla idari vesayet denetimi yetkisi merkezi idareye tanınmıştır (Kalabalık, 2016: 27). Ayrıca, ülkemizde yerel yönetimlerin özerkliği hususu ile vesayet odaklı denetim arasında ters orantı olduğu açıktır. Çünkü ülkemizde yerel yönetim özerklik mefhumuna(meselesine) ilişkin olarak çok da bir eğilim olmadığı görülmektedir. Bu nedenle vesayet denetiminin hangi eşik değerinde olduğu bu özerklik kavramının mevcut konumunu ve durumunu özetlemesi bakımından önem ihtiva etmektedir. Neticede milli birliğin aşınmaması(bozulmaması) için yerel yönetimlerin özerkliğine ilgi duyulmamakta olup uygulamada ise idari vesayet denetiminin muhtevasının(içeriğinin, sınırlarının) somut bir biçimde gösterilmesi faydalı olacaktır (Küçük, 2018: 37).

İdari vesayet kavramını hedeflenen amaçlar açısından incelediğimizde uluslararası hukukta da bazı ifadelere yer verildiğini müşahade(tespit) edebiliriz. Dolayısıyla bu kavramın tek başına ülkemiz özelinde uygulandığını ifade etmek yersiz bir tespit olacaktır. Ülkemizde olduğu gibi diğer ülkelerde de yerel yönetimlerin teşkilat bakımından yer aldığı bilinmektedir. Özellikle yerel özerklik uygulamasının geniş manada uygulandığı Anglo-Sakson uygulamalarının hâkim olduğu yerlerde bile merkezi idarenin yerel idareler üzerinde görünürlüğü çok az bile olsa teftiş ve takip mekanizmasının/yetkisinin olduğu bir vakadır (Küçükaltun, 2022: 50). Bu kavramın unsurlarını dikkate aldığımızda bütünlük, toplum yararı,

kamu düzeni, hizmetlerin sağlıklı sunumu, idari-mali açıdan teftiş etme ve ülke güvenlik duvarının örülenmemesi gibi bazı kavramların ön plana çıktığı görülecektir. İster ülkemiz düzeyinde ister kıta Avrupası(Fransa örneği) isterse de diğer uygulamalara sahip devletler geniş yetkilerin kullanıldığı yerel erkleri denetleme, izleme ve onları kontrol etme merakına son vermeyeceği kanaatindeyiz. Özellikle yapay zekâ gibi bazı yazılıma ilişkin uygulamaların orta vadede idari vesayet denetiminin bir parçası haline gelebileceği ve merkezi idarenin denetim araçlarını değiştirebileceği ama buna rağmen bu idari vesayet denetim anlayışını az ya da çok odak noktasında tutmaya devam edeceği anlaşılmaktadır.

İdari vesayet kavramına çok geniş bir bağlamda anlam yüklenmemesi gerektiği kanaatini taşımaktayız. Çünkü sınırları belirli olmaması halinde idari vesayet denetimine muhatap olan kurum ve kuruluşlar bakımından böylesine bir algılama ya da anlam zinciri işleyişe müdahale gibi algılanmaktadır. Bu da ister istemez ilgili idarelerin birçok konuda bağımsız ve özerk bir biçimde karar alma aşamalarına yansıma durumlarının olabilme ihtimallerini ortaya çıkarmaktadır. Yazın dünyasında hakkında birçok araştırma olan idari vesayet kavramının ve bunun denetiminin genel olarak fasit(dar-geniş olmayan) bir dairede ele belirtilmek suretiyle değerlendirilmesi makul olacaktır. [Nohutçu, 2018: 25-29]'a göre; "bu yetki türünde ilgili idarenin yerine geçip karar kalma durumu hariç olmak üzere onların organları ve işlemleri üzerinde bir süreci ifade etmektedir. (Nohutçu, 2018: 25-29). Bu yetki kanunla verilen istisnai bir niteliğe haiz olması nedeniyle kuşkusuz konu hakkında Anayasa Mahkemesi gibi mahkemelerin de kararları olması hasebiyle yargısal süreçlere de konu olduğu ve bu yetkinin içeriğinin gelişimine yargısal içtihatların da katkı yaptığı ifade edilebilir. Her ne kadar bu kararın dayanak ifadelerinin ve yorumlarının çok geniş ele alınsa ve bu yetkiye geniş bakılmamı gerektiği inancımızı korumuş olsak da Anayasa Mahkemesi'nin "E.1987/18, K.1988/23, 22/06/1988" esas ve karar numaralı kararı tetkik edildiğinde soyut norm denetimine(iptal davası) istinaden bir davaya baktığı, bu iptal davasının muhtevasında; "idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir." şeklinde bir yorumlamaya/tanımlamaya gidildiği de görülmektedir. Bu bağlamda idari vesayet kanundan kaynaklı bir yetki olduğu, bunun usul ve esaslarının belirli olması gerektiği, yapılan denetimle ilgili aracın ölçülü olması gerektiği, bu konunun yukarıda Anayasa Mahkemesi kararın da

bahsedildiği üzere yargısal süreçlere de konu olduğu ve bu bağlamda dinamik bir kavram olduğu ifade edilebilir. Yine idari vesayet anlamındaki denetimin Türkiye sınırları içerisinde il özel idaresi gibi tüm yerel yönetimler için geçerli olmakla birlikte genel olarak belediyeler üzerinde odaklandığı ve mahalli idarelerin özerkliği konusunda örseleyici bir uygulamaya sahip olduğu açıktır (Berkün, 2005: 51). Hülâsa olarak idari vesayet denetiminin Türk idari işleyişi bağlamında gerekli bir kavram olduğu, bu kavramın uygulanmasının çeşitli sorunlara yol açmaması için dar bir yorumla uygulanmasının makul olacağı ve özellikle teknolojik gelişmelerin de bu denetim sürecine dâhil edilmek suretiyle bu denetimin yerel kararlara müdahale ediyor hissiyatı bile vermeden sessiz bir biçimde gerçekleştirilmesinin ilgili kesimlerce/taflarca da kabul görmesinin önünün açık olduğu kanaatindeyiz.

1.7. Hiyerarşi

Türk idare sistemi içinde hiyerarşi kavramının çok önemli bir noktada olduğunu ve bu kavramın çok ehemmiyetli olduğunu ifade edebiliriz. Hiyerarşi kavramı ve bunun denetimi sadece yerel yönetimler için değil aynı zamanda her idarenin kendi içerisinde geçerli olan bir işleyiş ve denetime ilişkindir. Literatürde daha çok hiyerarşik denetim ibaresinin kullanılması tercih edildiği görülmektedir. 1982 Anayasasında ise idari vesayet denetiminin aksine doğrudan hiyerarşik denetim ibaresine yer verilmemiştir. Yine bu hiyerarşi kavramı da idarenin bütünlüğünü sağlamaya ve onu devam ettirmeye yönelik temel araçlardan/argümanlardan biridir. Bu kavram ve bunun denetim bir yerde teşkilatın kurulması neticesinde re'sen zuhur eder. Bu kavramın en öne çıkan özelliğinin ilgili üstteki amir konumunda olana bir kudret bahşetmesidir ki bu kudrete hiyerarşik kudret denir (Akyılmaz vd., 2016: 208-209). Bu kudret sayesinde ilgili amir sağlıklı bir biçimde ilgili idareyi yönetir ve en azından bir düzen ile tertip sağlar. Bu denetim sayesinde üstte yer alan sıralı amirler ile astları arasında bir köprü kurulmuş olur. Bu köprü sayesinde idarenin işleyişinin ve alınan kararların hukuka uygunluğu sağlanması kolaylaşır. Ayrıca ilgili amirler astlarının işlemleri/kararları hakkında vesayet denetiminin aksine yerindelik kararı verebilir. Bu denetim türüne doğal bir denetim türü de diyebiliriz. Nitekim ister özel işletmeler isterse de kamu idareleri olsun neticede bir hiyerarşik yönetime ihtiyaç duyarlar. Bu bağlamda doğası gereği bu tipte bir denetime veya kontrole ihtiyaç vardır. Ancak Türkiye'de merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimini hiyerarşik bir denetim olmasa da ilgili vesayet denetimini de bu minvalde hiyerarşik denetime yaklaştıran görüşlerin olduğu ve yazın dünyasında bu türden tartışmaların olduğu bilinmektedir. Her ne kadar bu yönde görüşler olsa da hiyerarşik denetimin uygulama alanı ve muhtevası vesayet denetiminden ayrıksıdır. Bu denetim bağlamında verilen tek bir karar olması hasebiyle olası

sorunlarda ve yargısal sorumluluklarda muhatap Devlet tüzelkişiliği olmaktadır. Yine bu denetim türünün içeriğinde geniş manada algılanan ve uygulanan bir yetkinin olduğu kabul görmektedir (Özel, 1998:86). Bu bağlamda bu denetim yetkisinin içeriği ve uygulanış cihetiyle astın yerine geçip karar alma(ikame yasağı) dışında neredeyse iptal, onama, onamama, erteleme ve benzeri tüm yetkileri barındırdığı kabul edilmelidir. Bu yetki türünün hukuka aykırılığının tipik örneğinin Türk ulusal mevzuatında(1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu) kanunsuz emir şeklinde düzenlendiğini müşahede(anlama-idrak etme) edebiliriz. Buradan hareketle de hiyerarşi kavramının dar bir yoruma tabi tutulması doğası ve işleyişi gereği pek de mümkün değildir. Bu bağlamda hiyerarşi yetkisinin istisnai/ayrıkı bir yetki olmadığı sonucuna varabiliriz.

1.8. Teftiş/Denetim

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğü'nde teftiş, denetleme; müfettiş de denetmen olarak ifade edilmektedir (TDK, 2022). Bu kapsamda teftiş ve denetim aynı kavramlar olarak kabul edilmektedir. Ancak Türk idaresinin uygulamasına dair çıkarılan mevzuatlarda denetmen ve müfettiş ayrımına gidildiği hatta murakıp, denetçi, iç denetçi kontrolör gibi bazı ayrıkı unvanların kullanıldığı ve bunların özlük haklarının ve denetim/teftiş alanlarının birbirinden farklı olabildiği görülmektedir. Konuyla ilgili olarak yürürlükteki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gibi bazı hukuksal metinler tetkik edildiğinde müfettiş, denetmen, iç denetçi gibi unvanların ayrımı görülecektir. Örneğin 6085 sayılı Sayıştay Kanunu tetkik edildiğinde Sayıştay Başkanlığı bünyesinde yer alan denetim elemanlarına denetçi ismi/unvanı verildiği, bunlara müfettiş, denetmen, iç denetçi, murakıp, kontrolör gibi unvanlarının verilmediği ve bunlardan farklılaştırıldığı görülecektir. Yine Sayıştay denetçilerinin birer denetim elemanı olmalarına rağmen hâkimlik statüsüne sahip oldukları, kendi kanunlarına(6085 sayılı) tabi oldukları ve diğer denetim elemanlarından ayrıkı hale getirilmek suretiyle zımnî olarak yargıç gibi addedildiği anlaşılmaktadır. Yine yukarıda bahsedilen mevzuat çerçevesinde değerlendirilecek olursa iş ve çalışma hayatının, vergi alacağının, gıda gibi ürünlerin, tıbbi malzemelerin, medikal ve eczanelerin denetimlerinde olduğu gibi adına piyasa denetimi denilen denetimlerin mevcut olduğu, ancak idari teftiş veya iç denetim dediğimiz ilgili idarenin denetimini/teftişini ifade eden teftişin/denetimin birbirinden

farklı olduğu ve her ne kadar inceleme, denetim, teftiş, soruşturma gibi kavramların kullanılması genel olarak yeğlense de alan ve muhataplık yönünden birbirinden farklı manalara geldiği görülmektedir. Örneğin vergi müfettişi, sosyal güvenlik denetmeni, iş müfettişi, ticaret denetmeni gibi unvanların piyasa denetimini gerçekleştirdiği ve muhataplarının daha çok özel kişi veya özel tüzel kişiler olmasına karşın Hazine ve Maliye müfettişi, belediye müfettişi, iç denetçi ve bunlardan farklı olarak atanan muhakkikler ise idari teftiş-iç denetim işlevini yerine getirdiği vakadır. Kavramsal bazda bakıldığında ise ister kamu olsun isterse de özel sektör olsun bunların denetimi ve teftişi kavramlarının sonucu aynıdır. Neticede bir belge, işlem, faaliyet denetlenmektedir. Kaldı ki halk arasında da denetleyiciler müfettiş olarak adlandırılmaktadır. Özellikle kamu idarelerinde birden fazla ve parçalı yapıyı andırır şekilde teftiş kurulları, denetim hizmetleri ve çeşitli unvanların mevcudiyeti her ne kadar görev ve yetkileri açık bir biçimde tanımlanmış olsa da işleyişte kavram kargaşasına ve etkin teftiş/denetim süreçlerinin olup olmadığı yönünde çeşitli tartışmalara yerini bırakmaktadır. Bizce teftiş ve denetim piyasa denetiminde kendi içinde ve idari teftiş/denetim sürecinde kendi içinde aynı anlama gelmektedir. Bu alanlarda unvan farklılığı yerine getirilen işin niteliğini değiştirmemektedir. Ancak denetim ve teftiş kavramlarının farklı olduğunu ifade eden değerlendirmeler de vardır. Bu bağlamda denetim geleceğe dönük iken teftiş daha çok geçmişe odaklıdır. Denetim hizmetleri bağlamında bir soruşturma yetkisi verilmemişken teftiş hizmetlerinde soruşturma yetkisi mevcuttur. Denetim sürecinde daha çok idarenin daha iyi konuma getirilmesi amacıyla iyileştirmeler tavsiye edilir. Teftiş sürecinde ise temel gaye yapılan işin veya alınan kararın hukuka uygunluğunun sorgulanması esastır (Özdemiroğlu, 2021). Yine, denetim mefhumunun teftiş kavramından ayrık ve farklı iş görme yetisi olduğu ve ayrıca İngiliz dilinde denetimin ‘audit’ ve teftişin de ‘inspection’ şeklinde ifade edilmek suretiyle kelime bazında farklılık olduğu görülmektedir (Örenay, 2016: 93). Bu duruma ilave olarak iç denetime ilişkin sürecin/işleyişin geleneksel teftiş bağlamında devam ettirilebilecek birer olgu olarak görülemez (Yaman, 2016:27).

Türkiye’nin Avrupa Birliğine üyelik süreci bağlamında yapısal reformların yapılması sürecinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu getirilmek suretiyle özellikle iç denetim müessesesi etkin hale getirilmek istenmiş olup bu minvalde güncel duruma değin sürekli gündemde kalmıştır. Özellikle Sayıştay denetimlerinin olgu kısımlarına bakıldığında olgulardan birinin de iç denetim mekanizmasında iç denetçi alınmadığına yönelik olduğu açıktır. Buradan hareketle klasik teftiş sisteminde zamanla çözülme meydana geldiği ve katı olup hata arayan anlayışın yerini rehberlik maksadını taşıma eğilimi göstermesi gerektiği

yönünde bir kanaat olduğu bilinmektedir. Ayrıca Sayıştay denetimi bağlamında da bu denetim türlerine bir de mali ve performans denetimi eklenebilir. Yine Sayıştay denetçilerinin hesap yargılaması bağlamında denetim sonrası yargılamaya esas rapor tanzim etmesi yetkisi de mevcuttur. Buradan hareketle teftiş ve denetim kavramlarının sonuca ve işleyişe esas durumlar bağlamında ve özellikle teorik cihette birbirinden farklı kavramlar olarak ifade edildiği görülmektedir. Ancak idari teftiş, piyasa denetimi bakımından ele alındığında ise idarelerin işleyişine ilişkin olanların denetimi ve teftişi hizmetleri uygulamada birbirine yaklaşmaktadır. Bazı idarelerde iç denetçiler muhakkik sıfatıyla teftiş hizmetlerinde görevlendirebilmektedir. Bu minvalde teftiş ve denetim hizmetlerinin her ne kadar teorik düzlemde ayrık olarak lanse edilse de uygulamada/işleyişte birbirinin yerine geçebildiği veya diğer ifadeyle görev ve yetki karmaşası/çatışması yaşanabildiği bilinmektedir. Bu da özellikle iç denetçilerin, müfettişlerin ve piyasada hukuka uygunluk denetimi yapan denetmenlerin yerine göre görev ve yetki bağlamında sınır ihlallerinde bulunabildikleri açıktır. Ancak yeni kamu yönetimi paradigması ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na denetim hizmetleri sınıfı eklenmek suretiyle denetim elemanlarının unvanları ve sahip olacakları yetkilerin sarih bir biçimde belirtilmesinde fayda olacaktır.

1.9. Takdir Yetkisi

Takdir yetkisi, Türkiye'de bırakılması ve arka plana itilmesi oldukça güçtür. Bu yetkiyle birlikte kamu idaresine vereceği kararlarda belirli dairede hareket kabiliyeti verilmektedir. Bu yetkinin mevcudiyetinin kabul edilmesinde yazın dünyasında ortak bir görüş bulunmaktadır. Ancak bu yetkinin varlığı açıklanırken kullanılan ibareler farklılaşabilmektedir. Danıştay da muhtelif kararlarında takdir yetkisi dışında takdir keyfiyeti, idari takdir, idarenin takdir serbestisi gibi çeşitli terimleri kullandığı görülmektedir (Kaya, 2014: 7-8). Bu kavram kuşkusuz hem Türk idare hukuku hem de Türk kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren bir kavram olarak karşımızdadır. Ortalama bir düşünceyle bir fikir teatisi içerisine girildiğinde hukuk denilen kurallar manzumesinin idare ve/veya yönetim alanlarının aldığı tüm kararların dayanağını oluşturması çok zordur. Bu tüm yabancı devletler için sorun teşkil ettiği gibi Türkiye için de bir sorundur. İşte burada takdir yetkisi gibi sihirli bir kavramın/yetkinin devreye girmekte olduğunu değerlendirmekteyiz. Yine, Yayla'ya göre, hukuk bağlamındaki kuralların öngörmesinin ve buradan hareketle de belirleme yapamadığı durumlar için ilgili idarenin bir esnekliğinin olması gerekecektir (Yayla, 2011:201).

Takdir yetkisinin mevcudiyetinin kabul edilmesi ayrı bir durumken muhtevasının ne olduğu hususu da ayrı bir durumdur. Bu daha çok idarenin işlem ve eylemlerinde görülürken

bunun denetim safahatında(yargısal denetim, Sayıştay denetimi gibi) ise alınan kararlar, tesis edilen işlemler bakımından Azrak'a göre; *“idare hukuku teori ve pratiğinin, hala net bir çözüme kavuşturulamamış çetin bir problemi olan takdir yetkisi, idarenin yargısal denetiminin yoğunlaşmağa başladığı dönemde, idarenin yargı karşısında bir çeşit nefis müdafaası yapmak üzere içine çekildiği bir siper olmuştur”* (Azzrak, 2011 :17). Yani bu yetki ilgili idarenin olaylar karşısında bir nevi kendisini savunma tarzı veya ifade ediş biçimi olarak görülebilir. Bu hareket kabiliyetinin varlığı, esasında ilgili idarenin ve onun adına karar alıcılarının özgüvenlerini korumasına vesile olacaktır. Bu durum da çarkın işleyişini dışardan gelebilecek olası handikaplara karşı koruma sağlamış olacaktır. Takdir yetkisinin ismi ve içeriği kadar tarihsel evresi de çok önemlidir. Çünkü bu türden bir yetki doğal olarak sadece bugünün bir meselesi değildir ki hem geçmişi ilgilendirmiş hem de geleceği ilgilendirecektir. Genel anlamda tüzel kişilik Devlet olduğu için Devlet aygıtının geçmişi ile takdir yetkisinin geçmişinin paralellik arz ettiğini ifade edebiliriz. Dolaylı olarak da bu kavramın siyaset bilimi ile ilintilendirilmesi mümkün görünmektedir. Şöyle ki [Kışlalı, 2014: 18]'e göre; *“Devlet, toplumların evriminde yönetimin kurumsallaşması aşamasında ortaya çıkmıştır.”* Buradan hareketle Devletin ortaya çıkışı ve sonrası vardır diyebiliriz. Devlet aygıtı ve onun işleyişi Devletin ortaya çıkışının devamı olması hasebiyle dinamik bir yapıya haiz olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda Devlete ait çeşitli manalar vardır. Bunlara örnek olarak mülk devlet, polis devlet, hazine teorisi ve hukuk devleti sürecini verebiliriz. Mülk devlet daha çok feodal bir düzene işaret etmektedir. Polis devletin işleyişi de ilgili kaidelerin sadece yönetilenleri bağladığı bir anlayışa denk düşmektedir. Hazine teorisi bağlamında ise yalnızca mali sorumluluğa işaret edilmekte olup güçsüz olup yönetilen kesimin uğradığı zararların Devlettten aygıtından ayrı bir tüzel kişiliğe haiz olduğu kabul edilen hazineden tazmin edebileceği hususunu ifade edebiliriz. Hukuk devleti mefhumu da polis devletinin tersi uygulama olup burada devlete dair kararların hukuk kurallarına göre alındığı, güçsüz konumda olan yönetilen kesimin korunduğu ve ilgili idarenin sorumluluğunun kabul edilmesi gibi durumları kapsadığı açıktır (Keskinsoy, 2018: 43-44). Bu bağlam ile idarenin takdir yetkisini değerlendirecek olursak mülk devleti ve polis devletinde daha geniş takdir yetkisinin olabileceğini ve herhangi bir sınırlandırmaya tabi olunmadığını ifade edebiliriz. Buna mukabil hazine teorisi ile birlikte hukuk devletine doğru evrilme sürecinde geniş takdir yetkisinin sınırlarının görece belirlendiği yönünde bir çıkarımda bulunabiliriz. Özellikle hukuk devletinin geçerli olduğu durumda takdir yetkisinin kullanımına ilişkin olarak serbestlikler görebiliriz. Çünkü takdir yetkisi kavramı güncel durumda bir idare veya kamu adına karar alıcısı için çilingir vazifesi görmektedir. Bu minvalde alacağı kararlarda

ilgili zorlukların üstesinden gelebilme ve sonuca ivedi bir şekilde ulaşma noktasında daha hızlı merhale alabilecektir. Bu durum da idari işlevi olumlu manada etkileyecektir.

Genelde Türk kamu idaresi özelde de yerel yönetim birimlerinin aldığı kararlarda ve/veya uyguladığı işlemler/eylemlerde kullandığı mevzuata dayalı takdir yetkisi veya genel bağlamdaki takdir yetkisinin idari yargı veya hesap yargısı denetimi nasıl olacak sorusu akla gelmektedir. 1982 Anayasasına göre yargı yetkisinin idarenin denetimi bağlamında hukuka uygunlukla sınırlı olması gerektiği şeklinde hükme yer vermek suretiyle takdir yetkisini koruma altına almıştır. Bu ibarenin benzerinin 2577 sayılı Kanunda yer aldığı da görülmektedir. 6085 sayılı Kanun'da da yerindelik denetimi yoktur. Bu minvalde takdir yetkisi ibaresi hem anayasada hem de ilgili kanunda yer almaktadır. Varlığından ziyade içeriğinde uzlaşa sağlanamayan takdir yetkisinin denetiminin sorunlu olabildiği savını ileri sürebiliriz. [Gül Erdem, 2013: 200]'e göre; 'idari birimin tüm işlem ve eylemlerinin sonuca odaklı hedefinin amme yararı olduğu kabul edilir. Bu bağlamın idare hukukunun finalist olma özelliğinden kaynaklandığı ifade edilir.' Bu özellikten hareketle de yargı mercilerinin ilgili işlem ve eylemlerin hukuka uygun olup olmadığı incelemesinde kamu yararı kavramına dikkat kesileceklerini söyleyebiliriz. Hülasa olarak takdir yetkisi hakkında ilgili idareye tanınan bir manevra alanı olduğunu, ancak bu yetkinin de hukuk devleti içerisinde kullanılması gerektiğini ve takdir yetkisinin sonsuz bir yetkiyi ihtiva etmediğini gözden kaçırmamak gerekmektedir.

1.10. Bağlı Yetki

Bağlı yetki, takdir yetkisinin aksine bir kamu idaresinin ammeye ilişkin bir hizmeti yerine getirmeye devam ederken öncesinde anayasa, kanun, yönetmelik ve benzeri mevzuatla belirlenmiş kurallar haricinde başka bir tercih hakkının olmayışı, önceden belirlenen şekil ve/veya süreçlere uymakta sorumluluğunun olması ve ilgili mevzuatla kendisine tevdi edilen görevlerin yapılmak zorunda kalınmasıdır (Akyılmaz vd., 2014: 148). Bu bağlamda bağlı yetki kavramından bir hükmün önceden belirlendiği ve ilgili düzenlemeyi yapan tarafından hedef belirlendiği durumu ifade eder. Bağlı yetki konusuna yürürlükteki Türk ulusal mevzuatından birçok örnek vermek mümkündür. Bu konuda örnek olarak İmar Yasası(3194 sayılı)'nı tetkik edeceğiz. Bu Kanunda bağlı yetki kapsamında ruhsatsız veya ruhsat almakla birlikte ruhsata aykırı olarak yapılmaya devam edilen yapıların ilgili uyarılara, yazılı düzeltme ihtarlarına rağmen aykırı olarak yapılmaya devam edilirse yani ruhsata aykırılıklar giderilmezse o zaman '*ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.*' (3194 sayılı İmar Kanunu). Bu düzenlemede görüldüğü üzere ilgili düzeltmeler

yapılmadığı ve ruhsata aykırılıkların devam etmesi halinde bu türden yapıların yıkılması gerektiği yönünde sarıh, takdir yetkisine yer vermeyen ve ilgili idareyi bağlayan bir hükmün yer aldığı görülmektedir. Yine Belediye Yasasına(5393 sayılı) göre belediye sınırlarının kesinleşmesinin şekli esasında idareye bir silsile/süreç zorunluluğu getirilmiş olup ‘*belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.*’ şeklinde yer verilmiştir. Burada da bir idari işlemin tesisi bağlamında izlenecek yöntem hüküm altına alınarak bu yöntemle bağlı kılınmıştır. Örneklerde görüldüğü üzere bağlı yetki olayı çok net ve tartışma götürmez bir durumdur. Buradan hareketle idarenin takdir yetkisinde olduğu gibi ölçülülük, sınırlılık gibi bazı kavramları sorgulamaya veya onlara referans olarak başvurmaya ihtiyaç yoktur. Nitekim bağlı yetki hem süreç hem de içerik olarak berraklığı ve netliği barındırır. Bu minvalde de bu türden işlemlerin yargısal denetimi takdir yetkisinin denetimine göre daha kolay olur.

Bağlı yetkisi ile takdir yetkisinin ters orantılı yetkiler olduğu, birbirinin aksine doğru hareket ettiği bilinmektedir. Hal böyleyken burada temel sorunsallardan biri de bir düzenlemede takdir yetkisine yer verilmesi halinde ilgili idarenin buna göre takdir yetkisini kullanması durumunda tesis ettiği işlemlerin sonradan bağlı yetki haline gelip gelmemesi, yani birbirini takip edip etmemesidir. Özellikle takdir yetkisinin yazın dünyasındaki araştırmalar ve yargısal manadaki kararlarla geliştiği bilindiğine göre bu sorunsalın tespiti çok kıymetli hale gelmektedir. Ayrıca diğer bir sorunlu konu da her bağlı yetki içerisinde ilgili karar alıcıların bir genel bağlamda bir takdir yetkisinin olup olmaması hususudur. Yani birbirinin içine geçme veya aynı kararda bu her iki yetkinin de olup olmama durumu özellikle uyuşmazlıkların çözümü sürecinde bir anlam ifade etmektedir. Her ne kadar farklı yorumlar veya uygulamalar olsa da kabul gören anlayışa göre bağlı yetki sahibi idarenin ilgili süreci işletmek başka bir çaresi olmayıp bunun yargısal denetiminde de takdir yetkisinin olup olmadığı ve bu faaliyet ölçülü mü değil mi diye bir kriter hususuna çok da girilmeyebilir. Nitekim, [Erdem, 2013:1002]’e göre hedeflenen gayeye varmak için ilgili prosedür belirli olduğundan dolayı bu bağlı yetkinin kullanıldığı durumlarda çoğu kez ölçülülük denetimine lüzum olmayabilir. Bu görüş de şahsımızın bu bağlamdaki düşüncesini destekler mahiyettedir. Yine idare bir takdir yetkisini bile kullansa bu minvaldeki yetkisini kullanırken örneğin eşitlik ilkesi kapsamında belirli durumlar için belirli kararlar alarak bu kapsamda bir davranış içerisinde girmesi halinde bu da bir nevi bağlı yetkiye dönüşmüş ve/veya bağlı yetki kapsamında tesis edilen bir işlem olarak kabul edilir (tarhibilgi.org, 2022). Bu bağlamda ister doğrudan bağlı yetki kapsamında isterse de uygulamada bağlı yetki olarak kabul edilen bir yetkinin gerek denetimi gerekse de benzer

olaylara karşı benzer tavır alma yönündeki uygulaması esas olur. Bağlı yetki bu yönlerinden hareketle takdir yetkisine nazaran idarenin hakkında işlem tesis ettiği muhatapları bakımından ciddi avantajlar sağlar. Ayrıca, [Odyakmaz vd., 2018: 13]'e göre ilgili kurumların, belirli şartların gerçekleşmesi halinde kanunda hüküm altına alınan işlemi tesis etmez veya hüküm altına alınan bu işlemde farklı bir işlem tesis ederse hukuka uygun davranmamış olur.

Kamu idareleri işlemlerinde bağlı yetkiyle hareket ettikleri süreçte genel manada bir takdir yetkisine sahip midir, sorusunun cevabı bizce olabilir. Çünkü her ne kadar bağlı yetkiyle donanmış olsalar da bu yetkinin gereğini yerine getirme aşamasındaki unsurların içeriğinin oluşturulması bakımından genel bir takdir yetkisiyle donanmış olduğu kanaatindeyiz. Mahalli idarelere (belediye, bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri) ilişkin olarak yayımlanan norm kadro yönetmeliğinde bu idarelere müfettişlerin naklen atanması düzenlenmemiş olup sadece bir müfettişin taşınması gereken eğitim ve benzeri nitelikler belirtilmiştir. Buna müteakip teftiş kurulu müdürlüklerini kuran ve bunlara ilişkin müfettiş kadrosu ihdas eden belediyeler konuyla ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayından geçen belediye teftiş kurullarının yönetmeliklerini yayımlamışlardır. Örneğin, Eskişehir Odunpazarı Belediyesi, Bilecik Belediyesi, Mersin Büyükşehir Belediyesi gibi...Konumuzun izahı bakımından Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nü örnek olarak izahımıza devam edecek olursak 04.09.2020 tarih ve 11/181 sayılı Belediye Meclisi kararı ile kabul edilen teftiş kurulu müdürlüğü yönetmeliği ilgili onay sürecinden geçmek suretiyle yürürlüğe girmiştir. İlgili bu yönetmeliğin 9. maddesinde belediye dışı kurumlardan belediyeye müfettiş olarak naklen geçişe ilişkin hükme de yer vermek suretiyle gerekli eğitim şartlarını taşınması halinde kendi kurumlarında denetim elemanlığına atanmış olanlar ibaresiyle unvan vermeksizin çok geniş bağlamda ele alınmıştır. Buradan hareketle ilgili bu belediye idaresi herhangi bir yazılı sınav yapmaksızın ister müfettiş ister denetmen ister kontrolör ister denetçi unvanlarından birini tercih edebilme noktasında bu bağlı yetkisi içerisinde ve sürecinde genel bir takdir yetkisine sahip olduğunu ifade edebiliriz. Bu tip bir yetkinin kamu görevlilerine tanındığı açıktır ve mevzuatla tanınmıştır. Burada da hem bağlı yetkiyi hem de takdir yetkisini birlikte görmekteyiz. Ancak bu yetki kamudaki karar alıcılara ve burada çalışanlara yönelik olduğundan dolayı özel kesimin tabi olduğu hukuki durumdan farklı olarak nesnel bir niteliğe haizdir. Bu minvaldeki bir naklen atama hususu da ilgili mevzuattaki tanınan yetki durumlarına göre yerine getirildiği takdirde hukuki bağlamda bir tesiri ve çıktısı olacaktır (Uysal, 2010:25). Sonuçta ortada bağlı bir yetki de olsa içeriğinde genel bir yetki mümkün olabilir veya bunun

tam tersi olarak da bir takdir yetkisi durumunda uygulama sonrası teamüli olarak bağıli yetki oluşabilir ve bu sayede de bir istidat/devamlılık seyri oluşur ki bu da kazanımdır.

1.11. Gerekçe Mefhumu

Gerekçe denilen kavram ortaya çıkan sonucun dayanağını teşkil eder. Gerekçe ibaresi 1982 Anayasasında yer almaktadır. Bu minvalde 1982 Anayasasının muhtelif yerlerinde toplam sekiz kez kullanıldığı görülmektedir. Bu ibareler incelendiğinde açıklanan, iade edilen, açılacak iptal davalarında ve varılacak hedef için birer dayanak, izahat ve sebep manalarına geldiği hususunu değerlendirmekteyiz. Örneğin 1982 Anayasasında yer alan kanunlarla TBMM İç Tüzüğü'nün Anayasa şekil ve esas bağlamındaki Anayasa Mahkemesindeki açılması öngörülen iptal davalarında bunların gerekçesiyle birlikte derken bunun sebebi-sorunsalı nedir sorusuna karşılık geldiğini ifade edebiliriz. Yine aynı anayasada tüm mahkemelerin verecekleri kararların tamamının gerekçe gösterilerek yazılması gerektiğinden dem vurmak suretiyle bu kararların en azından yazılma veya diğer ifadeyle oluşturulma safahatında dayanaklarının gösterilmesi zorunluluğunun belirtildiği açıktır.

Gerekçe bir idari işlem, bir yargı kararı veya bir denetim raporunun sonucunu teşkil eden olgunun izahatı ve varlığının somut ya da soyut temelidir. Bu bağlamda ifa edilen faaliyet nedeniyle gerekçe yerine getiren için yükümlülük ve muhatabı için ise durumu algılamaya/idrak etmeye elverişli bir araçtır. İster bir idarenin tesis ettiği idari işlemin nedeni olsun ister bir yargı kararının dayanağının belirtilmesi olsun isterse de bir denetim raporunun bulgularına ilişkin dayanaklar olsun bunlar ister iç işleyişe isterse de dış âleme dönük olsun bunların tamamında ilgilisi yaptığı/tesis ettiği/oluşturduğu/tanzim ettiği şeyin somut dayanak unsurunu ortaya koymalıdır. Ortaya konulanla sonucun arasındaki ilişkinin/münasebetin belirtilmesi önem ihtiva etmektedir. Gerekçe her ne kadar bu şekilde ifade edilmiş ve sebeple eşitleme mesabesinde kullanılsa da aslında gerekçe teknik olarak [Erkal, 2009:122]'e göre sonuçlanan bir idari işlemin nedeninin muhatabına bildirilmesi olarak kabul edilmiştir. Burada bir yargı karardan veya hazırlayıcı işlem olan denetim raporundan bahsedilmediği, salt dışa dönük olan bir idari işlemde dem vurulduğu açıktır. Ancak gerekçenin bu şekilde sadece muhatabına iletirme-bildirilme noktasına indirgenmesi hususu gerekçe olgusunun çok dar bir kapsama indirgenmesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu bağlamda sebep olgusu gerekçe gibi algılanmayabilir ki bizce bu yaklaşım Türk idare hukukunun statik olarak algılanmasına neden olabilir. Çünkü gerekçe sebep, dayanak, zorunlu usule ilişkin işlemleri ve izahları bir bütün olarak uhdesinde barındırmaktadır ki bir hukuk âleminde bir mana atfedilebilsin. Neticede gerekçeler, işlemlerin ve faaliyetlerin anlamlı olmasının sağlayıcılarıdır. Örneğin bu husus yargı

kararlarında(mahkemeler ve hesap yargısı) daha da belirgin bir şekilde kendisini gösterir. Nitekim, [Kılıç, 2021 :1]'e göre gerekçe kavramı, tarihi bağlamda insanın öğrenme isteği olup yargısal süreç sonucunda zuhur eden hakim kararlarının mantıksal bir dayanak ve hakim de zihinsel gayretinin çıktısıdır. Bu görüşten hareketle de gerekçenin bir bildirme eyleminden ziyade daha geniş alana veya unsurları içine alan ve verilen bir yargı kararının dayanağının tutarlı bir çerçevede belirtilmesi hususu olduğunu söyleyebiliriz.

Gerekçeli bir karar, gerekçeli bir idari işlem veya bu türden gerekçeli olması gereken diğer faaliyetlerin gerekçeli olarak hazırlanması ve duruma göre ilgisinin duruma göre de yargı mercilerinin istemesi halinde bu gerekçenin bildirilmesi bir hak niteliği taşıdığını değerlendirmekteyiz. Özellikle bu gerekçe hakkının günümüz bağlamında esas bir hak olarak nitelenmekte ve hakkaniyetli(adilane) yargı sürecindeki muhakeme edilmenin temel faktörlerindedir. Ayrıca bu hak gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi mevzuatında bulunduğu ve devam ettirildiği gibi Türk ulusal mevzuatı ve yüksek olarak ifade edilen mahkeme kararlarında da kendini göstermektedir (Bekri, 2014:207). Dolayısıyla bunun bir hak olduğu ve uluslararası alanda da AİHM'in yürürlükteki mevzuatında olduğu gibi belirgin bir biçimde varlığını devam ettirdiği söylenebilir. Sonuçta gerekçe bir hak olarak kabul edilmektedir. Yine bu hakkın yerine getirilmesi için karar verme ve işlem tesis etme aşamasında ve bunların metne dökülmesinde mutlak suretle bir dayanağının olması ve sebepsiz bir işlemin tesis edilmemesi esastır. Özellikle hesap yargısı, adli yargı, idari yargı, seçim yargısı, anayasa yargısı gibi yargı yerlerinin kararlarının da yine bu minvalde bir düzlem içerisinde dayanaklarının/gerekçelerinin olması gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK SAYIŞTAYI

2. Tarihsel Bağlam İçinde Türk Sayıştay'ının Durumu Ve Anayasal Konumu

2.1. Sayıştayın Tarihi

2.1.1. Osmanlı Öncesi Dönem

Türk Sayıştay'ının tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Bu yönüyle kadim bir kurumsal kültüre sahiptir. Bu hususa kuşkusuz Osmanlı öncesi dönemde de Sayıştay vari yapılanmaların katkısı vardır. Her ne kadar doğrudan Sayıştay ismiyle bir yapılanma olmasa da Sayıştay'ın işlevini yerine getiren bazı örgütlenmelerin ve yapıların olduğu bilinmektedir. Bu türden kurumların varlığı Osmanlı öncesi döneme de denk gelmektedir. Kuşkusuz ki Sayıştay da bugünkü konumuna salt güncel gelişmeler ışığında gelmiş değildir. Bu minvalde geçmişten günümüze kurumsal kültür, birikim ve yapı manasında ciddi gelişmeler yaşayarak ve bir devinim içerisinde bugünlere kavuşmuştur. Spesifik bağlamda Selçuklu Devleti, devlete dair organizasyon kapsamında Abbasi Devletinden Sayıştay ve bunun gibi kurumsal yapılanmalar hususunda fayda sağlamıştır. Abbasilerde devlete ait mali anlamdaki tetkik ve teftiş işlemlerini Divan-ı İsrâf yapardı. Buna benzer bir yapının Anadolu Selçuklu Devletinde de devam ettiği ve isminin Divân-ı Müsrif veya Divân'ül İşrâf olduğu bilinmektedir. Yine İlhanlı Devletinde de bu tür mali işleri teftiş eden kuruma İşrâf-ı Memâlik denirdi. Benzer teşkilatın Memlûklülük'te de olduğu ve bu yapıya İşraf denirdi (Akgündüz, 1997: 10-12). Buradan hareketle Osmanlı öncesi dönemde de Türk devletleri mali tahlil bağlamında ilgili işlemlerin denetlenmesi amacıyla organizasyon yapılarında farklı kurum adlarıyla da olsa mali denetim olgusuna yer verdikleri anlaşılmaktadır. Kaldı ki geçmişteki kudretli olan bu devletlerin idari işlemlerinin yanı sıra mali işlemlerinin ve hazineye ilişkin harcamaların kontrolünü yaptırılmaları beklenmeyecektir. Aksi durumda bu husus dönemin hayatının olağan akışına da ayrılık teşkil etmesi beklenirdi. Ancak bu tarihsel bağlamda bir hesap yargısı değil de sadece raporlama yapan bir denetim kurumu çerçevesinde ilerlediği bilinmektedir.

Kimilerine göre bin yıllık kimilerine göre beş bin yıllık devlet geleneğimiz olduğu hususu da hesaba katılacak olursa bu denetim mevzuuna önem verildiği ve bu önemden dolayı da Göktürklerde(552-745) vergiye dair kayıtlarda kuyudat memurundan, Uygurlarda(911-1209) verginin kaydedildiği sicillere ve senet ile defterlere, Karahanlılarda(840-1211) mali denetimi yapan Divan-ı İşraf'a, Gaznelilerde(963-1187) mali inceleme kapsamında Divan-ı İşraf'a ve Selçuklular(1040-1308) muhasebe tanzimi ve mali tetkik açısından Divan-ı İşraf

Kurumunun yer aldığı ifade edilebilir. Yine Abbasilerde(750-1258), Divan-ı Haraç ve Divan-ı Beytül Mal adlı yapılanmalar mali işlemler bakımından önemli kurumlardır. Selçuklulardan feyz alan İlhanlı Devleti(1256-1353), mali ve idari işlerin kontrol edildiği İşraf-ı Memalik adında yapıya yer vermiş olup bu minvalde mali işlemlerin denetiminin yapılmasını sağlamıştır (Sayıştay, 2022). Neticede tarihsel evrede egemen devlet isimleri değişse de bu evre içerisinde her devletin kendi iç organizasyonuna dönük bir gelir elde etme ve bir de harcama metotları olduğu ve bunların devlet türlerine göre değişmekle birlikte katı ve/veya esnek bir şekilde bu hazineye gelir etme ve bu kaynakların aktarımı ile ilgili/yetkililerce harcanması meselesinin belirli bir prosedür içerisinde dönemin yürürlükteki hukukuna uygunluğuna dönük bir tetkik cihetine gidildiği ve bu bağlamda bir denetim olgusunun varlığından bahsetmek en azından yukarıda bahsedilen kurumların varlığı yönüyle yerinde bir tespit olacaktır.

2.1.2. Osmanlı Dönemi

Osmanlı'ya ait devlet yapısının oluşumunda kendisinden önceki devletlerin etkisinin mevcudiyeti görülmektedir. Buna örnek olarak Türk-İslam Devletleri ile Selçuklu Devletini verebiliriz (Ergen ve Oldaç, 2020: 298). Bunun yanı sıra her devletin süreç içerisinde kendisine münhasır bazı özelliklerinin oluşması-gelişmesi de mümkün olup Osmanlı Devleti bakımından da bu türden gelişmeler varlığını göstermiş ve kendisinden söz ettirmiştir. Bu Devlet dönemindeki gerek mali yapı ve onun denetlenmesi de bu şekildedir. Günümüz Sayıştay'ının karşılığı Osmanlı Devletinde Divan-ı Muhasebat'tır. Gözübüyük'e göre; anayasalarımızda kendisine yer verilmiş olan ve mali anlamda bir denetim teşekkülü olan Sayıştay, ilk kez 3 Zilhicce 1281 tarihli, yani 1866 tarihli bir nizamname(Divan-ı Muhasebat) ile teşekkül ettirilmiştir. (Gözübüyük, 1962: 303). Yine, dönemin Sayıştay Başkanı Mehmet DAMAR tarafından 2007 yılında yapılan bir açılış konuşmasında Sayıştay'ın 145 yıl önce kurulduğunu ifade ettiği görülmektedir (Damar, 2007:21). Buradan hareketle Türk Sayıştay'ının eski bir zaman diliminde kurulduğu, bu zaman diliminin ise Osmanlı Devleti'nin egemenliğini sürdürdüğü döneme denk geldiği ve isminin ise Divan-ı Muhasebat olduğu anlaşılmaktadır. Bu yönüyle bile Sayıştay tarihsellik ve buna bağlı tecrübe-tekâmül manasında ciddi kazanımlara sahip olagelmıştır. İşte bu minvalde Sayıştay'ın çıkış-kuruluş noktası, yani Divan-ı Muhasebat bağlamı önem kazanmaktadır. Çünkü bir şeyin ilki ve bir şeyin başlangıcı mevcut durumu tespit etmek ve süregelen tekâmül-gelişim evresini incelemek bakımından kıymetli bir hal alır. İşte burada da durum bu şekildedir.

Dönemin Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet BAŞ tarafından kaleme alınan ve <https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/> adlı sitede yer alan bilgiye göre; Osmanlı Devleti'nde mali

yönetimin denetimi, kuruluş tarihi kesin olarak bilinmemekle birlikte 1838 yılına kadar(Maliye Nezareti'nin kuruluşu) Başbaki Kulluğu tarafından icra edilmiştir. Bu faaliyetin takriben 250 seneden fazla devam ettiği yönünde genel bir kanı olmakla birlikte 19. Yüzyıl itibariyle bu Başbaki Kulluğu denetim organizasyonunun yerini çağdaş kurum ve kuruluşlarının aldığını ifade edebiliriz. Özellikle gelir-gider açısından Maliye Nezareti açısından çeşitli komisyonların kurulduğunu ifade edebiliriz. Tanzimat'ın getirdiği hususlar bağlamında ve onun uygulamalarının denetlenmesi kapsamında Meclis-i Muhasebe-i Maliye adında bir yapının 1840 yılında kurulduğu açıktır. Bu yapının bazı sorunlu durumları karşısında daha sonraları Meclis-i Muhasebe ismiyle ilave bir meclis kurulmuştur. Devamında ise bugünün Sayıştay'ı yani Divan-ı Muhasebat kurulmuştur. Bu süreç Sayıştay öncesi için kurumsal bir hafızanın varlığına delil nispetindedir. Dönemin Sayıştay'ı sadece alt metinler bağlamında değil ayrıca 1876 Anayasasında yer verilmiştir (<https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/>, erişim tarihi 11.03.2023).

Osmanlı Devleti'nde teşekkül ettirilen dönemin Sayıştay'ı mesabesinde olan Divan-ı Muhasebat adlı organ dünden bugüne hemencecik kurulan bir yapı olmayıp arkasında bir birikim ve tecrübe olan yapıdır. Bu yapının kurulmasında Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluş yıllarına nazaran hem egemenlik alanı hem de bu egemenlik alanına bağlı olarak mali iş ve işlemlerin devasa boyutlara ulaşmış olması yatmaktadır. Nitekim bir gücün kazanılmasından ziyade o gücün kontrol edilmesi ve dönemin hukukuna uygun olarak kullanılması gerekir. Özellikle parasal tutarların veya daha genel ifadeyle Devlet kaynaklarının aktarım mekanizmalarının sıhhati de önemlidir. Bu nedenle Divan-ı Muhasebat önem arz etmektedir. Hatta Divan-ı Muhasebat'ın geç kurulmuş olduğunu ifade etsek bile yersiz bir ifade kullanmış olmayız. Çünkü hem Devletin toprak kayıpları yaşaması hem Devletteki anayasal gelişmeler hem de yabancı devletlerle bir şekilde münasebetlerin artması olguları birlikte değerlendirildiğinde bu yapının Devletin son dönemlerine yakın kurulması belki de geçmişteki kudretten yoksun olmanın getirdiği bazı zafiyetlerin telafi edilmek istenmesi de olabilir. Özellikle bu yapının kurulmasında dış etkiler ve Devletin içinde bulunduğu durum olabileceği gibi temelde padişahlık sistemi devam etmesi hasebiyle de bu yapının teşkilinde padişahın etkisinin olduğu hususu gözardı edilemez. Bu hususta KIŞ da Divanın teşekkülünde padişahın etkisine dikkat çekmek suretiyle Devlette meydana gelen padişah değişikliğinin bir dönüm noktası olduğunu, Sultan ABDÜLMECİT sonrası tahta geçen Sultan ABDÜLAZİZ ile birlikte yeni bir sürecin başladığını, Divan-ı Ali Muhasebat adlı yapıyı kurdurduğunu, bunun Divan-ı Muhasebatın nüvesini teşkil ettiğini, bu Divanın ilk kez yine bu padişah tarafından

kapatıldığını, ikinci kez aynı teşkilatın bu sefer Divan-ı Muhasebat ismiyle kurulduğunu ifade etmiştir (Kış, 2012:41-42). Nitekim Osmanlı Devleti'nde sadece mali anlamda ve bu yönetimin denetiminde değil de neredeyse her önemli olayda padişahların kanaati ve tavrı çok önemli olagelmıştır. Bu Divan-ı Muhasebatın teşekkülünde de kuşkusuz padişahın ana karar verici olduğu hususunu gözden kaçırmamak gerekmektedir.

2.1.3. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemindeki Türk Sayıştay'ı Osmanlı'daki Divan-ı Muhasebatın devamı niteliğindedir. 1921 Anayasası hariç diğer tüm anayasalarda yer verilmiştir. Cumhuriyet döneminin ikinci anayasası olan 1924 Anayasası ile birlikte anayasal hüviyeti korunmuştur. Özellikle Cumhuriyet'in ilanını müteakiben 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun önem ihtiva etmektedir. Bu kanundan sonra da 1934 yılında 2514 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türk Sayıştay'ına ilişkin olarak parçalı mevzuatın bir kanunun uhdesine alındığı görülmektedir. Divan-ı Muhasebat 1961 Anayasasında da Sayıştay ismini almıştır. Akabinde de 834 sayılı Sayıştay Yasası yürürlüğe konulmuş ve 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Yasası yürürlükten kaldırılmıştır. 2010 yılına kadar köy idaresi, vakıf üniversiteleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç olmak üzere Türk idaresi içerisinde denetim programlarını yerine getirmiştir. 2010 yılı ile birlikte Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ilga edilmek suretiyle bu yapının görevleri Sayıştay'a devredilmiştir. Bu minvalde 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe konulmuş ve halen de bu yasanın yürürlüğü devam etmektedir (Sayıştay, 2023).

2.2. Sayıştay'ın Güncel Organizasyon Yapısı ve Üye Olduğu Mekanizmalar

2.2.1. Sayıştay Başkanlığı'nın organizasyon yapısı başkanlığın web sitesinde yer almaktadır. Bu organizasyon yapısının dayanak mevzuatı ise kuşkusuz 1982 Anayasası ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. Konuyla ilgili olarak uygulamanın daha da sarıh(açık-şeffaf) hale gelmesi için alt mevzuatlar da çıkarılabilmektedir. Sayıştay mevzuatı kapsamında işleyişine devam eden teşkilat-organizasyon yapısı Sayıştay Başkanı, kurullar, denetimden sorumlu başkan yardımcısı, yönetimden sorumlu başkan yardımcısı, daireler ve başsavcılık şeklindedir. Sayıştay'da sekiz adet de daire vardır (Sayıştay, 2023).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 10 ve 11. maddelerinde başkanlığın organizasyon yapısına dâhil olan unsurları Sayıştay mensupları ile başkanlık, yargı ve karar organları şeklinde hüküm altına alındığı müşahade edilmektedir. Burada yer alan hükme göre Sayıştay mensupları şunlardır;

- Meslek mensupları,
- Başsavcı ve savcılar,
- Yönetim mensupları.

Meslek mensupları kendi içerisinde şu kategorilere ayrılmıştır;

- Sayıştay Başkanı,
- Daire başkanları ve üyeler,
- Sayıştay denetçileri.

Sayıştay'ın organizasyonuna dâhil olan organlar ise şu şekilde sıralanmıştır;

- Başkanlık,
- Daireler,
- Genel Kurul,
- Temyiz Kurulu,
- Daireler Kurulu,
- Rapor Değerlendirme Kurulu,
- Yüksek Disiplin Kurulu,
- Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu,
- Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu,
- Başsavcılık.

2.2.2. Sayıştay'ın Üye Olduğu Mekanizmalar

Sayıştay yürürlükte olan Türk ulusal hukukunun elverdiği ölçülerde bazı organizasyonlara (mekanizmalara) üye olmuştur. Bunlara örnek olarak Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (EURASAI), Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ASOSAI) ve Ekonomik İşbirliği Organizasyonu Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ECOSAI) verilebilir. Bunları (Sayıştay, 2023) sırasıyla şu şekilde ifade edebiliriz;

➤ Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI): Sayıştay, bu teşkilata 1965 yılında üye olmuştur. Diğerlerine nazaran katılımı daha da geniştir. Çünkü bu teşkilat,

Birleşmiş Milletler veya onun uzmanlık bağlamındaki kuruluşlarına üye ülkelerin yüksek denetim aygıtlarının teşkilatı olup evrensel bir niteliğe sahiptir. Bu teşkilatın temel gayesinin üye kuruluşlar arası enformasyon transferini sağlamak, dünya genelinde ammenin (kamu) denetiminin gelişimine katkı sunmak ve meslek manasındaki kapasite artırımına katkı vermek olduğunu ifade edebiliriz.

➤ Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (EURASAI): Sayıştay, bu teşkilatın yönetim kurulu üyesidir. Ayrıca 2017-2021 döneminde de dönem başkanlığını yürütmüştür. Bu teşkilat bölgesel bir niteliğe haiz olup 1990 yılında kurulmuştur. Bu teşkilatın (organizasyonun) temel amaçlarını enformasyona dair bir transfer sürecinde bulunmak, mesleki bağlamda teşvik edici unsurları ön plana çıkarmak, ammeye ait denetim süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve denetime ait terminolojide yeknesaklığın sağlanması yönünde uyumlaştırma çalışmaları yapmak şeklinde olduğunu söyleyebiliriz.

➤ Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ASOSAI): Sayıştay bu teşkilata 1997 yılında üye olmuştur. Bu teşkilatın 1979 yılında kurulduğu ve bölgesel çapta bir niteliğe haiz olduğu bilinmektedir. Bu teşkilat bağlamında daha çok eğitim teknikleri ve ortak araştırma projeleri ile ilgili çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

➤ Ekonomik İşbirliği Organizasyonu Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ECOSAD): Sayıştay, bu teşkilatın yönetim kurulu üyesidir. Bu teşkilat bölgesel nitelikte bir forum gibi işlev görmektedir. Bu yapının temel gayesi, üye ülkelere dönük olarak enformasyon alışverişi yapmak, denetim görevini desteklemek ve bu hedef için de gerekli eğitim, konferans ve benzeri uygulamaları yerine getirmektir.

2.3. Sayıştay'ın Türk Anayasaları Bağlamındaki Hukuki Statüsü

2.3.1. 1876 Anayasası

1876 Anayasası'nda Sayıştay'a Divan-ı Muhasebat ismiyle yer verilmiştir. Bu anayasada tipik bir denetim birimi olarak ifade edilmiştir. Bu anayasadaki Divan-ı Muhasebat ile ilgili olarak belirtilen hüküm Umuru Maliye başlığı altında 105, 106 ve 107. Maddeleri (Anayasa Mahkemesi, 2023) kapsamında aynen şu şekildedir:

“Emvali devletin kabız ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arz eylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kerre ahvali maliyeyi riyaseti vükelâ vasıtasile ba takrir tarafi hiazreti padişahiye dahi arzeder. Divanı Muhasebatın âzası oniki kişiden mürettep olacak ve herbiri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tastik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere ba iradei seneyi nasbolunacaktır. Divanı Muhasebat âzasının evsafı ve vezayifinin tafsilatı ve sureti istifa ve tepdil ve terakki ve tekaüdü ve akkamının keyfiyeti teşkili bir nızamı mahsus ile tâyin olunacaktır.”

Divan-ı Muhasebat adlı yapının 1876 Anayasası'nda düzenlendiği, dolayısıyla anayasal bir kurum hüviyeti olduğu, ancak bir mahkeme veya yüksek mahkeme yerine bu teşkilata sadece denetim vazifesinin verildiği açıktır. Kaldı ki bu teşkilatın umuru maliye başlığı altında düzenlenmesi de esasında anayasayla mali işlemlerin denetimi ile sınırlandırıldığı yönünde somut bir göstergedir. Buradan hareketle Sayıştay'ın 1876 Anayasası kapsamında mali yargılama ve dolayısıyla da yargısal bir işlevinin-görevinin olmadığını belirtebiliriz.

2.3.2. 1921 Anayasası

1921 Anayasası döneminde Sayıştay'a herhangi bir isim/organizasyon adı altında yer verilmemiştir. Bu dönemde ve özellikle 24 Kasım 1923 tarihine kadar Sayıştay'a verilen görevlerden bazılarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teşkil olunan geçici bir komisyona verildiği bilinmektedir (Sayıştay Denetçileri Derneği, 2023). O dönemin koşulları dikkate alındığında 1921 Anayasası'nda sadece Sayıştay'a değil, diğer yargı organlarına da yer verilmediği ve bunun da Türk Devleti'nin milli mücadele gibi olağanüstü bir durumun içinden geçmesi ve ülkede savaş halinin devam etmesinden kaynaklandığını ifade edebiliriz. Her ne kadar 1921 Anayasası'nda Sayıştay veya muadili bir yapıya yer verilmese de Cumhuriyet'in ilan edilmesine müteakiben 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Yasa çıkarılmak suretiyle 1921 Anayasası döneminde Sayıştay'ın Divan-ı Muhasebat ismiyle yeniden kurulduğu görülmektedir (Sayıştay Denetçileri Derneği, 2023). Bu yasanın da Divan-ı Muhasebat adlı yapıyı sadece denetim mekanizması olarak düzenlediği açıktır. Netice olarak Sayıştay 1921 Anayasası'nda hem denetim hem de yargılama mekanizması olarak yer verilmemiştir.

2.3.3.1924 Anayasası

1924 Anayasası'nda Sayıştay'a Divan-ı Muhasebat adıyla yer verilmiştir. Ancak yine bir mahkeme olarak düzenlemeye tabi tutulmamıştır. Sayıştay'ın özellikle bu anayasada yargı mercilerinin olduğu bölümde değil de altıncı fasılda (bölümde) mevaddı müteferrika (türlü maddeler) başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bölümde de 100 ve 101. maddelerde yer verildiği (Anayasa Mahkemesi, 2023) görülmektedir. Bu maddelerde aynen şu hükümler yer almaktadır; *“Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir. Divanı Muhasebat umumi mutabakat beyannamesini taallük ettiği hesabı katî kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder.”* Bu hükümlerden hareketle Sayıştay'ın anayasal bir konum elde ettiğini, sadece denetim görev ve

yetkisiyle donatıldığını, ancak yargısal bir görevinin olmadığını ifade edebiliriz. Bu minvalde de 1924 Anayasası'na göre, Sayıştay, yüksek mahkeme olmadığı gibi aynı zamanda bir mahkeme hüviyetinde de değildir. Sayıştay'ı 1924 Anayasası kapsamında bir mahkeme olarak nitelenmek doğru bir tespit olmayacaktır. Sayıştay'ın bu hükümlerden hareketle salt bir denetim mekanizması ve yapısı olarak değerlendirilmesi isabetli olacaktır.

2.3.4.1961 Anayasası ve 1982 Anayasası

1961 Anayasası'nda Sayıştay, yürütme bölümünde iktisadi ve mali hükümler başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 Anayasası, Sayıştay'a sadece anayasal bir konum vermekle kalmıyor. Ayrıca bu anayasada “.....sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak...” şeklinde görevini Sayıştay'a veriyor. Buna mukabil 1982 Anayasası'nda ise hem bu hükmün varlığı devam ettirildi hem de Sayıştay'a anayasada yargı bölümünde yer verildi. Bu düzenlemeler nedeniyle yazın dünyasında Sayıştay'ın mahkeme mi yüksek mahkeme mi yoksa yüksek denetim kurulu mu olduğuna dair mevcut tartışmalar daha da alevlenmiştir. Konuyla ilgili olarak örnek olarak verecek olursak [Süzer, 2017]'ye göre; “ *Yapılan değerlendirmeler Sayıştay'ın bir yüksek yargı organı olduğu yönündedir.*” şeklinde bir ifadeye yer verildiği görülmektedir.

1982 Anayasası'nda Sayıştay'a yargı bölümünde yer verilmesi durumu Sayıştay'ın yüksek bir yargı organı olduğu manasına gelmemektedir. Kanaatimizce bir kurumun nerede düzenlendiğinden çok görevlerinin ve işlevlerinin ne olduğu hususunun önem arz etmektedir. Kuşkusuz ki Sayıştay hem denetim hem de mali yargılama görev ve yetkisini 1982 Anayasası gereği sürdürmektedir. Burada gözden kaçırılmaması gereken temel iki konu vardır. Bunlardan birincisi, yine 1982 Anayasası'nda hüküm altına alındığı üzere Sayıştay'ın kararlarına karşı bir defaya mahsus olmak üzere yine Sayıştay'a karar düzeltme başvurusu yapılabilmektedir. İkinci olarak da yine aynı anayasada yer verilen hükme göre Sayıştay ile Danıştay arasındaki vergi benzeri konulara ilişkin olan anlaşmazlıklarda Danıştay kararlarının esas alınacağı hususudur. Burada Sayıştay kesin hükümlerine karşı farklı bir mahkemeye gidilememesi ve sadece yine Sayıştay'a bir sefere mahsusen karar düzeltme yöntemine başvurulabilmesi meselesi Sayıştay'ı tek başına yüksek mahkeme olarak sıfatlandırmaya yetmeyecektir. Örneğin bir vergi konusunda Sayıştay ile Danıştay kararları çelişmesi halinde Danıştay'ın kararlarının geçerliliğinin kabul edilerek hukuk dünyasında etki etmesi meselesi de Sayıştay'ı bir yüksek mahkeme olma özelliğinden uzaklaştırdığı kanaatindeyiz. Yine, 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde yer alan denetim ve kesin hükme bağlama olarak verilen iki görev ve yetki bağlamında kesin hükümden bir mahkeme manası çıkarılabilir. Ancak bu illa ki yüksek mahkeme olacak

diye bir belirtme yoktur. Bu minvalde kanun koyucu örneğin Danıştay, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nde olduğu gibi Sayıştay'ı yüksek mahkeme olarak ismen saymadığı için fiili durumda yüksek mahkeme gibi hareket etse de bir yüksek mahkeme sıfatlandırması yapmak çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Neticede Sayıştay bize göre bir yüksek denetim kurumu ve aynı zamanda bir mahkeme/yargı yeridir.

2.4. Kanunlara Göre Sayıştay'ın Hukuki Bağlamı

Sayıştay ile ilgili olarak 1982 Anayasası(2709 sayılı Yasa) dışında genel olarak iki temel yasanın varlığından bahsedebiliriz. Bunlar sırasıyla 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun şeklindedir. 6085 sayılı Yasa Sayıştay'ın kendi teşkilat, görev ve yetkilerinin dayanaklarından bahsedildiği, hüküm altına alındığı ve teşkilat yapısıyla ilgili diğer hususlara değinildiği bir kanundur. Bu kanunda da Sayıştay'ın denetim yapma, hesap yargılaması ve kesin hükme bağlama görev ve yetkisinden bahsedilmektedir. Ancak burada da Sayıştay'ın bir yüksek mahkeme olduğundan dem vurulmadığı açıktır. Bu kanundan hareketle Sayıştay'ın bir yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesi olduğunu ifade edebiliriz. Yine, 5018 sayılı Yasa'da Sayıştay'ın ismi/ibaresi 26 yerde geçmektedir. Bu kanunda Sayıştay ibaresinin geçtiği hükümler kontrol edilmiş olup bu kanuna göre Sayıştay, dış denetim yapan bir denetim kurumu ve kesin hükme karar veren bir yapı olarak ifade edildiği görülmüştür. Ancak bu yasada da Sayıştay'ın bir yüksek mahkeme olduğuna dönük bir düzenlemenin yer almadığı vakadır. Bu yasaya göre de Sayıştay bir yüksek denetim kurumu ve hesap yargılaması yapan bir özel mahkeme olarak kabul edilebilir.

2.5. Sayıştay'ın Genel Olarak Denetim ve Yargılama Kapsamı

Sayıştay, denetleme ve hesap yargılaması yapma görev ve yetkisini 1982 Anayasası, 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun kapsamında kullandığı bilinmektedir. Bu üç yasa birlikte değerlendirildiğinde Sayıştay, köy idaresi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıf üniversiteleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin denetimini doğrudan veya dolaylı olarak gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda Sayıştay bakanlıkları, kamu kurumlarını, il özel idaresi, belediye idaresi, üniversiteler gibi kurum, idare ve kuruluşları denetleyebilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Yasası'na göre, Sayıştay, sadece Ankara'da kurulu ve bölgesel veya taşra teşkilatı olmayan bir kamu kurumu ve hesap yargısıdır. Yani, diğer mahkemeler gibi Ankara dışındaki diğer illerde ilk derece ve bölge istinaf gibi örgütlenmemiştir. Buradan hareketle Sayıştay denetçilerinin turne sistemine bağlı olarak ilgili denetimlerini

gerçekleştirdiklerini ve hesap yargılaması için ise sadece Ankara'daki Başkanlık binasında görev ve yetkinin ifa edildiğini söyleyebiliriz.

6085 sayılı Sayıştay Yasası dikkate alındığında Sayıştay'ın genel olarak denetimi, performans ve düzenlilik denetimini ihtiva eder. Düzenlilik denetimi de uygunluk ve mali denetime denk gelmektedir. Buradan hareketle Sayıştay denetiminin performans, uygunluk ve mali denetimi içerdiğini ifade edebiliriz. Bunların detaylarına yerel yönetimlerin denetimi bahsinde detaylıca izah edeceğimizden dolayı burada sadece ismen bahsedilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

3. Genel Olarak Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetim Mekanizmaları

3.1. İç Denetim

Modern manada iç denetime ilişkin birincil çalışmalar ABD’de Uluslararası İç Denetim Enstitüsü’nün teşkil edilmesiyle birlikte yapılmaya başlanmıştır. Türkiye bağlamında iç denetim müessesinin adımları ilk görünüm olarak özel sektörde görünmeye başlamış olup 2007 yılından itibaren de kamuda fiili anlamda icraya konmuştur (Köseoğlu, 2023). 2007 yılında fiili duruma geçilmeden önce de bu iç denetimin hukuki alt yapısı 5018 sayılı Kanunla birlikte kurulmuştur. İç denetim denilince iç denetçiler anlaşılmalı birlikte klasik teftiş kurulları ve muhakkik görevlendirilmesi usulleri de esasında birer iç denetim çeşitleri olarak görülebilir. Kanaatimizce yapıları ve/veya isimleri farklı olsa da iç denetçi, müfettiş veya muhakkik görevlendirilmesinde ortada somut bir uyumsuzluk olabileceği gibi genel bir iç denetim gerçekleştirilmesinden ibaret olabilir. Kuşkusuz buna karar verecek olan yerel yönetimler bazında il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanıdır. İç denetçiler dışındaki diğer ilgili idare içindeki denetim türlerini idari denetim olarak da adlandırabiliriz. Burada mühim olan durum isminden veya türünden ziyade ne ile iştigal ettiği ve hangi alanı denetlemesidir. Yapılan işler ve denetlenen alanlar benzer olması hasebiyle kavramlar her ne kadar birbirinden farklı olsalar da iç içe geçebilmekte veya diğer ifadeyle benzer manada kullanılabilirler. Ancak bunların ayrı ayrı ele alınmasının faydalı olacağı kanaatiyle aşağıdaki gibi yerel yönetim özelinde açıklanmıştır.

3.1.1. Teftiş Kurulu

Teftiş kurulları, Türk idare hukuku bakımından yerel yönetimler bazında sadece belediyelerde yer alabilmektedir. Köy idaresi ve il özel idaresinde teftiş kurulu uygulamasının olmadığını hem 442 sayılı Köy Yasası ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’ndan müşahade edebilmekteyiz. Özellikle ilçe belediye, il belediyesi, büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarındaki uygulamaya baktığımızda teftiş kurullarının kurulmasının önünde hukuki bir engelin olmadığını görebiliriz. Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Yasası ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nda müfettiş ve teftiş kurulu ibaresine yer verilmese de bir alt mevzuat olan Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdari Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümleri dikkate alındığında burada müfettiş ibaresinin geçtiği, mesleğe müfettiş yardımcısı olarak girilebileceği, en az üç yıl görev yapmanın ardından

yapılacak yeterlik sınavı neticesinde müfettişliğe atanabileceği hüküm altına alınmış olup bu yönetmelik ekinde norm kadro durumlarına yer verildiği görülmektedir. İlgili norm kadroların durumu aşağıdaki tabloda detaylıca gösterilmiştir;

Tablo 3.1. A Grubu Büyükşehir Belediye Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Başkanı	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
A1	0-999,999	1	10	5
A2	1.000,000-1.999,999	1	15	5
A3	2.000,000-2.999,999	1	18	6
A4	3.000,000-4.999,999	1	21	7
A5	5.000,000-7.499,999	1	24	8
A6	7.500,000 ve üzeri	1	45	15

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

Tablo 3.2. B Grubu İl Belediye Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Müdürü	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
B1	0-49,999	*	*	*
B2	50,000-99,999	*	*	*
B3	100,000-149,999	1	6	2
B4	150,000-199,999	1	6	2
B5	200,000-249,999	1	6	2
B6	250,000-299,999	1	6	2
B7	300,000-349,999	1	6	2
B8	350,000 ve üzeri	1	6	2

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

Tablo 3.3. C Grubu Büyükşehir İlçe Belediye Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Müdürü	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
C1	0-9,999	*	*	*
C2	10,000-14,999	*	*	*
C3	15,000-19,999	*	*	*
C4	20,000-29,999	*	*	*
C5	30,000-49,999	*	*	*
C6	50,000-74,999	*	*	*
C7	75,000-99,999	*	*	*
C8	100,000-149,999	*	*	*
C9	150,000-199,999	1	6	2
C10	200,000-249,999	1	6	2
C11	250,000-299,999	1	6	2
C12	300,000-399,999	1	6	2
C13	400,000-499,999	1	6	2
C14	500,000-599,999	1	9	3
C15	600,000-699,999	1	9	3
C16	700,000-799,999	1	9	3
C17	800,000-899,999	1	9	3
C18	900,000-999,999	1	12	4
C19	1.000,000 ve üzeri	1	15	5

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

Tablo 3.4. D Grubu İlçe ve Belde Belediye Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Müdürü	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
D1	0-2,999	*	*	*
D2	3,000-4,999	*	*	*
D3	5,000-7,499	*	*	*
D4	7,500-9,999	*	*	*
D5	10,000-14,999	*	*	*
D6	15,000-19,999	*	*	*
D7	20,000-29,999	*	*	*
D8	30,000-39,999	*	*	*
D9	40,000-49,999	*	*	*
D10	50,000-74,999	*	*	*
D11	75,000-99,999	*	*	*
D12	100,000-124,999	*	*	*
D13	125,000-149,999	*	*	*
D14	150,000-174,999	*	*	*
D15	175,000 ve üzeri	*	*	*

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

Tablo 3.5. E Grubu Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Başkanı	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
E1	0-999,999	1	4	2
E2	1.000,000-1.999,999	1	6	3
E3	2.000,000-2.999,999	1	8	4
E4	3.000,000-4.999,999	1	12	6
E5	5.000,000-7.499,999	1	14	7
E6	7.500,000 ve üzeri	1	16	8
E7	ESHOT	1	6	3
E8	EGO	1	12	6
E9	İETT	1	16	8

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

Tablo 3.6. F Grubu Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro

Grubu	Nüfus Aralığı	Teftiş Kurulu Başkanı	Müfettiş	Müfettiş Yrd.
F1	*	*	*	*
F2	*	*	*	*

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.11125.pdf>, erişim tarihi 03.11.2023)

• Yukarıda yer alan tablo 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'da büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, ilçe ve belde belediyesi, bağlı kuruluşlar ile mahalli idare birliklerinin norm kadro cetvellerine ilişkin olarak sayısal verilere yer verilmiştir. Bu verilerden hareketle büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşlar ve kısmen il belediyelerinde teftiş kurulu ve bu bağlamda da müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdamına olanak sağlandığı açıktır. Ancak özellikle büyükşehir belediyesi ve ona bağlı kuruluşlara tanınan müfettiş ve müfettiş yardımcısı sayısı irdelendiğinde bu belediyelerin işlem hacmiyle ve mevcut nüfuslarına oranla görece az

olduğunu ve bunun ilgili en tepedeki amir tam denetim yetkisi verse bile kâmil manada ve etkin bir biçimde teftişin teknik olarak da mümkün olmayacağını ifade edebiliriz. Kaldı ki belediye başkanları yerelde seçimle gelmeleri hasebiyle genel olarak teftiş yani iç denetim veya diğer ifadeyle idari denetimden kaçınma eğiliminde olabilmektedir. Kaldı ki gerek 5393 Belediye Yasası gerekse de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nda yer alan denetim komisyonu marifetiyle denetim yapılması kanuni bir zorunluluk olmasından dolayı belediyelerin birçoğu teftiş kurullarında yeter derecede müfettiş istihdamından bu sebeple veya ekonomik saiklerden kaynaklı olarak kaçınıldığı durumlar olabilmektedir. İşte buradan hareketle idari denetim veya bu türden iç denetimin etkin olmayacağından bahisle dış denetimin ve özeldede etkin olması koşuluyla Sayıştay denetiminin ve hesap yargılamasının kıymetli hale geldiğini/gelebileceğini ve ciddi oranda önem arz ettiğini kamu menfaati/amme yararı bakımından ifade edebiliriz.

3.1.2. İç Denetçiler

5018 sayılı Kanun'da belirtilen iç denetim iç denetçiler eliyle yürütülmektedir. Türk mahalli/yerel idaresinden olan belediyeler ve il özel idarelerinin iç denetçi istihdam edebilme imkânlarının hukuki bağlamda mümkün olduğu bilinmektedir. 5018 sayılı Yasa'ya göre, kamu kurumlarının mali anlamdaki idare ile kontrole ilişkin organizasyonların muhasebe, harcama birimleri, mali hizmetler, iç denetim ve ön mali kontrolden müteşekkildir. Bu yapıda yer alan iç denetim müessesesi sayesinde kamu kurumlarının işleyiş çarkına değer katılabilir ve süreçlerin daha objektif olabilmesi ile süreçlerin usul ekonomisi bakımından daha verimli ve hızlı olabilmesinin önü açılabilir. Neticede bu denetim türü bir süreç yönetiminin ifade etmektedir. Bu bağlamda iç denetim bir nevi idarenin etkinliklerini ileri taşımak ve onlara kıymet vermek suretiyle tarafsızlığı ve bağımsızlığı da içinde barındıran bir rehberlik faaliyeti şeklinde ifadesini bulur (Karaca, 2023: 55). Yine, 5018 sayılı Yasa'ya göre, İç Denetim Kurulu'nun tasvibi üzerine il özel idaresi ve belediyelerde başkana bağlı olarak iç denetim birimi başkanlıkları teşkil edilebilir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun kurumsal web sitesinde yer alan 18 Mayıs 2022 tarihli kamu idarelerindeki iç denetim faaliyetlerine ilişkin duyuru ekinde yer alan bilgilere göre aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

Tablo 3.7. Rapor Sayısı

Sıra	Yerel Yönetim İsmi	Bütçe Türü	Denetim Raporu Adedi	Danışmanlık Raporu Adedi	İnceleme Raporu Adedi
1	Adana Aski Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
2	Adana Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
3	Aksaray İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
4	Amasya Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
5	Amasya İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	9
6	Ankara Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	8	1	1
7	Antalya Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	12	29	0
8	Antalya Su ve Atıksu İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
9	ASKİ	Mahalli İdare Bütçe	2	1	0
10	Ataşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
11	Avcılar Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	10	0
12	Aydın Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	6	1	0
13	Bakırköy Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
14	Bartın Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
15	Bilecik Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
16	Bornova Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
17	Bursa Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
18	Çanakkale Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	1	0
19	Denizli Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
20	Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
21	Edirne Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	2	0	0
22	Edirne İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	17
23	EGO Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	5	0	0
24	Elazığ İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
25	Esenler Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
26	ESHOT Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	2	4	0
27	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	2	0	0
28	Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	1	1	0
29	Etimesgut Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	6	0	0
30	Eyüp Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
31	Fatih Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
32	Gaziosmanpaşa Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	2
33	Giresun İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
34	Güngören Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
35	Hatay Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
36	İSKİ	Mahalli İdare Bütçe	7	0	18
37	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	15	0	0
38	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	4	2	0
39	İzmir Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	12	0
40	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	1	3	0
41	Kadıköy Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	1	0
42	Kağıthane Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	5	0	0
43	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	20	0	1
44	Karabük İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
45	Karaman Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	8	1	0
46	Karşıyaka Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
47	Keçiören Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
48	Kırklareli Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	1	0
49	Kırşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
50	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	Mahalli İdare Bütçe	7	6	0
51	Konak Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
52	Küçükçekmece Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
53	Malatya Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	6	2	2
54	Mamak Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
55	Manisa Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	5	0	0
56	Mersin Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	6	0	0
57	Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
58	Niğde İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
59	Ordu Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	5	0
60	Samsun Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	2	0	0
61	Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
62	Sarıyer Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0
63	Seyhan Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	0	0	0
64	Sivas Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	4	0	0
65	Sivas İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	1	0	0

Tablo 3.7. (devamı) Rapor Sayısı

66	Trabzon Büyükşehir Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	5	0	0
67	Yenimahalle Belediyesi	Mahalli İdare Bütçe	3	0	0
68	Zonguldak İl Özel İdaresi	Mahalli İdare Bütçe	8	0	0

(<https://www.hmb.gov.tr/duyuru/kamu-idarelerindeki-ic-denetim-faaliyetlerine-iliskin-duyuru>, erişim tarihi 04.11.2023)

Yukarıda yer verdiğimiz tabloda yer alan verilerden belediye, il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarında henüz tam manasıyla iç denetim müessesinin oturmadığı ve tanzim edilen rapor adetlerinden hareketle de idarelerin iç denetimlerinin kapsamlı bir şekilde yapılmadığı müşahade edilmektedir. Ayrıca iç denetim müessesinin 2007 yılından bu yana fiili olarak hayata geçirilmeye gayret edildiği ve hukuki alt yapısının ise 2003-2004'lerde oluşturulduğu dikkate alınacak olursa iç denetim mekanizmasının etkin bir biçimde işlemediği sonucuna ulaşırız. İç denetim, diğer dış denetim mekanizmalarından farklı olarak Sayıştay denetimine en yakın denetim türüdür. İşte burada etkin bir iç denetim sisteminin oturtulamadığından hareketle işlem hacminin çok olduğu, merkezden uzak yapıları teşkil ettiği ve sıcak paranın dönme hızının fazla olduğu bu türden yerel yönetimlerin denetimi bağlamında etkin bir Sayıştay denetimi ve hesap yargılamasına ne denli ihtiyaç olduğu buradaki verilerden hareketle somut bir biçimde ortada durmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerde seçim kaygısı, yerelde hesap verme güdüsü, bu idarelerin kendi kendileri denetlemede keyfi davranabilmesi ve siyasi ve benzeri baskılar gibi çeşitli kaygılardan ötürü iç denetim sisteminin henüz kâfi derecede olgunluğa ve kurumsallığa erişemediğini ifade edebiliriz. Bu değerlendirmemizi destekler mahiyette olan 30.11.2023 tarihi itibarıyla yerel yönetim idarelerinde iç denetçi kadrolarının durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.8. Yerel Yönetimlerde İç Denetim Dolu-Boş Kadro Sayısı

Sıra	Yerel Yönetim Adı	Total Kadro Adedi	Dolu Kadro Adedi	Münhal Kadro Adedi
1	Adana Büyükşehir Belediyesi	10	6	4
2	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	2	1
3	Adıyaman Belediyesi	3	0	3
4	Adıyaman İl Özel İdaresi	3	0	3
5	Afyonkarahisar Belediyesi	3	0	3
6	Afyonkarahisar İl Özel İdaresi	3	0	3
7	Ağrı Belediyesi	3	1	2
8	Ağrı İl Özel İdaresi	3	0	3
9	Aksaray Belediyesi	3	0	3
10	Aksaray İl Özel İdaresi	3	1	2
11	Altındağ Belediyesi	3	0	3
12	Amasya Belediyesi	3	2	1
13	Amasya İl Özel İdaresi	3	2	1
14	Ankara Büyükşehir Belediyesi	15	8	7
15	Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO)	5	5	0
16	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ)	5	4	1
17	Antalya Büyükşehir Belediyesi	7	4	3
18	Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü	3	2	1
19	Ardahan Belediyesi	3	0	3
20	Ardahan İl Özel İdaresi	3	0	3
21	Artvin Belediyesi	3	0	3
22	Artvin İl Özel İdaresi	3	0	3
23	Ataşehir Belediyesi	1	1	0
24	Avcılar Belediyesi	3	1	2
25	Aydın Büyükşehir Belediyesi	4	2	2
26	Bağcılar Belediyesi	5	1	4
27	Bahçelievler Belediyesi	5	2	3
28	Bakırköy Belediyesi	3	2	1
29	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi	4	0	4
30	Bartın Belediyesi	3	1	2
31	Bartın İl Özel İdaresi	3	0	3
32	Batman Belediyesi	3	0	3
33	Batman İl Özel İdaresi	3	0	3
34	Bayburt Belediyesi	3	0	3
35	Bayburt İl Özel İdaresi	3	0	3
36	Bayrampaşa Belediyesi	3	0	3
37	Beşiktaş Belediyesi	3	1	2
38	Beykoz Belediyesi	3	0	3
39	Beyoğlu Belediyesi	3	0	3
40	Bilecik Belediyesi	3	1	2
41	Bilecik İl Özel İdaresi	3	0	3
42	Bingöl Belediyesi	3	0	3
43	Bingöl İl Özel İdaresi	3	0	3
44	Bitlis Belediyesi	3	0	3
45	Bitlis İl Özel İdaresi	3	0	3
46	Bolu Belediyesi	3	0	3
47	Bolu İl Özel İdaresi	3	0	3
48	Bornova Belediyesi	3	2	1
49	Buca Belediyesi	3	0	3
50	Burdur Belediyesi	3	2	1
51	Burdur İl Özel İdaresi	3	0	3
52	Bursa Büyükşehir Belediyesi	7	2	5
53	Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
54	Çanakkale Belediyesi	3	1	2

Tablo 3.8. (devam) Yerel Yönetimlerde İç Denetim Dolu-Boş Kadro Sayısı

55	Çanakkale İl Özel İdaresi	3	1	2
56	Çankaya Belediyesi	5	5	0
57	Çankırı Belediyesi	3	0	3
58	Çankırı İl Özel İdaresi	3	0	3
59	Çorum Belediyesi	3	0	3
60	Çorum İl Özel İdaresi	3	0	3
61	Denizli Büyükşehir Belediyesi	4	2	2
62	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	5	2	3
63	Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
64	Düzce Belediyesi	3	1	2
65	Düzce İl Özel İdaresi	3	0	3
66	Edirne Belediyesi	3	2	1
67	Edirne İl Özel İdaresi	3	1	2
68	Elazığ Belediyesi	3	0	3
69	Elazığ İl Özel İdaresi	3	3	0
70	Erzincan Belediyesi	3	0	3
71	Erzincan İl Özel İdaresi	3	0	3
72	Erzurum Büyükşehir Belediyesi	5	1	4
73	Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
74	Esenler Belediyesi	3	1	2
75	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	6	2	4
76	Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	1	2
77	Etimesgut Belediyesi	3	3	0
78	Eyüp Belediyesi	3	1	2
79	Fatih Belediyesi	3	1	2
80	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	7	3	4
81	Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
82	Gaziosmanpaşa Belediyesi	5	2	3
83	Gebze Belediyesi	3	0	3
84	Giresun Belediyesi	3	1	2
85	Giresun İl Özel İdaresi	3	1	2
86	Gümüşhane Belediyesi	3	0	3
87	Gümüşhane İl Özel İdaresi	3	0	3
88	Güngören Belediyesi	3	2	1
89	Hakkari Belediyesi	3	0	3
90	Hakkari İl Özel İdaresi	3	0	3
91	Hatay Büyükşehir Belediyesi	4	2	2
92	Iğdır Belediyesi	3	0	3
93	Iğdır İl Özel İdaresi	3	0	3
94	Isparta Belediyesi	3	0	3
95	Isparta İl Özel İdaresi	3	0	3
96	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	20	19	1
97	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT)	5	4	1
98	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)	5	3	2
99	İzmir Büyükşehir Belediyesi	10	10	0
100	İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT)	3	2	1
101	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU)	5	4	1
102	Kadıköy Belediyesi	4	2	2
103	Kağıthane Belediyesi	3	1	2
104	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi	4	4	0
105	Karabük Belediyesi	3	0	3
106	Karabük İl Özel İdaresi	3	1	2
107	Karaman Belediyesi	3	2	1
108	Karaman İl Özel İdaresi	3	0	3
109	Karatay Belediyesi	3	0	3
110	Kars Belediyesi	3	0	3

Tablo 3.8. (devam) Yerel Yönetimlerde İç Denetim Dolu-Boş Kadro Sayısı

111	Kars İl Özel İdaresi	3	0	3
112	Karşıyaka Belediyesi	3	1	2
113	Kartal Belediyesi	3	3	0
114	Kastamonu Belediyesi	3	2	1
115	Kastamonu İl Özel İdaresi	3	1	2
116	Kayseri Büyükşehir Belediyesi	6	1	5
117	Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
118	Keçiören Belediyesi	5	2	3
119	Kırıkkale Belediyesi	3	2	1
120	Kırıkkale İl Özel İdaresi	3	0	3
121	Kırklareli Belediyesi	3	1	2
122	Kırklareli İl Özel İdaresi	3	0	3
123	Kırşehir Belediyesi	3	1	2
124	Kırşehir İl Özel İdaresi	3	0	3
125	Kilis Belediyesi	3	0	3
126	Kilis İl Özel İdaresi	3	0	3
127	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	7	0	7
128	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	2	1
129	Kocasinan Belediyesi	3	0	3
130	Konak Belediyesi	5	4	1
131	Konya Büyükşehir Belediyesi	6	3	3
132	Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	1	2
133	Küçükçekmece Belediyesi	5	2	3
134	Kütahya Belediyesi	3	1	2
135	Kütahya İl Özel İdaresi	3	1	2
136	Malatya Büyükşehir Belediyesi	5	2	3
137	Maltepe Belediyesi	3	2	1
138	Mamak Belediyesi	5	1	4
139	Manisa Büyükşehir Belediyesi	4	2	2
140	Mardin Büyükşehir Belediyesi	3	1	2
141	Melikgazi Belediyesi	3	0	3
142	Meram Belediyesi	3	0	3
143	Mersin Büyükşehir Belediyesi	7	7	0
144	Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	2	1
145	Muğla Büyükşehir Belediyesi	3	0	3
146	Muş Belediyesi	3	0	3
147	Muş İl Özel İdaresi	3	0	3
148	Nevşehir Belediyesi	3	0	3
149	Nevşehir İl Özel İdaresi	3	0	3
150	Niğde Belediyesi	3	0	3
151	Niğde İl Özel İdaresi	3	1	2
152	Ordu Büyükşehir Belediyesi	3	1	2
153	Osmangazi Belediyesi	5	0	5
154	Osmaniye Belediyesi	3	0	3
155	Osmaniye İl Özel İdaresi	3	0	3
156	Pendik Belediyesi	3	0	3
157	Rize Belediyesi	3	1	2
158	Rize İl Özel İdaresi	3	0	3
159	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	5	1	4
160	Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
161	Samsun Büyükşehir Belediyesi	5	2	3
162	Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	3	0	3
163	Sarıyer Belediyesi	3	2	1
164	Selçuklu Belediyesi	3	0	3
165	Seyhan Belediyesi	5	3	2
166	Siirt Belediyesi	3	0	3

Tablo 3.8. (devam) Yerel Yönetimlerde İç Denetim Dolu-Boş Kadro Sayısı

167	Siirt İl Özel İdaresi	3	0	3
168	Sincan Belediyesi	3	0	3
169	Sinop Belediyesi	3	0	3
170	Sinop İl Özel İdaresi	3	0	3
171	Sivas Belediyesi	3	1	2
172	Sivas İl Özel İdaresi	3	1	2
173	Sultanbeyli Belediyesi	3	0	3
174	Şahinbey Belediyesi	5	0	5
175	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi	4	1	3
176	Şehitkamil Belediyesi	3	0	3
177	Şırnak Belediyesi	3	0	3
178	Şırnak İl Özel İdaresi	3	0	3
179	Şişli Belediyesi	3	0	3
180	Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi	3	0	3
181	Tokat Belediyesi	3	0	3
182	Tokat İl Özel İdaresi	3	0	3
183	Trabzon Büyükşehir Belediyesi	5	2	3
184	Tunceli Belediyesi	3	0	3
185	Tunceli İl Özel İdaresi	3	0	3
186	Uşak Belediyesi	3	1	2
187	Uşak İl Özel İdaresi	3	1	2
188	Ümraniye Belediyesi	5	0	5
189	Üsküdar Belediyesi	5	3	2
190	Van Büyükşehir Belediyesi	4	1	3
191	Yalova Belediyesi	3	0	3
192	Yalova İl Özel İdaresi	3	0	3
193	Yenimahalle Belediyesi	5	2	3
194	Yıldırım Belediyesi	5	1	4
195	Yozgat Belediyesi	3	0	3
196	Yozgat İl Özel İdaresi	3	1	2
197	Yüreğir Belediyesi	3	2	1
198	Zeytinburnu Belediyesi	3	1	2
199	Zonguldak Belediyesi	3	0	3
200	Zonguldak İl Özel İdaresi	3	1	2
*	Son Durum	731	221	510

(<https://www.hmb.gov.tr/kamu-idareleri-ic-denetci-kadrolari>, erişim tarihi 15.12.2023)

Yukarıda tablo 8’de yerel yönetimlerde iç denetim dolu-boş kadro sayısı belirtilmiştir. Bu tabloda ismi yer verilen yerel yönetim birimlerine toplamda 731 kadro tahsis edildiği, ancak bu kadrolardan 30.11.2023 tarihi itibarıyla 510 adetinin boş olduğu müşahade edilmektedir. Yine ülke sathında yer alan tüm yerel yönetimlere kadro verilmediği veya diğer ifadeyle iç denetim biriminin teşkil edilmediği açıktır. Bu bağlamda dolu kadro sayısının oldukça düşük olduğu ve hatta tahsis edilen kadronun bile görece istenilen seviyelerde olmadığını ifade edebiliriz. Özellikle il özel idarelerine ayrılan kadroların değerlendirilmediği görülmektedir. Belediye ve diğer bağlı idarelerin ise kendilerine ayrılan kadroları kısmen değerlendirdiklerini söyleyebiliriz. İşbu tezimizin muhtevasında yer verdiğimiz tablo 7’de yer verdiğimiz iç denetim birimlerinin ve ilgili yerel idarelerin tanzim ettikleri rapor sayılarının oldukça düşük seviyelerde olduğu ve hatta bazı idarelerin herhangi bir rapor tanzim etmedikleri görülmektedir. Bunlardan

beklenen hedeflere henüz ulaşamadığı yorumunda bulunabiliriz. Yukarıdaki tabloda yer verilen idareler dışında diğer yerel yönetim birimlerinin ise henüz iç denetim birimlerini kurmadıkları anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanunu'nun düzenlendiği ve iç denetim anlayışının fiili olarak sisteme entegre olduğu zaman dilimini (2003-2007) dikkate alacak olursak bu minvalde aradan geçen yaklaşık 15 yıla rağmen henüz arzu edilen verimliliğin alınamadığı ve ilgili yerel idarelerin iç denetçi istihdam etmek istememesindeki direnç olduğu ifade edilebilir. Bunun sebepleri sertifikalı denetçi sayısının az olması, ilgili yerel idarelerin personel ödemelerinde yaşadığı zorluklar, iç denetim mekanizmasını istememeleri, denetlenmekten kaçınma manasında bir refleks göstermeleri gibi nedenler olabilir. Bu nedenler her yerel idareye göre farklılık arz edebilir. Ayrıca, ülke sathında bunun nedenlerini tek tek tespit etmek oldukça zordur. Gerek tablo 7 gerekse de tablo 8'de yer alan veriler dikkate alındığında iç denetim sisteminden performans olarak Türk kamu yönetimine ciddi manada bir katkı verdiğini ileri sürmek pek mümkün değildir. İç denetim sisteminin etkin olması halinde bizce en önemli tarafı Sayıştay denetimleriyle paralel bir biçimde denetim icra etmesidir. Ancak güncel durumda iç denetim sistemini etkin olamayışından kaynaklı olarak kıt olan kaynakların âtıl kalma tehlikesi ile karşı karşıya kalabileceğini değerlendirmekteyiz. Neticede devlet, iç denetçilerin yetiştirilmesi ve sonrasında yerel yönetimler içerisinde istihdam edilerek denetim işlevini görmesi bakımından belirli bir bütçe ayırmaktadır. Kuşkusuz bir yere belirli bir bütçe ayrılması çeşitli meşakkatli süreçlere tabidir. Bu bütçenin amaca matuf bir durum için kullanılmadığı, yani en azından etkin bir iç denetim müessesinin henüz kurulamadığını söyleyebiliriz. Kaldı ki bu durum tablo 7 ve 8'de yer alan verilerle birlikte de sabittir. Buradan hareketle iç denetim sisteminin yerel yönetimlere dair olan kısmının bu çalışmamızda ilerleyen başlıklarda bahsedeceğimiz ve tasarlayacağımız üzere yerel yönetimler yüksek denetim başkanlığı uhdesine dahil edilerek iç denetim sisteminin aksayan çeşitli yönlerinin engellenmesinin amaçlanması gerektiği kanaatini taşımaktayız. Bu minvalde yerel yönetimlerin denetimi sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu sistemler geliştirilmediği ve iç denetim sisteminin mevcut durumuna el atılmadığı müddetçe ortaya kakofoniye ilişkin bir durum çıkacaktır. Bu düzen ise sadece belirli bir zümreye maaş ödemekten başka bir işlev görmeyecektir. Böylesine bir hal de esasında kamu zararı ve sürekli olarak hizmet kusuru ile neticelenecektir.

3.1.2. Muhakkik Görevlendirilmesi

Muhakkik görevlendirme hususu, ilgili idarelerin ve özelde yerel yönetimlerin kendi iç işleyişinde o idarenin en tepe yöneticisi veya idari vesayet yetkisine haiz makamlarca (bakanlık, vali veya kaymakam) görevlendirilen genel olarak kamu görevlisi olan ve somut bir

uyuşmazlığın, olayın veya ilgili personelin soruşturulması safhasında hazırlayıcı işlem ve tavsiye niteliğinde rapor düzenleyen bir sürece işaret etmektedir. Burada her yerel yönetim muhakkik görevlendirilmesine ilişkin olarak kendi iç mevzuatını (yönetmelik, genelge vb.) 657 sayılı Devlet Memurları Yasası, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği ve konu bir kamu işçisini ilgilendiriyorsa da yine toplu iş sözleşmesi hükümleri, ilgili iş mevzuatı kapsamında ve bunlara dayanarak çıkarabilir. Bu alt mevzuatla yeni bir ceza, yaptırım ihdas edilemese de işleyişin ve tanzim edilecek raporların şekillerinin neler olması gerektiği hususunda asgari bir şartlar topluluğu/kurallar manzumesi getirilebilir. Örneğin, bir belediyede bir müdürün zimmetine para geçirdiği iddiasıyla belediye başkanı tarafından belediye başkan yardımcısı muhakkik olarak görevlendirilebilir. Bu görevlendirme neticesinde olay araştırılır, tespitler yapılır ve neticesi bir raporla birlikte ilgili merciiilere tavsiye niteliğinde veya diğer ifadeyle hazırlayıcı işlem niteliğinde sunulur. Yerel yönetimlerin kendi uhdesinde bu yöntemi kullanması olağandır. Ancak, etkin bir denetim mekanizması olup olmadığı kanaatimizce tartışmalıdır. Bu örnek olayda da ifade edildiği üzere muhakkik görevlendirme yazısı yerel yönetimlerde en tepe idarecisi/yöneticisi tarafından gönderildiği için seçimle gelen örneğin bir belediye başkanı bunu ne derece de isteyebilir. Çünkü yerel kaygılar, dengeler ön plana çıkabilir. Bu nedenle muhakkik görevlendirme meselesi yerel yönetimlerin iç işleyişinde mümkün olabilen bir ara denetim mekanizması niteliğindedir.

Konuyla ilgili olarak Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği tetkik edildiğinde bu yönetmelikte muhakkik ibaresinin geçtiği görülecektir. Yine bu yönetmelikte disipline ilişkin soruşturmanın kamu görevlisi arasından tercih edilen memur yöntemiyle de yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda ilgili muhakkik olarak görevlendirilen memurun disiplin cezası verme ve resmi olarak savunma isteme dışında kendisine bu görevi tevdi eden disiplin amirinin uhdesinde taşıdığı ifade alma, evrakları tetkik etme gibi tüm iş ve işlemleri yapmaya ve neticesinde de hazırlayıcı işlem niteliğinde olan ve içerisinde disiplin cezası vermeye veya bir işlem yapılmasına mahal olmadığına dair önerinin yer aldığı bir raporu tanzim etmeye yetkili olduğu kabul edilir. Bu bağlamda muhakkik doğrudan disiplin cezası veremez. Yine aynı muhakkik soruşturmaya konu memurun resmi olarak savunmasını alamaz. Muhakkikin özünde takip ettiği sürecin belge, bilgi toplama, ifade alma ve rapor tanzim etmektir. Buradan hareketle muhakkik yöntemiyle yapılan bir denetimin idarenin kendisi tarafından görevlendirilmesi, genel olarak idare içindeki bir memurun muhakkik olarak görevlendirilmesinden dolayı muhakkikin ilgili yerel idarede tanınması, raporda kararın

niteliğinin tavsiye niteliği olması, muhakkik raporunun ise hazırlayıcı işlem niteliğinde olması, yani muhakkik raporunun kesinlik ve mutlak olarak uygulanır olmaması, yerelde en tepe idarecinin seçimle gelmesi hasebiyle hakkında soruşturma açabileceği personelin o yörede yaşayanların eşi, dostu, akrabası olması hasebiyle bir baskı unsuru oluşabileceği gibi nedenlerden ötürü muhakkik eliyle yapılan denetimin etkinsiz olma ihtimalinin yüksek olması ve bunun yerine sistem içerisinde etkin bir dış denetim mekanizmasının geliştirilmesinin elzem olduğunu ifade edebiliriz.

3.2. Dış Denetim

Yerel yönetimlerin dış denetimi denilince Türk idaresini ilgilendiren mevzuatların da tetkiki sonucu genel olarak kamuoyu denetimi, Devlet Denetleme Kurulu eliyle denetimi, İçişleri Bakanlığı eliyle denetimi, Sayıştay denetimi, Kamu Denetçiliği İdaresi eliyle denetimi, yargısal denetim ve siyasal denetim olarak sıralayabiliriz. Yine, (Karanfiloğlu, 2000: 3-58)'de de yer verildiği üzere yerel yönetimlerin denetimi siyasi denetim, yargı denetimi, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi, yürütmenin içindeki denetim kuruluşlarınca denetimi, yürütmenin dışında Sayıştayca denetimi şeklinde tasnif edildiği ve ayrıca mahalli idareler tarafından teşkil edilen ve sonradan katılma yöntemiyle olan şirketlerinin denetimi (Karanfiloğlu, 2000: 3-58) de belirtildiği görülmektedir. Yine bir başka tasnif kapsamında yerel yönetimlerin denetimi türleri olarak parlamento denetimi, yargısal denetim, ombudsman denetimi kamuoyu denetimi ve yönetsel denetimlerinin sayıldığı görülmektedir (Sincar, 2013: 10-13). Bunun yanı sıra literatürde yer alan bir başka kabul edilen yerel yönetim denetim türlerinin sırasıyla siyasal denetim, yönetsel denetim, idarenin yargısal denetimi, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi şeklinde belirlendiği açıktır (Topcu, 2006: 60-97). Bu minvalde yerel yönetimlere ilişkin olarak denetim türlerinin ifade edilmesinde benzer şekilde tespitlerin olduğunu söyleyebiliriz. Burada yine öne çıkan meselenin bu denetim türlerinde dış denetiminin denetime konu olan yerel yönetim idaresinin dışındaki farklı bir mekanizma olduğu kabul edilmektedir. Dış denetimin iç denetime göre idareye yabancı olması bakımından daha etkin ve tarafsız olacağı genel kabul gören bir anlayışı ifade etmesi bakımından önem ihtiva etmektedir. Bu bağlamda yeni bir paradigmaya işaret eden yeni kamu idaresi anlayışı kapsamında denetim işleyişinin farklılık arz edip etmediğinin tespiti de kamu yönetimi bağlamında bir dönüşümün temin edilip edilmediği ile yakından alakalıdır (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010: 183). Bu dönüşümü sağlarken de (Keleş, 1997: 10)'da belirtildiği üzere yerel yönetimlerin esasında bağımsız birer idare olmadığı, ancak çizilen sınırlar dahilinde özerklik anlayışına haiz olduğunun gözden kaçırılmaması gerekir (Keleş, 1997: 10). Bir dış denetim türü olan Sayıştay

denetimine bir sonraki bölümde yer verilecektir. Diğer dış denetim türlerinde yer alan denetim mekanizmalarının ise yerel yönetimlerin denetimi bakımından görev ifa etmeye devam ettiği ve yürürlükteki mevzuata göre de çeşitli yetkilerle donatıldığı bilinmektedir.

3.2.1. Devlet Denetleme Kurulu Eliyle Denetim

Devlet Denetleme Kurulu, Türk yerel idarelerini denetleme bakımından görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu kurulu bağlayan temelde iki mevzuat vardır. Bunlardan birinci 1982 anayasası, diğeri ise 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. Bu tip kurulların çalışma anlayışı ve süreçleri belirli bir mevzuat dahilindedir. Bu kurulun bu mevzuatlar eşliğinde yerel yönetimlerin denetimi bakımında da görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu kurul, 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bu anayasada, yargı organları kurulun görev alanı dışında bırakılmıştır. 2017 yılı anayasa değişikliği ile birlikte kurula idari soruşturma yetkisi de verilmiştir. 1982 Anayasasından yaptığımız çıkarıma göre bu kurulun yerel yönetimler üzerindeki denetimi, her türlü inceleme, idari soruşturma, denetleme ve araştırmayı ihtiva etmektedir.

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yapılan çıkarsama neticesinde kurulun, yerel yönetimler üzerindeki görevleri her türden inceleme, araştırma, idari soruşturma ve denetleme şeklinde olduğu, ayrıca yerel yönetimlerde teşekkül ettirilmiş teftiş ve denetim birimleri ile diğer kurumlardaki teftiş ve denetim birimlerinin uyuma ve koordinasyona ilişkin faaliyetlerini icra etme, yerel yönetime ilişkin hizmetlerin sunulması kapsamında etkinlik, verimlilik, iyi yönetim ve şeffaflık konularında çeşitli çalışmalar yürütmek gibi görevlerinin olduğunu ifade edebiliriz. Herhangi bir yerel yönetim birimi bu yöntemle denetlenecekse o zaman burada kurul re'sen harekete geçemez. Bu minvalde mutlak surette Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarına göre denetim için hareket geçilebilir. Bu yönteme özellikle her türden idari soruşturma ibaresi getirilerek yeni bir sistem olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin arka planının doldurulması amaçlandığını söyleyebiliriz. Artık hükümet deyiminden sadece tek bir kişi olan cumhurbaşkanı anlaşılacağından ve sorumluluk ile yükümlülüğün tek bir kişiden toplanması beraberinde idari soruşturmayı doğrudan kendisine bağlı Devlet Denetleme Kurulu eliyle yaptırması sistemin işleyişi bakımından özellikli bir konu olarak karşımızda durmaktadır. Özellikle hazırlık işlemleri kapsamında sayılan ve icrai bir niteliğe haiz olmadığı belirtilen raporların iptali bağlamında idari yargı merciinde iptal edilemeyeceğinden mütevellit raporların tanzim sürecinde ilgili hakkında olası görevden uzaklaştırma kararı verilmesi halindeki durum için muğlak olan cevapsız olan alanların çözülmesi gerekmektedir Yani, iptal için başvuru yapılabilir mi sualine açıklık getirilmelidir (Mutlu ve Erdem, 2022: 44-45). İşte bu türden

sorunlu alanlara çözüm üretilemezse o zaman da yerel yönetim bakımından uygulama açısından tereddütlü durumlar artabilir. Ayrıca bu tipteki sorunların vuzuha kavuşturulmaması halinde olay kronik bir sorun haline gelebilir.

Devlet Denetleme Kurulu eliyle yerel yönetimlerin denetlenmesi hususu sadece Cumhurbaşkanı talimatıyla mümkün olabileceğinden, yani kurulun re'sen hareket kabiliyetinin olmaması gibi durumlardan ötürü etkin bir denetim türü olduğu yönünde çeşitli eleştiriler getirilebilir. Özellikle yeni sistemde cumhurbaşkanı seçildiği siyasi partiden istifa etmemesi, yerel yönetimlerde seçimle gelenlerde kendi partisinden olan yerel yönetimlere karşı aynı hassasiyetle yaklaşp yaklaşmayacağı hususlarında daha önce denenmeyen bir hükümet sistemi olması bakımından tereddüt görmekteyiz. Ancak bu tereddütlerin giderilmesine dönük uygulamalar oldukça veya mevzuat yönünden daha sıkı şartlara bağlanma durumları getirildikçe ve bunların hayata geçmesi halinde de yerel yönetimlerin denetimi bakımından etkin bir denetim sistemine gidiş var diyebiliriz. Ancak mevcut durumda böylesine olumlu bir eleştiri yapabilmemiz elimizde bir veri olmadığı için mümkün değildir. Bu nedenlerden ötürü bu denetim türünün etkin olamayacağını ve bunun yerine yerel yönetimler bağlamında yeni kamu yönetimi paradigmasına uygun bir anlayışın geliştirilmesini salık (tavsiye) veriyoruz.

3.2.2. Kamu Denetçiliği Denetimi

Kamu denetçiliği denetimi, Türk ulusal mevzuatında yerini almıştır. Bunun somut görünümü Kamu Denetçiliği Kurumu olup bu kurumun hem anayasal kurum olduğunu hem de teşkilat kanunun yürürlükte olduğunu ifade edebiliriz. Kamu Denetçiliği Kurumu, 1982 Anayasası'nda "*dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" madde kenar başlığı altında düzenlenmiştir. Burada yer alan hükme göre herkesin kamu denetçisine müracaat edebilme noktasında bir tercihte bulunabileceğini belirtmiştir. Bu minvalde kamu denetçiliği, yönetimin işleyiş çarkı bağlamında yakınmaları tetkik eder. Bu kurumun, TBMM Başkanlığı'na bağlı olması da seçimle gelen bir organ yapısı içinde değerlendirilmesine sebebiyet vermiştir. Bu bağlılık bir sorun olmaktan çok olumlu bir duruma işaret etmektedir. Seçilmiş olanlardan teşkil olunan TBMM Başkanlığı'na bağlı olunması esasında seçenlerin hakkını koruması bakımından da bir mesaj niteliği taşımaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkilat kanununun Resmî Gazete verilerine göre 2012 yılında yayımlandığı açıktır. Bu kanun, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur. Bu kanuna göre denetim, istisna durumlar hariç olmak üzere başvuru yapılması halinde yönetime dair ve onun işleyişi açısından işleminin, faaliyetinin ve eyleminin tetkikini ihtiva eder. Yerel

yönetimler de bir kamu idaresi olması ve istisna kapsamında değerlendirilmemesi nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetimine tabidir. Bu kanun kapsamında istisnalar ise yargı, yasama ve salt askeri nitelikli işlerden dolayı TSK şeklindedir. Literatürde mahalli idarelere ilişkin olarak Kamu Denetçiliği Kurumu dışında ayrıca bir ombudsmanlığın teşkil edilmesinin faydalı olacağı yönünde görüş serdedenlerin (örneğin (Önen ve Küçük, 2021 :92) ve (Özer ve Akçakaya, 2015: 352)) olduğu da bilinmektedir. Her ne kadar yazın dünyasında bu görüşler mevcut olsa da bu tipteki görüşlere katılmamız mümkün değildir. Aynı konuda bir denetim mekanizması varken bunun yerine yeni bir denetim mekanizması yerine mevcudun geliştirilmesi daha sağlıklı ve ülke ekonomisi bakımından da isabetli olacaktır. Örneğin bir kurumun nev'ini değiştirmek suretiyle farklı bir yaklaşımda denetim yapılması tercihi benimsenseydi o zaman bir sorun teşkil etmez ve bu tip durumlar için de ayrıca bir bütçe ayrılması noktasında daha kolay bir biçimde tercihte bulunulurdu. Burada mevcutta tavsiye kararı veren ve aynı işi yapan bir kurumun olması bizce kurum olarak yeterli olup ancak işleyişinin geliştirilmesi de esas olmalıdır. Yine de bu minvaldeki kurumların ister yerelde isterse de ülke sathında olsun verdiği kararların tavsiye niteliği dikkate alınacak olursa yerel yönetim idarelerinin bu kararlara uyma zorunluluğu da olmadığından dolayı etkin bir denetim sistemi olmadığını söyleyebiliriz. Bizce ombudsmanlık meselesi biraz denetim kültürünün yerleşmiş olan yerel idareler için etkili olabilir. Yani bu denetim türü daha çok kültür meselesi olarak değerlendirilebilir. Buradan hareketle denetim kültürü oturmuş toplumlarda ombudsman tarafından verilen tavsiye kararlarına uyma oranı yüksek olabilir. Bunlara örnek olarak İsviçre gibi Avrupa ülkelerini verebiliriz. Türkiye'de ise bu husus gelişim ve bir kültür haline gelme aşamasında olduğunu söyleyebiliriz. Yine, yargı safahatı gibi klasik başvuru mekanizmalarından önce bu yöntem öncelikle denenebilir. Bu yöntem hem geleneksel denetim mekanizmalarındaki iş yoğunluğunu azaltabilir hem de bu yoğunluktan kurtulan geleneksel denetim mekanizmalarının mevcut zamanlarını daha etkin kullanmaya dönük yeni bir durum ortaya çıkabilir.

Yerel yönetimlerin denetimini 1982 Anayasası ve 6328 sayılı Yasa kapsamında gerçekleştiren Kamu Denetçiliği Kurumu diğer idarelerde olduğu gibi yerel yönetimlerde de denetimlerini başvuru üzerine gerçekleştirmeye devam etmektedir. Konuyla ilgili olarak 2022 yılına ait idari faaliyet raporu yayınlanmıştır. Bu faaliyet raporuna göre 2022 yılında şikâyet başvurularına göre idare dağılımında mahalli idareler için yapılan şikâyet sayısının 2.378 adet ve yüzde 13,35 olduğu görülmektedir (Kamu Denetçiliği, 2022). İçişleri Bakanlığı web

sitesinde yer verilen mahalli idare/yerel idare sayıları dikkate alındığında ilgili veriler (İçişleri Bakanlığı, 2023)'de belirtildiği üzere aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.9. Türk Yerel/Mahalli İdare Sayısı

Mahalli İdarenin İsmi	Adet
Köy	18.288
Büyükşehir Belediyesi	30
İl Belediyesi	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	390
İl Özel İdaresi	51
Toplam Belediye Sayısı	1393
Toplam İl Özel İdare Sayısı	51
Toplam Köy Sayısı	18.288
Toplam Yerel-Mahalli İdare Sayısı	19.732

(<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, erişim tarihi 15.12.2023)

Yukarıdaki tablo 9'da yer verilen Türk mahalli/yerel idare birimleri sayısının oldukça yüksek olması dikkate alınarak Kamu Denetçiliği Kurumu'na mahalli/yere idare hizmetleri hakkında yapılan şikâyet başvuru oranı kıyaslandığında bu başvuru sayısının çok düşük olduğu vakadır. Bu durumun yerelde yaşayan insanların bu ombudsman başvuru sürecini bilmiyor olmaları, bilindik yöntemlere başvuru yapmaları, ilgili idareyi şikâyet etmenin yerelde dışlanma veya hizmet alamama gibi maliyetlerinin olabilmesi gibi nedenlerden kaynaklanmış olabileceğini ifade edebiliriz. Bu türden nedenlerde mevcut durumdaki Kamu Denetçiliği Kurumu'na görece az başvuru olması ve/veya bu başvurulardan da tavsiye kararına uyulup uyulmamasında idarenin takdir yetkisinin olması durumlarından dolayı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye niteliğinde verdiği bu kararlarının veya diğer ifadeyle bu denetiminin etkin olmadığını kabul edebiliriz.

3.2.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu mefhumu, ortaya çıktığı zaman diliminden bu yana siyaset bilimi ve toplum bilimlerinin ilgilendiği ve üzerinde kafa yorduğu bir mefhum olmuştur (Ünal ve Efe, 2018: 240). Kamuoyu denetimi ise, Türk idare sistemi içerisinde denetim türlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu denetim türü, örgütlü yapının sağlıklı olması veya çözülmesi istenilen sorun ne ise onun karşısında duruşların fazla olması halinde yerel/mahalli idare karşısında ciddi ve etkin bir denetim seyri olabilir. Bu denetim türü kamuya ait idarelerin denetimi bağlamında işleyiş çarkı bakımından olumsuz manada bir tesir ortaya çıkarabilirken, demokratik düzenlerin vazgeçemeyecekleri bir unsurdur (Nalcı Arıbaş, 2021: 185). Bu vazgeçmeme eğilimi ise bu

denetim türüne önemli katkı yapabilir. Aynı zamanda bu bir direnç gösterme faaliyetidir. Özellikle yerel idarelerdeki tepe yönetici seçimle geldiği için örgütlü bir yapıya olası sorunlarda kayıtsız kalamayacağını değerlendirmekteyiz.

Yerel yönetimler bakımından kamuoyu denetimi kuşkusuz ki önemli bir husustur. Neticede bu denetim türünün de ilgili idarelerin denetimine konu olması bakımından mevzuata dönük alt yapılarının varlığını ifade edebiliriz. Bunun kanuni dayanağının 1982 Anayasası, 5018 sayılı Yasa, 4982 sayılı Yasa, 3071 sayılı Yasa, belediye yasası ve il özel idaresi yasası (Polat, 2009: 31-47) olarak kabul edilebilir. Bu yasal boyuta günümüzde teknolojinin geldiği yer de ilave edilecek olursa bu denetim türü çok önem ihtiva etmektedir. Yani, bu denetim türü sosyal ağlardaki medya yapılanmasının belli bir seviyeye gelmesi nedeniyle kamudaki karar alıcıların davranışlarını(politika) tesir edebilme potansiyeline kavuşmuştur. Bu minvalde özellikle siyasi partiler ekseninde tesirli olabilmektedirler (Akcagündüz, 2020: 221). Buradan hareketle örneğin ilgili belediyelerin başkanlık seçimlerine bağımsız olarak girilmemesi ve kazanılmaması şartıyla etkisi olabileceğini değerlendirmekteyiz.

Kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde işletilmesi halinde son dönemlerin yükselen değeri olan yönetim, iyi yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışında etik gibi hususların yerleşmesini ve kültür haline gelmesini tetikleyebilir. Bu da esasında kamuoyu denetiminin muhtevasında olacak olan veya olay-durum bazlı bir tepkimenin-karşı duruşun ne denli organize olup olmadığı ile yakından alakalı olarak değerlendirebiliriz. Gerek yönetim mefhumunun gerekse de kamu yönetiminde etik bahsinin yerel yönetimler/mahalli idareler bakımından irdelendiğinde bu kavramların bu idarelerde yerleşmesine kamu yararı bakımından ciddi oranda ihtiyaç olduğu kanaatini taşımaktayız. Bu mefhumları özellikle tetikleyeceğini düşündüğümüz kamuoyu denetimi mefhumunun yasal zeminleri güçlendirilmelidir. Olası tepki verilmesine yerel halk tarafından ihtiyaç duyulması bakımından ve bu tepkinin verilmesi süreçlerinde bu tepkiyi verenlere ve bir duruş sergileyenlere yerelde mahalli baskı oluşturulmaması için yerel idarelerce anlama, dinleme, iyi iletişim kurma gibi faaliyetlere de bolca yer verilmesi gerekmektedir. Neticede yerelde yaşayan halkın çoğunluğu ilgili idareciyi (belediye başkanı vb.) seçerek göreve getirmiş olabilir. Ancak bahse konuda tercih etmeyen veya tepki olarak oy kullanmaya gitmeyen azlığın da hakkını korumak bu minvalde önemlidir. Bunun temel yolu kamuoyu denetiminin ilgili idare iç mekanizmasında somut bir biçimde görünmesinin sağlanmasıdır. Bu sayede de yerelde olası baskının azaltılması, sarih bir biçimde yönetim anlayışının getirilmesi ve hesap verme düşüncesinin toplumda neşv-ü nema bulması hedeflerine ulaşılabilir. Bu yönüyle de yerel yönetimlerde/mahalli idarelerde kamuoyu

denetiminin gerekli olduğunu ve geliştirilmesinin amme menfaati bakımından isabetli olduğunu söyleyebiliriz. (Pustu, 2005: 129)'da mahalli idarelere demokratik bir niteliğe büründüren ögelerden biri de mahalliye dair işleyişe iştirak etmelerinin temin edilmesinin belirtildiği de görülmektedir.

3.2.4. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, tipik bir yasama denetimini ifade eder. Yasama denilince Türkiye'de kurum olarak TBMM anlaşılır. Bu denetim mefhumu içeriği itibariyle temelde bir yandan yürürlükteki kaidelere uygunluk denetimini ihtiva ederken diğer yandan da kendisinin demokratik ve siyasi bağlamdaki kabul edilirlğine dayanarak ilgili idarelerin çıktılarını yerindelik denetimi aracılığı ile denetlenmesi ihtiva etmektedir (Akçay, 2017: 53-54). Yerel/mahalli idareler de Türk idare sisteminin bir parçası olduğu için TBMM tarafından bu yöntemle siyasi denetime tabi tutulabilir. Burada bu denetim türünün araçlarının ne olup olmadığı hususunun önem kazandığı kanaatindeyiz. TBMM, 1982 Anayasası ve TBMM Meclis İç Tüzüğü'nde yer alan kaidelere göre denetleme faaliyetlerinin icra eder.

1982 Anayasası ve TBMM İç Tüzüğü kapsamında TBMM denetimi yani siyasi denetim mefhumu irdelendiğinde ilk olarak TBMM'nin her olaya veya olguya yasamanın asli oluşu ilkesi gereğince her zaman kanun yaparak müdahale edebileceği ve denetim yetkisinin kanun yaparak kullanabileceğini söyleyebiliriz. Örneğin, TBMM, Sayıştay denetimleri, yereldeki halkın meclise doğrudan dilekçe vermesi ve/veya kendisinin bizatihi kuracağı komisyonların incelemesi/araştırması neticesinde belediye idaresinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik noktasında mahzurlu alanların varlığından haber olduğu varsayımı altında TBMM'nin bu alana ilişkin ivedilikle kanun yapım sürecine girmek suretiyle bu problemi ortadan kaldırma cihetine gidebilir. Bu yönüyle bir mahalli/yerel idare olan belediyeyi denetlemiş olur. İkinci olarak da TBMM, denetim yetkisini yazılı soru, meclis soruşturması, genel görüşme ve meclis araştırması yöntemlerinden biri ile de kullanabilir. Bu yöntemler tek tek anayasada sayılmıştır. Ancak bunlardan sadece meclis soruşturmasının usulüne detaylıca yer verilmiştir. Yazılı soru, genel görüşme ve meclis soruşturması marifetiyle ilgili bakan ve Cumhurbaşkanı üzerinden bahse konu yerel/mahalli idare denetlenebilir. Meclis araştırması yönteminde de TBMM kendi uhdesindeki üyelerden müteşekkil bir komisyon kurmak suretiyle söz konusu yerel/mahalli idare birimini doğrudan denetleyebilir.

Yerel/mahalli idareler neticede TBMM denetimine tabidirler. TBMM ilgili yerel/mahalli idarelere ilişkin denetim süreçlerini Sayıştay eliyle de yürütebilir. Bu denetim

türü sonraki bölümde detaylıca izah edilecektir. Yerel yönetimlerin ülke sathına yayıldığını ve sayıca çok olduğunu dikkate alacak olursak TBMM'nin bu idareyi doğrudan veya dolaylı olarak denetim alanı dışına çıkarması beklenmemelidir. Çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi esas olup ayrıca yerel/mahalli idarelere kendi kanunları çerçevesinde önemli görevler tevdi edilmiştir. Bu birimlerin kendileri tevdi edilen görevleri icra ve ifa ederken çeşitli gelirlere de ihtiyaç duyarlar. Bu bağlamda (Çetinkaya, 2020: 21)'de belirtildiği üzere mahalli/yerel idare ile merkezi yönetimin arasındaki parasal durumlar kapsamında izah edilmek istenen objenin toplumun gereksiniminin giderilmesi açısından ve buna mukabil gelirlerin toplanabilmesi bu idareler arasında orantılı bir biçimde ve yasal mevzuat eşliğinde düzenlenmesi hususudur. İşte bu bilgidен hareketle TBMM'nin seçilmiş bir yasama organı olması hasebiyle bu gelirleri ve giderleri denetlemesi olağan bir yasama faaliyetidir. Bu olağan faaliyet cihetiyle yerel yönetimlerin denetiminin yapılması faydalı olabilir.

3.2.5. İçişleri Bakanlığı Eliyle Denetim

İçişleri Bakanlığı'nın, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin kaynağı idari vesayet yetkisine dayanmaktadır. Bu idari vesayet anayasal bir mefhumdur. Bu mefhum 1982 Anayasası'nda "*merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*" (1982 Anayasası). Bu idari vesayet yetkisinin somut görünümü 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde 'İçişleri Bakanlığı' bölümünde yer verilmiştir. Bu kararnamede Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mahalli İdareler Kontrolörleri ibaresine yer verildiği görülmektedir. Bu her iki teftiş ve/veya denetim birimi İçişleri Bakanlığı'nın yerel/mahalli idare üzerindeki idari vesayet yetkisini uygularken kullandığı bir nevi araçsal mekanizmalardır. Yani, bu sayede idari vesayet yetkisinden kaynaklı bir takım denetim faaliyetinde bulunabilmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanlığın hizmet birimlerinden biri olarak sayılmıştır. Bu kararnamede içeriğinde mahalli idare ibaresi geçen görevleri; "*Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak, mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak ve bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin*

mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak'' (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca konuyla ilgili olarak ayrıca bir yönetmelik de yayımlanmış olup bu yönetmeliğin ismi İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği'dir. Bu yönetmelikte de ilgili teftiş kurulunun görevleri arasında ''mahalli idarelerin organları ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak araştırma, ön inceleme, soruşturma ve/veya disiplin soruşturması yapmak, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerce yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi halinde, aksamanın giderilmesi amacıyla Bakana önerilerde bulunmak ve Mahalli idareler ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşların denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş vermek'' (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği) sayıldığı görülmektedir.

Mahalli İdare Kontrolörleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ismen geçmektedir. Bu konuda uygulama yönetmeliğinin mevcut olduğu açıktır. Bu yönetmeliğin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği ismiyle çıkarıldığı Resmi Gazete verilerinden saptanmıştır. Bu yönetmeliğe göre, ''mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla, Belediye Kanunu veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüsler kontrolörlerin görev alanı içindedir'' (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği).

İçişleri Bakanlığı, mülkiye müfettişleri ve mahalli idaresi kontrolörleri aracılığı ile yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini kullandığı açıktır. Bu denetimler hukuka uygunluk ve mali anlamda denetimi içermektedir. Kuşkusuz bu denetimlerin hacmi ve süreci bir Sayıştay denetimi ve hesap yargılaması gibi değildir. Ancak bakanlık eliyle bu şekilde yapılan denetimin temel gayesi idari vesayet mefhumunun yerel yönetimlerde uygulanması ve bu kavramın verdiği yetkinin kullanılmasıdır. Özellikle 1982 Anayasası'nda yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi de dikkate alınan temel konulardan biri olarak karşımızda durmaktadır. Yine, mülkiye teftiş kurulunun geçmişten günümüze gelenekleri ve birikimleri dikkate alındığında idarenin bütünlüğü ilkesi, idari vesayet yetkisi ve hukuka uygunluk manasındaki denetim yetkisine olan katkısı yadsınamaz. Bu denetimler mahalli idare kontrolörlerinin de denetim sistemine dahil edilmesiyle birlikte görece olarak bu minvalde yapılan denetimlere katkı sağlandığı ve bir ivme yakalandığı söylenebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu, bir başkan, başkan sekreterliği, bürolar, altı başkan yardımcısı, Ankara Çalışma Merkezi, İstanbul Çalışma Merkezi, İzmir Çalışma Merkezi, vali-mülkiye başmüfettişleri şeklinde bir teşkilat şemasına haiz olduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2023). Mahalli idareler kontrolörleri de İller İdaresi Genel Müdürlüğü çatısı altında Kontrolörler Başkanlığı şeklinde teşkil edildiği görülmektedir. Bu başkanlık bir başkan ve beş başkan yardımcısından oluşmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023). Ayrıca burada kontrolörler ve yardımcılarının da mevcut olduğu bilinmektedir. Mahalli idare kontrolörlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunmalarını yeni hükümet sistemi bağlamında isabetli görmüyoruz. Bu hükümet sistemiyle birlikte Mahalli İdare Genel Müdürlüğü uygulamasına son verilmiş olup Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü teşkil edilmiş ve yerel yönetimler birçok yönüyle bu bakanlıkla ilgilendirilmiştir. Dolayısıyla, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün bulunduğu teşkilat neresi ise bu mahalli idare kontrolörlerinin de o teşkilat içerisinde yer alması hayatın olağan akışı ve denetimlerin etkinliği bakımından önem arz etmekte olduğu kanaatini taşımaktayız. Burada İçişleri Bakanlığı'nın muhtemel kontrolörler eliyle devam eden denetim yetkisinden vazgeçmek istemediği sonucuna ulaşılabiliriz. Oysa Türk idare sisteminde esas olanın amme yararı olmalıdır. Yeni hükümet sisteminde yerel yönetimlerin işleyiş bakımından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile ilgilendirilmesine rağmen kontrolörlerin bu bakanlık içinde konuşlandırılmaması bu bakanlığın yerel yönetim üzerindeki denetim ayağındaki çeşit sorunları ortaya çıkarabilir. Bu idari bir denetim ya da diğer ifadeyle idare eliyle yerel yönetimlerin dışardan denetimi olması hasebiyle önemli bir işleyiş mekanizmasıdır. Bu durumun yeniden gözden geçirilmesinde fayda mülhaza etmekteyiz. Bu denetim araçlarının temel handikabı ise parçalı bir denetim yapısını ortaya çıkarması, kaynakların tek elden kullanmak yerine birden fazla kurula dağıtılması sonucunu ve neticede yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının partisinden istifa etmek zorunda olmaması gibi nedenlerden ötürü hem etkinliği hem de tarafsızlığı sorgulanabilmektedir. Bu denetim vasıtaları yerine tek ve etkin bir denetim sisteminin öngörülmesi ve buna göre de teşkil edilmesinin faydalı olabileceği savunu ortaya koyabiliriz.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SAYIŞTAYI VE YEREL YÖNETİMLER

4. Sayıştay'ın Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi ve Hesap Yargılaması Müessesesi

4.1. Sayıştay'ın Yerel Yönetimlerdeki Denetim Kapsamındaki Görev ve Yetkileri

Sayıştay, yerel yönetimler üzerindeki denetimini yürürlükteki mevzuata göre gerçekleştirir. Bu bağlamdaki denetim; denetim öncesi bilgilerin alınması, denetiminin gerçekleştirilmesi ve neticede de ilgili denetçilerden oluşan heyet tarafından denetim raporlarının tanzim edilmesi sürecinden ibarettir. Sonraki safha ise ilerleyen başlıklarda izah edeceğimiz üzere hesap yargılaması sürecine geçiş olacaktır. Sayıştay'ın yerel/mahalli idare üzerindeki denetimini gerçekleştirirken genel olarak faydalandığı yürürlükteki mevzuatlardan bazılarını aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 4.1. Yerel Yönetimlerin Denetiminde Sayıştayca Dikkate Alınan Yürürlükteki Mevzuat

Sıra	Mevzuat Türü	Mevzuatın İsmi
1	Nitelikli Kanun/Anayasa	1982 Anayasası
2	Adi Kanun	6085 sayılı Yasa
3	Adi Kanun	5018 sayılı Yasa
4	Adi Kanun	5393 sayılı Yasa
5	Adi Kanun	5216 sayılı Yasa
6	Adi Kanun	5302 sayılı Yasa
7	Adi Kanun	2464 sayılı Yasa
8	Adi Kanun	5779 sayılı Yasa
9	Adi Kanun	5355 sayılı Yasa
10	Adi Kanun	1151 sayılı Yasa
11	Adi Kanun	6183 sayılı Kanun
12	Adi Kanun	4734 sayılı Kanun
13	Adi Kanun	2886 sayılı Kanun
14	Adi Kanun	1319 sayılı Kanun
15	Tüzük	Sayıştay'a Verilen Her Çeşit Gider Ve Gelir Evrakı İle Her Çeşit Belgelerin Saklanma Süreleri Ve Yok Edilme Usulleri Hakkında Tüzük
16	Uygulama Yönetmeliği	Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul Ve Esaslar Yönetmeliği
17	Uygulama Yönetmeliği	Sayıştay Denetim Yönetmeliği
18	Uygulama Yönetmeliği	Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik
19	Uygulama Yönetmeliği	Belgelerin Sayıştay'a Gönderilmesi, İadesi, Saklanması Ve Yok Edilmesine İlişkin Yönetmelik
20	Uygulama Yönetmeliği	Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği
21	Uygulama Yönetmeliği	Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği
22	Uygulama Yönetmeliği	Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
23	Uygulama Yönetmeliği	Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik

(Mevzuat taranarak tarafımızca öne çıkanlar eklenerek tablo haline getirilmiştir.)

Yukarıdaki tabloda yer alan mevzuat yerel yönetimlerin denetiminde bir Sayıştay denetçisinin ve/veya ilgili denetim yapan heyetin kullandığı ve bu bağlamda denetim raporlarında yer verdiği veya diğer ifadeyle olası tespitlerinde dayanak olarak kullandığı yürürlükteki mevzuatlardan bazılarıdır. Genel olarak bu mevzuatlarla incelemesini yapmaktadır. Öncelikli olarak Sayıştay, 5018 sayılı Yasa'da belirtildiği üzere bir dış denetim birimidir. Yani, yerel yönetimlerin denetiminde dışarıdan denetim yapmaktadır. Sayıştay bu denetimini harcamaya müteakiben yapmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler özelinde de hesap verilebilirliğin sağlanması, yerel yönetimlerin mali alana ilişkin işlemlerinin mevzuata ve kurumsal düzenlemelere/belirlemelere uygun olması bakımından ve ilgili bu raporların Sayıştay tarafından TBMM'ye raporlanması cihetiyle önem arz etmektedir. Yerel yönetimler içerisinde Sayıştay denetimine en yakın denetimi iç denetçiler gerçekleştirdiği için bunların düzenledikleri raporların istenilmesi halinde Sayıştay denetçilerine ibraz edilmeleri zorunludur. Bununla ilgili olarak 5018 sayılı Kanun'da hüküm yer alıp bu hükme göre; "*dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur*" (5018 sayılı Yasa), şeklinde bir düzenleme olduğu açıktır. Bu kanuna göre, Sayıştay tarafından tanzim edilen denetime ilişkin raporlar ve ilgili yerel yönetimce verilen cevabi nitelikteki yazılı beyanlar da dikkat-i nazara alınarak dış denetime ilişkin umumi değerlendirme raporu hazırlanır ve bu rapor TBMM'ye sunulur. Ancak, 5018 sayılı Yasa'da köy idaresi, vakıf üniversiteleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları belirtilmediğinden dolayı bunların Sayıştay tarafından denetlenmesi görev alanı kapsamında değildir. Bunların denetleneceğine ilişkin olarak 6085 sayılı Kanun'da da herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. Netice bu üç birim/idare Sayıştay denetim alanı dışındadır. Yine, bu yasaya ve/veya kendi mevzuatlarındaki hükümlere göre TBMM tarafından yerel/mahalli idarelerini de kapsayan genel uygunluk bildiriminin ve kesin hesap yasası teklifinin TBMM'ye verilmiş olması aynı yıla ait henüz neticelendirilmemiş denetimleri önleyemez. Bu hükümlerle birlikte esasında denetimin her halükârda yapılması amaçlanmıştır. Her ne kadar istisnalar hariç tüm yerel yönetimlerin Sayıştay tarafından denetlenmesi esas olsa da bir takım fiili imkansızlıklar söz konusu olabilmektedir. Bu da ilgili denetimin etkinliğini azaltıcı bir duruma işaret etmektedir. Bu bağlamda erişebildiğimiz veriler kapsamında 2021 yılının sonu itibariyle 804 denetçi olduğu bilinmektedir (Sayıştay, 2022: 9). Bu denetçi sayısının ne kadarının yerel/mahalli idare denetim grubuna ait olduğu bilinemesi bile ilgili sayı ve ülke sathındaki denetlenen idare sayısı dikkate alınarak karşılaştırıldığında bu sayının aynı anda tüm yerel/mahalli idareleri denetleyecek sayı kadarının oldukça altında olduğu tahmin edilebilir. Bu bağlamda 2023 yılında yayımlanan 2022 yılına ait mahalli/yerel idare ve bağlı

idare denetim raporları bağlamında il özel idarelerinden 11 adetinin denetlendiği görülmektedir. Yine, belediye ve bağlı idarelerden denetlenmeyenlerin olduğu, yani ülke sathında yer alan tüm belediyelerin denetlenmediği açıktır (Sayıştay, 2023). Bu veriden hareketle Sayıştay denetimlerinin yerel yönetimler ve bağlı idareleri üzerinde en azından sayısal olarak yeterli olmadığını ve bunun da etkin olmayan bir denetime neden olacağını değerlendirmekteyiz. Neticede bu denetimler harcama sonrası bir denetimi ifade ettiğinden dolayı aradan zaman geçtikçe denetim hissi aynı yılın sonunda denetlenmeyen yerel/mahalli idareler bakımından bir gevşemeye ve o denetim hissini veya algısının azalacağı düşünülmektedir.

Sayıştay, 5018 sayılı Yasa kapsamında denetimlerini gerçekleştirirken aynı zamanda kendi teşkilat kanunu olan 6085 sayılı Kanun bakımından da ilgili idarelerin denetiminden usul ve esaslar bakımından sınırlandırılmıştır. Buradan hareketle bu yasanın da denetimi düzenlediğini ve bu yasaya dayanarak gerekli alt mevzuatın çıkarıldığı bilinmektedir. Yine, Sayıştay, örneğin hangi yerel yönetimi denetliyorsa onun veya incelediği konunun mevzuatına da bakabilmektedir. Türk idare sisteminde yerel/mahalli idare sayısının oldukça fazla olmasından kaynaklı olarak burada tek tek ilgili mevzuatları açıklamak çok zor olacağından dolayı yukarıda tablo 10'da genel olarak dikkate alınan bazı mevzuatlara ismen yer verilmesi tercih edilmiştir. Burada özellikle 6085 sayılı Kanun çok daha ön plana çıkmaktadır. Bu kanun Sayıştay'ın anayasası niteliğini taşımaktadır. Bu yasa kapsamında Sayıştay, yerel yönetimler (köy idaresi hariç) üzerinde mali anlamda denetim, performansa dair denetim ve hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Bu yasada bu üç denetim türü dışında başkaca bir denetim türü belirtilmemiştir. Buradan Sayıştay'ın yerindeliğe ilişkin denetim yapamayacağını ifade edebiliriz ki bu yasaklama veya diğer ifadeyle denetimin sınırı bu yasada yer verilmiştir. Sayıştay tarafından yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen performansa ilişkin denetimlerin neticesinde Türk ulusal mevzuatında herhangi bir yaptırım düzenlenmediği görülmektedir. Ancak, mali ve uygunluk denetimi neticesinde ilgili denetim heyeti bulguları neticesinde yargılamaya esas rapor tanzim ederek hesap yargılamasını ve neticede de olası rücu işlemlerini başlatabilir.

6085 sayılı Yasa ve Sayıştay denetimi kapsamında olan diğer yan ve/veya alt mevzuat dikkate alındığında Sayıştay'ın diğer idarelerde olduğu gibi yerel/mahalli idareler üzerindeki denetiminin bütçe hakkı kapsamında olduğunu, yerel idarece toplanan vergi, harç ve benzeri gelirlerin ve genel bütçeden ayrılan tutarların bir kaynak idraki içinde korunması gerektiği anlayışının olduğunu, yerel yönetimlerin yine kendilerinin ortaya koydukları stratejik plan kapsamında performanslarının değerlendirilmesinin gerekliliğini ve özellikle mali manada

sarih bir yönetim anlayışının yerel idarelerde genelleştirilmesi ve oturmasını gaye edindiğini ifade edebiliriz. Sayıştay tarafından icra edilen bu denetimler yerel/mahalli idarelerin iç kontrol akışlarının, eylemlerinin, mali alana ilişkin iş ve işlemlerinin ile hesaplarının ilgili mevzuat cihetiyle uygunluğu bağlamında değerlendirilip raporlanmasından ibarettir. Bu denetimler neticesinde kamu zararının olup olmadığı da araştırılıp tespit edilir. Bu denetimlerin kabul gören ve güncel yöntemler kullanılarak yerine getirilmesi esastır. Sayıştay denetiminin akışı aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 4.2. Sayıştay Yerel Yönetim Denetim Akışı

Aşamalar	Aşamaya Dair Bilgi
Planlama Aşaması ve Denetim Programının Hayata Geçirilmesi	Bu aşamada hangi yerel yönetim biriminin denetime tabi olacağı, hangi denetçi ve/veya denetçi heyetinin hangi yerel idareyi denetleyeceğinin tespiti ve akabinde denetime başlanır.
Bulguların/Tespitlerin ve İlgili Önerilerin Tutanak Haline Getirilerek Raporlanması	Bu aşamada denetçi ve/veya denetçi heyeti örneğin 2023 yılında 2022 yılına ilişkin ilgili yerel/mahalli idareyi denetler ve sonuçları, bulguları, salık verdiği konuları raporlama işlemini gerçekleştirir.
Raporların Gönderilme Aşaması	Tanzim edilen raporlar hem TBMM'ye hem de denetlenen yerel/mahalli idareye gönderilir.
Son aşama	Tanzim edilip ilgili yerlere gönderilen raporlar izlenir.

(Sayıştay Kanunu ve alt mevzuata dikkat edilerek çıkarsama yöntemiyle hazırlanmıştır.)

Tablo 11'deki aşamaları gerçekleştirebilmek maksadıyla örneğin üniversiteler denetim grubu, SGK denetimi grubu, hastane denetim grubu gibi grupların yanı sıra yerel yönetim grubu (belediye grubu, il özel idaresi grubu) da mevcuttur. Her ne kadar bu gruptaki denetçi sayısına ulaşmasak da mevcut denetçi sayısının bir kısmının bu grupta değerlendirildiği/görevlendirildiği bilinmektedir. Sayıştay idare bazlı denetim grupları kurmasının bu alanlarda uzmanlaşmayı desteklediğini savunu ileri sürebiliriz. Özellikle yerel idarelerin çokluğu ve ülke sathında mevcut olduğu irdelenecek olursa bu durum önem ihtiva etmektedir. Genel olarak Sayıştay denetimi hakkında önceden belli olan denetlenecek yerel idareleri önceden belirlenen denetçiler eliyle bütçe hakkı kapsamında uygunluk, mali denetim ve performansa ilişkin denetime tabi tutmak suretiyle TBMM'ye ve denetlenen idareye raporlama faaliyetinde bulunulması sonucuna ulaşabiliriz. Bu denetim safahatı Sayıştay Başkanlığı'nın somut olarak ilk görünen yüzü niteliğindedir. Neticede bir hesap yargılamasına konu olacak bir tespit varsa bunun da başlangıç safhası konumundadır.

4.2. Sayıştay Denetimi Esnasında Temelde Sorgulanan Hususlar ve İncelemesi Yapılan Belgeler

Sayıştay, yerel yönetimler bağlamında denetimini gerçekleştirirken belediye, il özel idaresi ve bunlara bağlı idarelerin resmi belgelerini tetkik etmektedir. Bu bağlamda Mahalli

İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri dikkate alındığında mahalli idarelerin yevmiye defteri, büyük defter, kasa defteri ve yardımcı hesap defterlerini tuttuğu açıktır. Ayrıca, örneğin yevmiye defterine ilgili mahalle idarenin yapacağı kayıtlarda kaydın dayanak belgesi de olması gerekir. Dayanak belgeler karşı taraftan alınabilecek bir fatura olabileceği gibi kasadan para çıkması halinde ödeme emri belgesi, ödemenin banka kanalıyla yapılması halinde banka işlem hareketi belgesi/dekontu gibi belgeler de olabilir. Burada önemli olan tesis ettiğiniz işlemi bir belgeyle tevsik etmeniz gerekmektedir. Bu minvalde Sayıştay da bu defterler ve dayanak belgeleri istemektedir. Konuyla ilgili olarak Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul Ve Esaslara ilişkin olan yönetmelikten de ilgili idarenin hesap dönemi sonunda verilmesi gereken bilgi ve belgelerin birleştirilmiş veriler defteri, geçici mizan, kesin mizan, mali tablolar ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defteridir. Mali tablolardan kastedilen ise bilanço, faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu, özkaynak değişim tablosu ve bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosudur.

Konuyla ilgili olarak 2022 yılına ait bir adet il özel idaresi bir adet de belediye idaresine ait örnek raporda tetkik edildiği belirtilen yasal kayıt ve belgeler kontrol edildiğinde 2022 yılına ait Aksaray İl Özel İdaresi Denetim Raporu'nda yer alan ilgili bu idare tarafından denetime ibraz edilen kayıt ve belgelerin birleştirilmiş veriler defteri, geçici ve kesin mizan, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli olduğu açıktır (Sayıştay, 2023). Yine, Aksaray Belediyesi hakkında 2022 yılı için tanzim edilen denetim raporunda Sayıştay denetimine ibraz edilen belgelerin birleştirilmiş veriler defteri, geçici ve kesin mizan, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli olduğu görülecektir (Sayıştay, 2023). Buradan hareketle yukarıda bahsedilen mevzuata dayanarak Sayıştay, ilgili yerel/mahalli idarenin resmi olarak tanzim ettiği belgeleri ve işlediği verileri istemektedir.

4.3. Denetim Sonrası Raporlama Süreci

Sayıştay tarafından yerel yönetimlere ilişkin olarak raporların yazılması ve bu raporlama süreci Sayıştay denetçisi için raporların izlenmesinden önceki ve hesap yargılaması sürecine dayanak olan son aşama olmaktadır. Sayıştay denetçisi ve/veya bu denetçilerden müteşekkil heyet tarafından Sayıştay denetimine ibraz edilen birleştirilmiş veriler defteri, geçici ve kesin mizan, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap

cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ve benzeri resmi belgelerin tetkiki neticesinde olumlu ya da olumsuz manada ilgili yerel yönetim idaresinin fotoğrafını çıkarmak ve mevcut durumunu ortaya koymak için tanzim edilen il özel idaresi, belediye ve bağlı idare kamu denetim raporudur. Bu raporlar ilgili yerel/mahalli idarenin karnesi niteliğini taşımaktadır. Denetime konu yerel/mahalli idare hatalarını ve eksikliklerini bu raporlar sayesinde görebilmekte ve etkin bir denetim olması halinde ilgili idarenin işleyişine katkı sunmaktadır. 2021 yılı için tanzim edilmiş ve 2022 yılında yayınlanmış bir adet il özel idaresi denetim raporu tetkik edilerek aşağıdaki şekilde yorumlanmıştır ki 2021 yılının ve il özel idaresinin seçimi rassal olarak yapılmıştır.

4.3.1. Nevşehir İl Özel İdaresi 2021 Yılı Denetim Raporunun İrdelenmesi

Nevşehir İl Özel İdaresi'nin Sayıştay tarafından en son denetiminin 2021 yılı için yapıldığı ve 2022 yılında Sayıştay kurumsal web sitesinde yayınladığı görülmüştür. Bu denetim raporunun içindekiler kısmındaki bilgiye göre 31 sahife olduğu açıktır. Raporda yer alan bulguların denetim görüşünün dayanağı olan bulgular ile diğer bulgular şeklinde iki başlıkta kategorize edildiği görülmektedir. Bu bulgulara ulaşabilmesi maksadıyla Sayıştay denetimi için ilgili idare tarafından ibraz edilen belgelerin birleştirilmiş veriler defteri, geçici ve kesin mizan, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli şeklinde olduğu görülmüştür. Raporda kamu idaresi hakkında mevzuat, görev ve benzeri biçimde çeşitli bilgilere, kamu idaresinin sorumluluğu bahsine, Sayıştay'ın sorumluluğu, denetimin gayesi, aracı, muhtevası gibi bilgilere, iç kontrol sisteminin işleyişine, denetim görüşü ve denetime ilişkin bulgulara yer verilmiştir. Bu raporda ve/veya Sayıştay raporlarında önemli olan bölümün bulgu bölümü olduğu gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4.3. Sayıştay Bulguları

Sıra	“Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular
1	İdarece Ödenmesi Gereken Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Borç Tahakkukunun Yapılmaması
2	Bazı Taşınır ve Taşınmaz İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması
3	Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında Takip Edilmemesi
4	Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçek Değeri Yansıtılmaması
*	Diğer Bulgular
1	Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
2	Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
3	İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
4	Karayolları Trafik Kanununa Göre Alınması Gereken Bazı Harçların Tahakkuk Ve Tahsil Edilmemesi
5	Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Öngörülme Şekilde Aktarmalar Yapılması
6	Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi
7	Muhasebe Sistemindeki Kayıtların Sıralı Olmaması, Silinmesi veya Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi”

[Sayıştay, 2022][<https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/xLYGPAwop4-nevsehir-il-ozel-idaresi>, erişim tarihi 17.12.2023]

Sayıştay’ın bu denetim raporunun ekler kısmında yer alan ‘‘önceki yıl/yıllar Sayıştay denetim raporlarına ilişkin izleme formu’’ [Sayıştay, 2022] adlı ekin yer aldığı ve orada en son yapılan denetimdeki bulgulardaki eksikliklerin düzeltilip düzeltilmediğinin izlendiği açıktır. Bu izleme formunda 2018 yılındaki tespitlerin düzeltilip düzeltilmediğine yer verildiği, Bu formda ilgili başlıklar itibariyle kısmen yerine getirildi ve yerine getirilmedi şeklinde iki ibareye yer verildiği görülmüştür.

Sayıştay’ın bu türden raporlarının her idare bakımından şekil şartı olarak aynı düzlemde tanzim edildiği, bu yönüyle raporların şekil şartı itibariyle bir birbirine benzediği, ancak muhteva bakımından ve özellikle bulgu yönünde farklılıklar arz edebildiği görülebilir. Sayıştay denetçileri tarafından tanzim edilen bu türden raporların TBMM’ye gönderilmesi ve ilgili idareye gönderilmesi ve ayrıca kendi kurumsal web sitesinde yayınlanmasına müteakiben en azından denetim kısmının rapor aşamasının hitama erdirildiği anlaşılabilir.

Sayıştay tarafından tanzim edilen bu raporun ana başlıkları ve ilgili düzeneği şu şekildedir;

- ‘‘Başlık: Nevşehir İl Özel İdaresi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu,
- İçindekiler,
- Kamu İdaresi Hakkında Bilgi,
- Kamu İdaresinin Sorumluluğu,
- Sayıştay’ın Sorumluluğu,

- *Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı,*
- *İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi,*
- *Denetim Görüşü,*
- *Denetim Bulguları,*
- *Ekler’’ [Sayıştay, 2022].*

4.4. Yargılamaya Esas Denetçi Raporu ve Suç Duyurusu Müessesesi

Yerel yönetimler bağlamında Sayıştay denetçileri, ilgili denetim yılına ait denetim raporlarını tanzim ederler. Bu raporları tanzim ederken ve ilgili idareyi denetlerken bir kamu zararının mevcudiyetinin tespiti halinde ilgili denetçi yargılama bağlamında esas olması için bir ayrı rapor tanzim etmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Yasasına göre yargılamaya esas rapor denilince “*Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen rapor’’ [6085 sayılı Yasa]* anlaşılmalıdır. Bu konu ayrıca Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nde de düzenlenmiştir. Yerel yönetimler de 5018 sayılı Yasaya göre genel yönetim kapsamında olduğundan Sayıştay denetçisi yerel yönetimlerle alakalı bir denetimde kamu zararı olması halinde yargılamaya esas rapor tanzim edebilir.

Yargılamaya esas raporun, denetim raporu ile aynı işleve sahip olmadığını ifade edebiliriz. Yargılamaya esas rapor, bir nevi hesap mahkemesine başvuru niteliği taşımaktadır. Burada ilgili mahkemenin dairesine taşınan şey esasında bir şeyin eksilmesi veya daha fazla elde edilecekken daha aza indirgenmesi ve bunun bir kamu zararını teşkil etmesi halidir. Hukuki olarak yargılamaya esas raporun ara bir işlevi ya da diğer ifadeyle hesap mahkemesini harekete geçirme fonksiyonunun olduğunu ifade edebiliriz. Bu raporlar ve eki bilgi ve evraklar Sayıştay Başkanlığı’na sunulur. Bu sunma işlemiyle birlikte artık denetçi vazifesini yerine getirmiş sayılır. Yine, bu bağlamda kamu zararına sebebiyet veren görevli ayrıca bunu yaparken de Türk Ceza Kanunu kapsamında bir suça karışmış ise o zaman ilgili Sayıştay denetçisi bunu yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı’na bildirmesinde hukuken veya teknik olarak bir engel söz konusu değildir. Bu genel bir kural olup suça vakıf olan kişi bunu yetkili mercii’e bildirmelidir. Yani, suçu ve suçluyu gizleyemez. Denetçinin doğrudan suç duyurusunda bulunduğu örnek bir

rapora Sayıştay kurumsal web sitesinde rastlanılmamıştır. Bu konuda Sayıştay'dan bir veri temin edilememiştir¹.

4.5. Hesap Yargılamasının Kapsamı ve Niteliği

Sayıştay, bir hesap yargısı yeridir. Bu yargı yerinde bazı sınırlılıklar söz konusudur. Bu hem şahıs hem de konu bazlıdır. Ayrıca hesap yargılaması, hesap ve işlemler, sorumluluklar ve sorumlular bağlamında üç unsurdan oluşur (Aksoy vd., 2018: 46). Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Kanun ve Sayıştay Denetim Yönetmeliği önem kazanmaktadır. Hesap yargılaması da tıpkı diğer yargı yerlerinde olduğu gibi prosedüre ve mevzuatsal bir alt yapıya haizdir. Bu süreçlerde ve işleyişte belirlilik beklentisi içerisinde ilgili mevzuatta süreçler belirtilerek hüküm altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak bizce bu prosedürler bağlamında denetleyen kurumla yargılayan kurumun aynı olmasının bazı sakıncalar getirebildiği, ancak bahsi geçen mevzuatın ise bunu gidermeye dönük somut bir düzenlemeye yer vermediğini ifade edebiliriz.

5018 sayılı Kanun kapsamında hesap yargılaması mevzuu irdelendiğinde burada sorumluluk altında olanların üst yönetici, bakan, harcama yetkilileri, mali hizmetler birimindeki muhasebeden sorumlu/yetkili kişi, gerçekleştirme görevlisi ve iç denetçiler gibi diğer personel olduğunu ifade edebiliriz (5018 sayılı Yasa). Konu bağlamında da yine referansımız 5018 sayılı Kanun olup burada yer alan 49. madde hükmüne göre konu kamu hesapları, muhasebe sisteminin işleyişi, yapılan işlemler, bir şeyin artırılması/azaltılması meselesi ve bunların muhasebeleştirilmesi hususudur (5018 sayılı Yasa). Buradan hareketle esasında kamu zararı meselesinin gündeme geldiğini ifade edebiliriz.

Hesap yargılaması müessesesi bağlamında gerek genel idari usul gerekse de Sayıştay özelinde bir usule ilişkin düzenleme olmadığından bu süreçlerin kendi teşkilat kanunu ve alt mevzuatlarında yer verildiği vakadır. Sayıştay'a ait mevzuat taraması neticesinde yürürlükte olan bir usul kanununa rastlanılmamıştır. Konuyla ilgili olarak yürürlükte olan 6085 sayılı Yasa ve ona dayanarak çıkarılan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin olduğu hususu gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Bu konuda da yürürlükteki mevzuattan çıkarsamalar yapmak en makul durum olarak karşımızdadır. Hesap yargılaması müessesesi, 6085 sayılı Yasa'nın dördüncü kısmında düzenlendiği görülmüştür. Burada yer alan hükümden hareketle yargılamaya esas raporla birlikte somut uyuşmazlık dosya üzerinden devam etmektedir. Burada

¹ Bu konuda Sayıştay Başkanlığı'ndan 15.08.2023 tarihinde bilgi/belge istenmiş olup sonucu hakkında cevabi yazıya işbu tezimizin Ek 1 kısmında yer verilmiştir.

muhatap kamu görevlisi ve dar manada da memurdur. Yine dosyadaki somut uyuşmazlıkta bir kamu zararının da söz konusu olması gerekmektedir. Örneğin, doğrudan teminle alım yönteminde fiyat araştırılması yapılmadan mal alınması neticesinde eğer o dönem fiyat araştırılması yapılsaydı mevcut fiyata göre yüzde elli daha ucuza bir alım olabileceğinden hareketle kamu zararı bağlamında bir tespit ve buna dayanarak da yargılamaya esas rapor tanzim edilebilir. Yine, (Aksoy vd., 2018: 49)'da belirtildiği üzere bu tür yargılamanın dosya üzerinden temel bağlamda dosya üzerinden yürüdüğü, genel manada usule ilişkin ve nevi şahsına münhasır olarak yargılama usul yasasının olmadığı ve bu hesap yargılaması sürecinde bulunanların denetçi, savcı, raportör, daireler ve temyiz kurulunun yer aldığı vakadır.

4.6. Hesap Yargılamasında Dairenin İşleyişi

Daire başkanları ve dairede yer alan üyeler, 6085 sayılı Yasa'ya göre hem Sayıştay mensubu hem de Sayıştay meslek mensubudurlar. Aynı zamanda daireler, Sayıştay'ın kuruluşuna dâhil organlardandır. Daire başkanları, Sayıştay Genel Kurulu tarafından dört yıllığına seçilirler. Üyeler ise TBMM tarafından seçilir. Daire başkanlarının ve üyelerin hangi dairede görev yapacaklarına dair kararı Sayıştay Başkanı verebilir. Daireler, birer hesap mahkemesi hüviyetindedir. Dairelerin üye sayısı yedi olup biri başkan ve diğeri altı üyeden müteşekkil bir yapıya sahiptir. Toplantı yeter sayısı biri başkan olmak üzere en az beş üye ile toplanır. Neticede kararlar ve hükümler, oylar hangi yönde çoksa o yöndeki karar geçmekte ve kabul görmektedir (6085 sayılı Yasa). Buradan hareketle dairelerin idari yargıdaki ilk derece mahkemelerine benzediğini ifade edebiliriz. Neticede yargılamaya esas raporlardaki tespitlerin karara bağlandığı ilk yer burasıdır. Bu nedenle önem ihtiva etmektedir.

6085 sayılı Yasa'ya göre, daireler, hesap mahkemesi sıfatıyla faaliyetlerini yürütürler. Bu bağlamda 6085 sayılı Yasa ve Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Daire ile ilgili olarak işleyiş bağlamında genel olarak şunlar ifade edilebilir;

- Sayıştay denetçileri tarafından tanzim edilen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararları bağlamındaki tespitleri kesin hükme bağlama faaliyetini, yani kamu zararının muhataplarından tazmini kararı verilme sürecini yürütür.

- Dairelerde salı ve perşembe günleri bağlamında gündem oluşturulur.

- Yargılamaya esas alınan raporların gündeme alındığı ve görüşüleceği durumlar için gerekli izahatları vermeleri bakımından asgari olarak üç gün önceden bahse konu grup başkanı, ilgili raporu tanzim eden denetçi, ahizler ve sorumlular çağrılabilir.

- Sorumlular denetçiye savunma verirken bu metinde yargılamaya esas rapor kapsamında duruşma talep edebilirler.

- Ahizler de duruşma talebini bir dilekçe ile isteyebilir.

- Yargılamaya esas rapor üzerine görüşmeler tamamlanmasına müteakiben en kідemsiz üyeden başlamak suretiyle oylama safahatına geçilir.

- Kararlar oy çokluğu ile alınabilir.

- Verilecek kararlar ise yargılamaya esas raporda belirtilen hususların mevzuata uygun olduğu, kamu zararı ne ise onun sorumlu olanlardan tazmin edilmesi, kamu zararı olmadığı kanaatine varılması neticesinde konu hakkında ilişilecek bir husus bulunmadığı veya lüzumlu olduğu kanaatine varılan hususların bahse konu merciilere bildirilmesi şeklinde kararlar verebilir ki bu şekilde daire safahatı tamamlanmış olur.

Daireler, yürürlükteki mevzuat kapsamında yargılamaya esas rapor üzerine verdikleri kararlarına ilişkin olarak bir tutanak düzenlenir. Bu karar ilgili tutanağın muhtevasında gerekçeli olarak yazılır. Bu bir nevi soyut uyuşmazlığın yargılama neticesinde somutlaştırılarak ona hukuk âleminde gerekçeyle desteklenerek bir görünüm kazandırılması faaliyetidir. Bu tutanaklar olası durumlar için arşivde saklanmak üzere Arşiv Müdürlüğü'ne gönderilir. Bu tutanaklara dayanarak artık mahkeme ilamı düzenleme safahatına geçilir ve taraflara tebliğ süreci işletilir. Bu ilamlarda asgari olarak;

‘‘Daire ve karar numarası, ilgili kamu idaresinin veya hesabın adı ve denetim dönemi, raporu düzenleyen denetçinin, savcının ve ilamı yazan raportörün ad ve soyadları, sorumluların ve varsa vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları ile unvan ve adresleri, denetçinin rapora konu ettiği hususların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti, savcının düşüncesi, istem sonucu ve sorumluların savunmalarının özeti, duruşma yapılıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunanların ad ve soyadları, kararın hukuki dayanakları ile gerekçesi, tazmin hükmolunan hallerde tazmin miktarı ve uygulanacak faizin başlangıç tarihi ile ödeme tutarlarına ait ahiz listesi, tahsil edilmek suretiyle ilişigi giderilmiş hususlar ve ahizleri ile tahsilât miktarları, Sorgu üzerine tahsil edilmiş olan miktarların yersiz tahsil edildiğine karar verilmesi durumunda, tahsilâta ilişkin belgelerin tarih ve numarası, sorumluların ve ahizlerin ad ve soyadları ile iade gerekçesi, hüküm dışı bırakılan hususlar, kararın tarihi ve oybirliği veya oy çokluğu ile verilmiş olduğu ve varsa muhalefet şerhi, hesap yargılamasını yapan daire başkan ve üyelerinin ad ve soyadları ile imzaları yer alır’’ [Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik]

Sayıştay'da yer alan dairelerde netice olarak denetçi raporu, denetçi raporuna istinaden yargılamaya esas rapor ve bunlardan hareketle de ilam sürecine giden yolda Sayıştay daireleri kuşkusuz birer hesap mahkemesi işlevi görmektedirler. Konuyla ilgili olarak Sayıştay Başkanlığı'nın kurumsal web sitesinden ulaşabildiğimiz kadarıyla daire kararlarından bir örnekle ilam sürecine giden durumu somutlaştırmış olabiliriz. Öncelikle olarak bu web sitesinde daire kararlarının yargı kararları sekmesi altında yer aldığına dikkat çekmek isteriz. Bu da hesap mahkemesi olma niteliğinin açık örneğidir. Bu web sitesinde ilan edilen ve tutanak tarihi 24.10.2023 olan 4. Daire İlamına göre, konunun personel mevzuatını ilgilendiren bir karar olduğu, denetim yılının 2018 olduğu, tutanak tarihi ile arasında yaklaşık 5 sene olduğu, belediyede memur olarak çalışmaktayken özel kalem müdürlüğü kadrosuna yükselme şartlarını sağlamadan atanmasında oy çokluğu ile usulsüzlük olduğu tespitiyle ve atama işlemini yapan belediye başkanının tek başına sorumlu tutulması kararıyla bu ilamın tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içerisinde Sayıştay Genel Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere toplam kamu zararının ilgili belediye başkanına ödettirilmesine karar verildiği görülmektedir (Sayıştay, 2023). Bu kararın denetçi incelemesinin 2018 yılı olması ve 2023 yılında karar verilmesi neticesinde arada yaklaşık 5 yıllık bir sürenin geçtiği görülmektedir. Özellikle bu türden kamu zararlarının denetim raporlarından kısa bir süre içerisinde tahsil edilmesine ilişkin ilam metinleri ortaya konulmazsa bizim gibi enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde her ne kadar yasal faizi işletilerek tahsiline karar verilse bile 2018-2023 yılları arasında enflasyonun yüksek olması sebebiyle ilgili parasal tutarın Devlet bakımından enflasyonla birlikte eridiğini ve değerinin oldukça azaldığını söyleyebiliriz. Yine, denetimi yapan denetçi ile hesap yargılaması yapan üyelerin aynı çatı altında olması da burada tartışılabilir ve olumsuz manada bir yüklenme olabilir. Neticede denetleyen kuruluşla yargı safahatını işleten aynı kuruluş olduğunda ve mevzuatlarının de tek olduğu düşünüldüğünde ortaya hakkaniyetten uzak kararlar da çıkabilme ihtimali olabilmektedir. Ortaya haksız bir karar çıkmasa bile bu türden izlenimler ve mana atfetmeler de adalete olan inanç dünyasını sarsacak nitelikte olabilir.

Dairelerde yargılamaya esas raporla birlikte başlayan süreçten ilam süreci ve bunun ilanına kadar geçen süreçte kayıt defterleri, tutanak defteri ve zimmet defterleri tutulur. Yine ilgili Daire heyet üyeleri tarafından yargılamaya esas rapor ve onun dayanağı olan raporlara rapor değerlendirme puanı verilir ve burada geçerli olan esas ise aritmetik ortalamadır (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik). Bu süreci işleten daireler yukarıda bahsi geçtiği üzere bir gerekçeli bir ilam ortaya koymak suretiyle daire adına faaliyet tamamlanmış olur. Bu faaliyetin tamamlanmasından sonra yargılamanın iadesi müessesesi

işleyebilir. Özellikle sorumlu olanlar, bunların bağlı olduğu idareler, muhasebeye ilişkin ilgili birim, Sayıştay Başsavcılığı tarafından bu yargılamanın iadesi talep edilebilir. Bunun talep edilmesine ilişkin başvuru ve neticesinde tekrardan inceleme kararı veren daire tarafından gerçekleştirilir. Bu durumun ortaya çıkabilmesi için de yargılamanın iadesi bağlamında nedenler ve/veya gerekçelerin oluşmuş olması gereklidir. Örneğin, maddi hata durumu, sorumlular aleyhine veya lehine oluşan ilam öncesindeki dayanak belgelerde sahtecilik durumunun vuku bulmuş olması, gerek denetleme gerekse de hesap yargısı safahatında görülmesi gerekirken görülmeyen veya gözden kaçan bir durumun olduğunun ortaya çıkması, bilirkişi ve uzmanın görüşüne başvurulduğu durumlarda gerçeğe aykırı rapor tanzim edildiğinin ortaya çıkması durumlarında yargılamanın iadesi istenebilir. Burada başvuru için süre ilamın tebliğinden itibaren beş yıldır. Bu başvuru neticesinde ilamda bir değişikliğe gidecek yargılamanın iadesi durumu yoksa da başvurana yazıyla bildirilir. Bu süreç temyiz süreci olmayıp doğrudan dairenin koşulları oluşması ve gerekçelerinin olması halinde doğrudan kendi heyeti tarafından yani karar veren heyet-daire tarafından tekrar gözden geçirilme durumuna tekabül etmektedir (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik).

4.7. Yargılama Safahatında Sayıştay Başsavcılığı'nın Hukuki Durumu ve Rolü

6085 sayılı Yasa ve Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliği hükümleri dikkate alındığında Sayıştay Başsavcılığı'nın başsavcı ve savcılardan müteşekkil bir yapıya haiz olduğu, burada temsilcinin başsavcı olduğu, savcıların ise kendilerine tevdi edilen yargılamaya esas raporlar, varsa ek raporlar, karar düzeltme ve temyiz gibi durumlarda/başvurularda konu hakkında hukuki minvalde bir mütalaa verme yetkilerinin olduğu vakadır. Yine, savcılar yargılamanın iadesi başvurusunda bulunabilir. Görevlendirilen bir savcı, dairede gerçekleştirilen hesap yargılaması sürecine katılır ve konuyla ilgili olarak görüşünü belirtir, ancak bu toplantılarda oy hakkı yoktur. Hesap yargılaması neticesinde ortaya çıkan ilamların infazına ilişkin olarak izleme işlemini Sayıştay Başsavcılığı yapar ve Sayıştay İlamları Bilgi Formunun Başsavcılık elektronik posta adresine gönderilir. Aksi durumlarda Başsavcılık olumsuz durumları Başkanlık Makamına bilgi olarak gönderir. Yapılan denetimler ve hesap yargılaması aşamasında bir suç olgusuna rastlanması halinde konu ilgili Cumhuriyet Başsavcılığı ile paylaşılır.

Sayıştay'da yer alan savcıların, adli yargılama sürecinde olduğu gibi bir iddianame yazmadığı bilinmelidir. Burada savcının temel görevi, görüş bildirmekten öte bir şey değildir. Bu görüş elbette ki uzman ve bilirkişinin verdiği görüşten daha geniş ve sürecin içerisinde yer alarak olsa da ilgili savcının dairedeki hesap yargılaması sırasında oy hakkının olmaması,

iddianame düzenlenmemesi gibi durumlar savcılarının görev tanımının pasif olduğu kanaati uyanmaktadır. Tek başına görüş vermesi meselesi savcılarının hukuki durumunu güçlendirmekten uzak olacaktır. Bu yönüyle savcılarının hukuki durumu ve yargılama safahatındaki rolünün yeniden ele alınmasında fayda görmekteyiz.

4.8. Daire Kararları Sonrası Temyiz ve Karar Düzeltme Aşaması

1982 Anayasası, 6085 sayılı Yasa ve Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu Ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri birlikte dikkate alındığında Sayıştay uhdesinde faaliyetine devam eden Temyiz Kurulu'nun yer aldığı, bu kurulun Sayıştay dairelerince verilen kararlarda/ilamlarda tekrar incelenmesi bakımından son hüküm mercii olup üyeleri Sayıştay Genel Kurulu tarafından belirlenir. Temyiz Kurulu'nun görev süresi dört yıldır. Rapor Değerlendirme Kurulu'nda görevli olanlar bu mekanizmaya üye seçilemezler. Bu müesseseye/kurula dört daire başkanı ve dairelerden de iki üye seçilebilir. Temyiz Kurulu'nun başkanı da en kıdemli daireni başkanı olarak hüküm altına alınmıştır. Toplantı gündemi Kurul Başkanı tarafından hazırlatılır. Bu aynı zamanda bir çağrı niteliği taşımaktadır. Gündeme ilişkin konular, varsa ekleri ve raportörün mevcut görüşü toplantıdan önce Sayıştay Başkanı, Kurul'da yer alan üyeler ve Başsavcılığa, bilgi için de Kurul üyesi olmayan daire başkanlarına gönderilir.

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu Ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre, Kurul toplantıları duruşmalı yapılabilir. Toplantılarda duruşmalı bölümlere savcı kendiliğinden katılır. Diğer toplantılara ise savcı, Temyiz Kurulu tarafından davet edilirse gelebilir. Burada savcının temel görüşü konu hakkında mütalaasını vermesi bahsidir. Yine, sorumlular duruşmada yer alması halinde kendilerince konu hakkında açıklama yapabilirler. Duruşma talep edilmez veya edilmesine müteakip duruşmaya gelinmezse o zaman inceleme dosya/evrak üzerinden yapılmaya devam edilir. Kurulun kendine has toplantı ve karar yeter sayısı vardır. Toplantı yeter sayısı asgari olarak üye tam sayısının üçte biridir. Karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Karar aşamasında oylamada eşitlik çıkması halinde Temyiz Kurulu'nun Başkanı'nın tercih ettiği taraf yani onun oyunun bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Temyize konu kararda ve ilam metninde imzası olan Temyiz Kurulu üyesi oy kullanamaz. Temyiz Kurulu'nun daire kararını olduğu gibi onaması mümkün olduğu gibi düzelterek onama veya bozma veya kararı kaldırma hakkı ve yetkisi vardır.

Temyiz Kurulu'nun daire kararını kaldırması kararını verebilmesi için toplantıda üye tam sayısının üçte ikisi çoğunluğu ile karar alması gerekmektedir (Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu Ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik).

Temyiz Kurulu tarafından verilen kararlar, karar sürecinde ifade edilenlere uygun ve gerekçeli olmak kaydıyla raportörlük tarafından yazılması gerekir. Burada da bir tutanak düzenlenir ve toplantıya katılanlara imzalatılır. Azlık görüşlerine de yer verilir. Neticede temyizi harekete geçiren dilekçe, varsa ekleri ve Temyiz Kurulu tarafından verilen ilam metninin bir nüshasını ihtiva eden dosya gerekli işlemler için ilgili birime gönderilir. Verilen karar kapsamında bir kez karar düzeltmeye gidilebilir. Burada süre temyiz ilamını tebliğ tarihinden itibaren 15 gündür. Karar düzeltme aşaması da temyiz aşamasındaki kural ve kaidelere tabidir. (Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu Ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik).

4.9. Yargılama Safahatında Raportörler ve Faydalanılan Uzman ve Bilirkişilerin Durumu

Raportörler, Sayıştay uhdesinde yer alan denetçilerden yeter derece kadarının Sayıştay Başkanı tarafından görevlendirilmesi sürecidir. Yargılama safahatındaki ilam, karar, tutanak, kurul görüşü gibi durumların ve bunlara dair diğer işlerin yapılabilmesi ve yazım işlerinin gerçekleştirilebilmesi maksadıyla raportörlerin görevlendirilmesi yapılır. Burada özellikle Kurul toplantılarına ilişkin olan tutanakların asılları raportörlük arşivinde saklanır ve bunların birer nüshası da dijital alanda da depolanır (Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu Ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik). Buradan anlaşıldığı üzere raportörlerin hukuki durumu yardımcı olan, işin yürütümünü kolaylaştıran olarak ifade edilebilir. Bunların toplantılarda oy hakkı yoktur. Neticede raportörler, esasında birer denetçi olup Sayıştay Başkanı tarafından işin akışının kolaylaşması için yapılan görevlendirmeleri ifade eder.

Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, denetim, inceleme ve benzeri aşamalarda incelemeye konunun teknik bir bilgiyi ihtiva etmesi, vuzuha kavuşturulmasında spesifik olarak uzmanlık ihtiyaç olan bir durumu ifade etmesi halinde, yani denetçi mesleğinin getirdiği ve kazandırdığı bilgi, beceri ile çözülemeyecek derecede karmaşık ve zor olan işlerde bilirkişi görevlendirilmesi mümkündür. Denetim, inceleme devam ederken böylesine sorunlu bir alanla karşı karşıya kalan denetim heyetindeki grup başkanı tarafından Sayıştay Başkanlığı'ndan konuyla ilgili olarak bilirkişi

görevlendirme izni ister. Bu talebin uygun görülmesi halinde işlemlere grup başkanı devam eder. Bilirkişi ekip başı tarafından tespit edilir ve ilgili kişi ya da kişilere yemin etmeleri sağlanır. Ekip başkanı tarafından bilirkişiye bir süre verilir. Bilirkişiden istenilen hususlar yazılı olarak kendisine tebliğ edilir. Bilirkişinin kendisine tevdi edilen görevi bizzat kendisi yerine getirmesi gerekmektedir. Neticede bilirkişi ilgili konu hakkında kendisine verilen süre ve varsa ek süre içerisinde raporunu teslim eder. Denetim, inceleme aşamasında bilirkişiden bu şekilde istifade edilmiş olur. Bilirkişinin raporu esas alınarak işlem tesis edilmiş olması, bu raporun ister kasten ister ağır ihmalle hazırlanmış olması halinde bu rapor nedeniyle zarar görenler, Devlet aleyhine tazminata ilişkin hükümler gereği dava açabilirler. Tazminat davalarından kaynaklı olarak Devletçe ödenen tutarlar ilgili bilirkişiye rücu edilir (Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik).

Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, denetim, inceleme aşamasında tetkik edilecek konu dâhilinde kalmak şartıyla özellikle deneyim, spesifik bilgi ve maharete ihtiyaç olan hallerde uzman çalıştırılması mümkündür. Bu uzmanın belirlenmesinde konunun ciddiyeti, uzmanın özelliği ve risk ilkeleri dikkate alınır. Ekip başkanı, uzman gerekliliği ve talebi hakkındaki talep yazısını Sayıştay Başkanlığı'na sunar. Olumlu cevap gelmesi ve izin verilmesi halinde işlemleri ekip başkanı devam ettirir. Gerçek kişi veya tüzel kişi olarak uzman çalıştırılmasına karar verilmesi halinde konu hakkında çalışılacak uzmanla bir sözleşme akdedilir. Bu akitte çalışmanın konusu, gayesi, gizliliği, kullanılacak araçların neler olduğu, süre ve çalışmanın nerede yürütüleceği ve gelişen koşullara göre diğer unsurlar yer alır. Uzman alanında yeterli olmalıdır. Uzmanının tarafsızlığı esastır. Uzmanın sorumluluğu genel hükümlere göre olabilir. Neticede ortaya bir rapor çıkar ve denetim, incelemeye uygun görülmesi, faydalı olması halinde bu rapordan istifade edilebilir (Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik).

4.10. Yargılama Süreci Sonucuna Göre Suç Duyurusu Müessesinin İşletilmesi

6085 sayılı Kanun ve diğer alt mevzuat birlikte değerlendirildiğinde denetim, inceleme, yargılamaya esas raporla birlikte hesap yargılaması safahatında konusu suç teşkil eden bir duruma rastlanıldığında ilgili ve yetkili Cumhuriyet Başsavcılıklarına bilgi verilmektedir. Konuyla ilgili olarak güncel durumda ve geçmişte suç duyurusu işlemi olup olmadığı hakkında bir bilgi alınmamıştır. Sayıştay'ın kurumsal web sitesinde de bu minvalde herhangi bir veriye rastlanılmamıştır.

Sayıştay denetçileri, raportörleri, başsavcısı, savcıları, üyeleri, kendisinde faydalanılan uzman ve bilirkişiler ister denetim ister yargısal safahat aşamasında olsun konusu suç teşkil eden bir durumla karşı karşıya kalmaları halinde velev ki Sayıştay mevzuatında herhangi bir suç duyurusu ibaresi olmasa da bile Türk Ceza Kanunu'nun genel hükümleri uyarınca ilgili ve yetkili Cumhuriyet Başsavcılıklarına bilgi vermek zorunda oldukları kanaatini taşımaktayız. Aksi takdirde suçu ve/veya suçluyu gizlemiş olmakla karşı karşıya kalma durumu olabilir. Yani, genel hükümlere göre de esasında bilgi vermekle yükümlüdürler.

4.11. Sayıştay Denetiminin ve Hesap Yargılamasının Yerel Yönetimler Üzerinde Etkinliği ve İşlevselliği

Sayıştay, kendi uhdesinde denetleme ve hesap yargılama faaliyetini birlikte yürütmektedir. Yerel yönetimler(köy idareleri hariç) üzerinde de önce denetleme faaliyetini yerine getirmektedir. Akabinde de yargılamaya esas rapor tanzim edilmesi ve kamu zararı olgusu ve/veya mevzuata aykırılıklar olması halinde ilgili hesap yargılaması faaliyetini yürütmektedir. Yani, denetleyen ve yargılayan kurumun aynı olması her şeyden önce hem tarafsızlık bakımından hem de kurum kültürünün tüm süreçlere olumsuz manada sirayet etmesi bakımından tartışılabilir bir durum olabileceğini değerlendirmekteyiz. Yerel yönetimlerden belediyelerin başkanları ve meclis üyelerinin seçimle gelmeleri de iktidar partisi ile onun seçtiği Cumhurbaşkanının aynı partiden olması ve aynı siyasi partinin mecliste çoğunluğu nedeniyle Sayıştay üyelerini belirleme kabiliyeti nedeniyle gerçekten bu denetim ve yargılama faaliyeti hakkaniyetle bile yapılsa tarafsızlık bakımından ucundan kıyısından sorunlu alanlara gebe olabilir. Yönetim ve Sayıştay iç yapısının teşkili bakımından yerel yönetimler üzerinde bu yönüyle etkin bir denetim yapılamama durumu ortaya çıkabilir.

Sayıştay kurumsal web sitesinde yayınlanan 2022 yılı il özel idaresi raporlarına bakıldığında 11 adet il özel idaresi raporunun yayınladığı görülmektedir (Sayıştay, 2023). Buradan hareketle 2022 yılında sadece 11 adet il özel idaresinin denetlenebildiği görülmektedir. İl Özel idaresi sayısının 51 olduğu dikkate alınacak olursa 40 adet il özel idaresi raporunun yayınlanmadığı ve buna bağlı olarak bu idarelerin 2022 yılı denetimlerinin yapılamadığı açıktır. Bunun nedenleri muhtemelen denetçi, bütçe gibi bazı yetersizlikler olabilir. İşte bu gibi durumlar nedeniyle Sayıştay ilgili idareler nezdinde sürekli olarak etkin ve işlevsel bir biçimde denetim faaliyetini gerçekleştirememektedir.

Sayıştay kurumsal web sitesinde yayınlanan 2022 yılı belediye ve bağlı idare raporlarına bakıldığında ülke sathındaki irili ufaklı tüm belediyelerin denetlenemediği ve bu nedenle

raporlarının yayınlanamadığı görülmektedir (Sayıştay, 2023). İçişleri Bakanlığı verilerine göre ülke sathında büyükşehir, büyükşehir ilçe, il ve ilçe, belde belediyesi olarak toplamda 1393 belediye olduğu (İçişleri Bakanlığı, 2023) açıktır. Özellikle bu belediyelerin bazılarının bağlı idarelerinin de olduğu bilindiğine göre bu sayı 1393 sayısının oldukça üzerinde olduğu ortadadır. Sayıştay tarafından 2022 yılı hesap dönemi için tüm belediye ve bağlı idarelerin denetimi gerçekleştirilemediği için belediyeler üzerinde de etkin ve işlevsel bir biçimde denetimlerini yapabiliyor gibi bir sonuca ulaşamayız. Bunun nedenleri denetçi yetersizliği, etkin bir denetim sisteminin henüz oluşturulamamış olması, bütçe yetersizliği gibi nedenler olabilir. Sonuç olarak 2022 yılı yayınlanan belediye denetim raporlarının sayısının en azından 1393 olmadığı açıktır. Bu da çeşitli nedenlerle sürekli ve etkin denetim yapılamadığını somut bir biçimde ortaya koymaktadır. Belki belediyeler üzerinde denetim yetkisi olan mahalli idareler kontrolörleri ile mülkiye teftiş kurulu çeşitli denetimleri yapsa da onların denetimi Sayıştay denetim sürecinin oldukça uzağındadır. Sayıştay denetimine en yakın denetim türü yerel yönetimlerde istihdam edilen iç denetçiler eliyle yapılan denetimlerdir. Ancak her belediye ve il özel idaresinde iç denetçi yoktur. Yine, iç denetçi olan belediye ve özel idarelerde de yeterince ya sayısal olarak denetçi yoktur ya da yapılan denetim sayısı oldukça azdır. Yerel yönetimlerde bu minvalde etkin ve işlevsel bir iç denetim ağının da henüz kurulamadığı ve kurulanlarda da sağlıklı bir işleyişe sahip olunamadığından dolayı bu tür yerlerde Sayıştay denetimine mutlaka ihtiyaç vardır. Sayıştay'ın mevcut durumu da dikkate alındığında yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim sisteminin olmadığını ifade edebiliriz.

Sayıştay denetiminin bir sonraki safahatını oluşturan hesap yargılaması sürecinin hızlı bir biçimde işlemediğini ifade edebiliriz. Sayıştay kurumsal web sitesinde yargı kararları sekmesi altında daire kararlarını tetkik ettiğimizde sadece 2023 yılında karar verilenlere baktığımızda tutanak yılı 2023 olması ile denetçi raporunun yani hesap yılının arasında 2021, 2018, 2019 gibi yıllara rastlanılmaktadır (Sayıştay, 2023). Yani, ilam ile denetçi raporu arasında bir yıldan daha fazla bir zamana tekabül eden durumların varlığını müşahade etmekteyiz. Burada özellikle daire ilamlarında kamu zararı ve rücu işlemlerine konu olması durumunda denetçi raporu ile ilam tarihi arasında ciddi zaman aralığı olması durumunda her ne kadar yasal faizi ile ödettirilmesine karar verilse de ülke sathında 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarında enflasyonun yüksek seyrettiği ve Türk Lirasının değerinin oldukça düştüğü bir ortamda Devlet tarafından bu rücu ve ödettirme işlemlerinden dolayı ayrıca bir zarara uğradığını ifade edebiliriz. Yine bu karar sürecinin uzun sürmesi de bize hesap yargılaması safahatının da tekraren ele alınması gerektiğini göstermektedir. Hesap yargılamasının sadece daire kararı ile

kesinleşmediği dikkate alındığında temyiz ve karar düzeltme aşamaları da süreci uzatmaktadır. Temyizde ve karar düzeltmede geçen süre normal eşiklerde olsa bile daire kararlarının yukarıda bahsedildiği gibi çeşitli nedenlerden ötürü geç verilmesinden kaynaklı olarak hesap yargılamasının etkinliği ve işlevselliğinden bahsedilmesi kanaatimizce oldukça zordur.

Sayıştay denetimi ve hesap yargılaması bakımından tıpkı Türk idare hukukunda bir idari usul kanunu olmadığı gibi bu alanda da yargılamaya ilişkin olarak temel bir hesap yargılamasına ilişkin usul kanununun henüz yürürlükte olmadığı açıktır. Bu bağlamda denetim ve hesap yargılamasının tüm yükünün 6085 sayılı Yasa, 5018 sayılı Yasa ve alt mevzuatlara kaldığından dolayı ve bizce bu mevzuatların kamil manada düzenlenmediği ve içeriğinin çok genel ibarelerle dolu olduğundan dolayı mevzuat bakımından da sorunlu alanların varlığını müşahede etmekteyiz. Bu kanıya varabilmek için 6085 sayılı Yasa, 5018 sayılı Yasa ve özellikle 6085 sayılı Yasa'nın alt mevzuatı tek tek irdelenmiştir. Neticede bir denetim rehberi üst norma göre daha kolayca değişebilmektedir. Yine, usul ve esasları ilgilendiren yönetmelik adındaki metinlerin kanunlara göre daha kolay bir biçimde değiştirilebildiğinden bahisle uygulamada istikrar ilkesinin kaybolabildiğini söyleyebiliriz. Özellikle denetime ilişkin mevzuatların sık sık değişmemesi, ilgili kurumun teşkilat kanunu ile usul kanunun mutlaka ayrı olması kamu yararı bakımından önem ihtiva ettiğini değerlendirmekteyiz. Sayıştay hesap yargılaması sürecinde Sayıştay Başsavcısı ve savcılarının rolünün daha silik, pasif, gölge olduğu ve sadece görüş vermekten ibaret olduğunu müşahade ettiğimizden dolayı bunların düzeltilmesi ve bu savcılık rolünün eğer farklı bir denetim birimi kurulmayacaksa ve reform yapılmayacaksa hak ettiği içeriğe sahip kılınması gerekmektedir. Yani, iddianame müessesinin mutlaka Sayıştay'a da getirilmesi gerekmektedir. Sayıştay savcılarının mevcut durumdaki rolünün hesap yargılamasının etkinliği ve işlevselliğine en azından yerel yönetimler bakımından zarar vermekte ve sekteye uğratmaktadır. Yine denetçilerin raportör olarak görevlendirilmesi demek ilgili denetçilerin fiili olarak denetim sürecinden çekilmesi manasına gelecektir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nde olduğu gibi raportör yardımcılığı gibi ayrı bir kadro ihdas edilmesi gerekmektedir. Burada raportörlükte görevlendirilen yetişmiş denetçilerin fiili denetim yerine raportör olarak görev almaları bizce kamu kaynağının etkin kullanılmadığı ve kamu zararı tespitleri yapan Sayıştay'ın bu yönüyle kamu yararına aykırı davrandığı izlenimi oluşmaktadır. Neticede yerel yönetimler özelinde hesap yargılaması aşamasında da denetim aşamasında da mevcut verilere göre çeşitli sorunlardan kaynaklı olarak etkinlik ve işlevselliğinin yakalanamadığı sonucuna varabiliriz.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ KAPSAMINDA TÜRK SAYIŞTAYI

5. Bazı Yabancı Ülke Sayıştaylarına Genel Bakış ve Türk Sayıştay'ının Bir Yüksek Mahkeme Olarak Tasarlanması

5.1. Bazı Yabancı Ülke Sayıştayları

Sayıştayların yapısı ve hukuki durumu ülkeden ülkeye bir takım farklılıklar arz etse de genel olarak dünyada Sayıştay örgütlenme modellerinin kurul modeli, ofis modeli ve yargı modeli olduğunu ifade edebiliriz (Yalçın, 2017: 66). Bu model farklılıklarının temel sebebinin ülkelerdeki yürürlükteki mevzuattan kaynaklandığını ifade edebiliriz. Ülke Sayıştaylarının durumunu ve konumunu daha çok o ülkelerde yer alan adli ve idari yargıya tevdi edilen görevlerin kapsamı olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle kurul modeli ayrışmayla birlikte yargı yetkisi olan ve olmayan şeklinde ikiye ayrılabilir. Bu bağlamda kurul tipi ve ofis tipi Sayıştay örgütlenmesinin izah edilmesi ile iktifa edilecektir.

5.1.1. Kurul Tipi Bağlamındaki Sayıştaylar

Karar alma biçiminin tek bir başkana dayanmadığı, karar almanın farklı özelliklere haiz heyetlere bırakıldığı ve bu minvalde ilgili kararı hangi heyet verirse versin bunların tümünün bir bütün cihetiyle Sayıştay'ı simgelediği bir duruma işaret etmektedir. Kurul formuna dayalı oluşan Sayıştaylarda genel olarak yargı yetkisi de mevcuttur. Bunlara örnek olarak Fransa, Belçika, Türkiye, İtalya, İspanya verilebilir. Ancak kurul formunda olup da yargı yetkisi olmayan Almanya, Hollanda, Japonya gibi örnekleri de mevcuttur. Kurul tipindeki Sayıştayların birer hesap mahkemesi ismiyle belirtilirler (Demirbaş, 2001: 17). Buradan hareketle kurul tipindeki örgütlü Sayıştayların umumi olarak hem denetim hem de hesap yargısı görevlerinin olduğu ve bu hedefler için faaliyet gösterdiği ifade edilebilir.

Kurul tipi kapsamında Federal Almanya Sayıştay'ını ele alacak olursak bu Sayıştay da tıpkı Türk Sayıştay'ı gibi kurul halinde görev ve yetkilerini ifa etmektedir. Bu bağlamda her dairede bir başkan ile kâfi adette birim başkanlarını ihtiva eden bir senat(kurul) yer almaktadır. Ayrıca, kurulların dışında bir de büyük kurul teşkil edilmiştir. Hem kurullar hem de büyük kurul mali manadaki işlere ilişkin ihtilafları vuzuha kavuşturur. Bu minvalde kurullar kendisinin vuzuha kavuşturması bakımından çözemeyeceği büyüklükte olan ve/veya kendisini aşan ölçüde giren ihtilaflar bakımından büyük kurula başvuru yapabilir (Kent, 2007: 995-996). Buradan hareketle kurul tipi denilince bir heyetin varlığı anlaşılmalıdır. Ancak burada yargısal bir faaliyet olmadığı ve somut uyuşmazlığın sadece bir denetim mekanizması uhdesinde vuzuha

kavuşturulduğu hususu gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Her ne kadar Fransa, Türkiye, Belçika gibi kurul tipi uygulamasına örnek olarak verilebilecek ülkelerde ilgili Sayıştayların yargılama faaliyetini kapsıyor olmasını ifade etsek de her kurul tipi uygulamasında bunun zorunlu bir durum olmadığını ve bunun en tipik örneğinin de Alman Sayıştay'ının olduğunu söyleyebiliriz. Bu cihette kurul tipi uygulaması ister yargılamayı ihtiva etsin isterse de ihtiva etmesin burada temel alınan noktanın karar alma mekanizmasının ana gövdesini bir heyetin teşkil ettiği gerçeğinin mevcudiyeti olmasıdır. Buradan hareketle kurul tipi uygulamalarında kararların kurul içinde alınarak bir nevi kurulda yer alanlarla istişare ederek tekli yapı yerine ilgili üyelerin görüşleriyle birlikte çoğunluğun çözüm önerisine ulaşmanın amaç edinildiğini ifade edebiliriz. Özellikle Federal Alman Sayıştay'ı bakımından hem eyaletler hem de federal üst yapının varlığı sabittir. Bu yapı içinde yer alan Sayıştay unsurlarının mali işlemlere göre bir ilişki içinde olduğunu ve bunun da kurul tipi yapılanmanın bir fayda sonucu verdiğini ileri sürebiliriz. Nitekim, (Dağlıoğlu Şanlı ve Çiçek, 2015: 9)'a göre, eyalet yapısı ile üstte yer alan federasyonun mali alana ilişkin organizasyonun iç içe geçen durumu itibariyle bu türden kurumsal yapıların aralarında ortak çalışma olgusunu zaruri kılmaktadır.

Kurul tipi uygulamasına Fransız Sayıştay'ı cephesinden baktığımızda bu Sayıştay'ın tarihsel bağlamının Ortaçağ'a kadar götürülebildiği su götürmez bir gerçekliktir. 1967 tarihinde çıkarılan yasayla birlikte denetime ilişkin sınırları artırılarak/genişletilerek bütün idari kuruluşların ve bakanlıklarının dahil edildiği düzleme getirilmiştir. 1982 yılında ise Bölgesel Sayıştayların teşkil edildiği bilinmektedir. Bu yeni yapı sayesinde mahalli idarelere ait hesapların incelenmesi hedeflenmiş olup bunlar adına verilen yargısal bağlamdaki kararların temyizi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Köse, 2007: 121). Fransız Sayıştay'ı da ister yargısal manada olsun isterse de hesap denetimi manasında olsun kurul tipini esas alarak işlevselliğini, yetkilerini ve görevlerini yerine getirmektedir. Bu kurul tipinde ise işin içine hesap yargılaması da girmekte olup özellikle Bölgesel Sayıştaylar sayesinde mahalli alana ilişkin denetim ve yargılama durumu işlevselliğini sürdürmektedir. Bu minvalde (Köse, 2007: 127)'ye göre; Bölgesel Sayıştaylar adı altında kurulan hesap mahkemelerinin teşkili sayesinde mahalli idarelerin denetiminin işlevselliği(etkinliği) elbette çoğalmıştır.

Kurul tipinin tipik örneklerinden biri olarak Avrupa Sayıştay'ı gösterilebilir. Bu Sayıştay, kendisine üye olan devletler tarafından birer üye sıfatıyla teşekkül ettirilen kurul tipi olarak yüksek denetime dair faaliyetlerini yürütmektedir. Bu Sayıştay, Avrupa Birliği'nin dış denetim mekanizması olup mali alana ait değerlerin(kaynakların) idaresinden ve denetiminden sorumludur. Yine, Avrupa Birliği'nin parasal durumunun mevzuat kapsamında temin edilip

edilmediğinin, kullanılıp kullanılmadığının ve mali alana dair idarenin sağlıklı olup olmadığını denetlemek de bu Sayıştay'ın görev ve yetkileri arasındadır (Dikmen ve Çiçek, 2020: 64-66).

Kurul tipi Sayıştay örneğine Almanya, Fransa veya başka bir ülke bağlamında hangisi verilirse verilsin burada en temel dinamiğin yargısal faaliyeti olup olmadığına bakmaksızın aldığı kararların bir heyet bağlamında ele alınması, özellikle dairelere ve üyelere yer verilerek karar alma mekanizmasının üyeler bazında dağıtımına gidilerek en doğru veya doğruya-hakkaniyete en yakın kararın verilmesinin amaçlanmakta olduğunu ifade edebiliriz. Bu durum da ilgili ülkenin hukuki gelişmişlik düzeyine göre daha da işlevselliği artırdığı söylenebilir.

5.1.2. Ofis Tipi Bağlamındaki Sayıştaylar

Ofis tipi Sayıştay modelinin tipik bir İngiliz modeli olduğunu ifade edebiliriz. Diğer ismi Anglo-Sakson tipidir. Bu modelde ortada kurumsal bir yapı mevcuttur. Bu işleyişte yargısal safahatının olmaması, meclisle yakın temas içinde olmak suretiyle ilgili denetimin bu anlayışla sürdürülmesi ve ilgili denetimden netice elde edilebilmesinde bu yakın ilişki ile birlikte kamuoyu kuvvetinin mevcudiyeti esas özelliklerindedir (Özekicioğlu, 2017: 76). Bu ülkelere Kanada, ABD, İngiltere örnek olarak verilebilir. Bu sistemdeki Sayıştaylar genel olarak bir umumi denetçi himayesinde/başkanlığında görev yapmaktadır. Bu sistemdeki Sayıştayların salt denetim görevi mevcuttur. İlgili denetim neticesinde saptanan hukuka dair anlaşmazlıklar ilgili yargı marifetiyle vuzuha kavuşturulur. Bu modelde ilgili Sayıştay yürütme erkinden ayrıksı bir etkinlik içerisindedir (Aksoy vd., 2018 :12).

Ofis tipi Sayıştay organizasyonu bağlamında en tepedeki başkan/denetçi namına görev yapan ve hesap yargılamasına ilişkin söz sahibi olmayan monokratik bir organizasyon türüdür. Yine, bu tür örgütlenmede denetim alanı bakımından özellikli(teknik) tetkiki ve incelemesi-denetimi ile sorumluluk sahibi olup bunların neticelerinin rapor yöntemiyle Meclise gönderilmesi esastır. Bu sayede de Meclis, hükümeti denetlemekte bir araç elde etmektedir (Köse, 2007: 43). Bu durumda Sayıştay bir amaç olmanın ötesinde bir araç vazifesi ifa eder. İlgili Meclis denetimini harekete geçirmesi bakımından da önem ihtiva eder. Ayrıca, bu modeldeki denetimin etkinliği tartışılabilir ancak kurul tipi modeline nazaran daha hızlı işleyişe sahip olunabilir. Bu da harcama sonrası denetimlerin etkinliğine katkı sunması bakımından dikkate değer bir durumu ifade eder.

Konu özelinde ofis tipi organizasyona Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ını örnek olarak verebiliriz. Bu devlet, federal bir yapıya haiz olup toplamda 50 eyaletten müteşekkil bir yapıya haizdir. Her eyalet uhdesinde yani her federe devlet bağlamında yüksek denetime dair

bir idare mevcuttur. Ayrıca, federal devlet genelinde denetimle görevli olan yüksek bir denetim idaresi (General Accounting Office) bulunmaktadır (Köse, 2007: 163). Bu Sayıştay'ın faaliyeti kapsamında dayanak aldığı bazı düzenlemeler de mevcuttur. Genel olarak yasal çerçevesini yasalar ihtiva etmektedir. Bunlardan bazılarını 2008 tarihli Sayıştay Yasası, 1921 Bütçe ve Muhasebe Yasası, Federal Mali Yönetimini Geliştirme Kanunu ve Devlet Performansı ve Sonuçları Kanunu (Yücel, 2022: 164) olarak ifade edebiliriz. Neticede bu yapı sayesinde Amerikan mali sistemi hem federe devletler nezdinde hem de federal üst yapı nezdinde denetimi yapılabilmektedir.

5.2. Sayıştay'ın Bir Yüksek Mahkeme Olarak Tasarlanması

Sayıştay, 1982 Anayasası'nda yer bulmuştur. Bu anayasaya göre Sayıştay, yargı bölümünde yer verilmiştir, ancak yüksek mahkeme olarak sayılmamıştır. Anayasada yer alan kesin hüküm verme ibaresinden hareketle bir mahkeme veya yargı yeri olduğunu ifade edebiliriz. Sayıştay özellikle 6085 sayılı Yasa ve alt mevzuatla daha da şekillenmiştir. Bu minvalde hem denetim birimi hem de hesap mahkemesi olduğu yönünde kuşku yoktur. Evrensel denetim standartlarının gelişmesi, Sayıştay'ın içinde bulunduğu durum, bu durum içinde hem denetim hem de hesap yargılaması safahatının etkisiz ve işlevsiz olması gibi durumlardan dolayı ve dahi kaynaklarının/bütçesinin etkin kullanılabilmesi bakımından Sayıştay özelinde kapsamlı bir reform yapılması gerekliliği kamu yararı gereği kaçınılmazdır. Bu husus özellikle yerel yönetimlerin hem denetimi hem de kamu zararından dolayı görevlilerinin yargılanması bakımından daha da önem ihtiva etmektedir. Çünkü ülke sathında sayısal ve işlem hacmi olarak neredeyse ülkenin geneline hitap eden yapılar yerel yönetimler uhdesindedir. Bu idarelerin hem denetim hem de mali yargılama faaliyeti sağlıklı, etkin ve işlevsel olarak yapılmazsa kamu kaynaklarının kötüye kullanımı ve kamu yararının gözardı edildiği süreçler yaşanabilir. Bizce Sayıştay konusunda tarihi bir adım atılmalıdır. Bu bağlamda yeniden yapılandırılmalıdır. Özellikle denetleyen ile yargılayan kurumun aynı olmadığı farklı bir statü içerisine sokulmalıdır. Yine Türk idare sisteminde yerel yönetimleri denetleyen diğer denetim mekanizmalarının da yeni yapı içerisine angaje edilerek parçalı denetim sistemine son verilmesi hedeflenmelidir. Bu bağlamda aşağıdaki süreçler işletilmeli ve bu anlayışa paralel olarak aşağıdaki lüzumlu olarak değerlendirdiğimiz mevzuat değişiklikleri yapılmalıdır.

5.2.1. Anayasal Düzenleme

1982 Anayasası'ndaki Sayıştay ile ilgili olarak tüm hükümler öncelikle mülga edilmelidir. Bu minvalde Sayıştay yeniden ele alınarak tafsilatlı bir biçimde anayasada hüküm

altına alınmalıdır. Sayıştay; Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin peşi sıra bir yüksek mahkeme olarak anayasada belirtilmelidir.

Sayıştay'ın bir yüksek mahkeme olarak belirtilmesine müteakiben görev ve yetki tanımının anayasada sarıh bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir. Özellikle Sayıştay'ın sadece yüksek bir hesap mahkemesi olarak görev ifa edeceği düzenleme altına alınmalıdır. Sayıştay'ın hem denetleyen hem de yargılayan konumundaki denetleme mekanizmasına son verilmelidir.

Sayıştay'ın görev tanımı şu şekilde olabilir;

Sayıştay, bir yüksek hesap mahkemesi olarak Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı, Merkezi İdare Yüksek Denetim Başkanlığı ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yüksek Denetim Başkanlığı tarafından tanzim edilecek denetim ve yargılamaya esas raporların Sayıştay Başsavcılığına gönderilmesi ve Sayıştay Başsavcılığında yer alan savcılar eliyle düzenlenecek iddianame kapsamında ilgili kurumlardaki görevlileri kamu zararı, hukuka aykırılık, rücu kapsamında yargılama faaliyetlerini bir bütün olarak yürütür. Sayıştay bölge bazlı ilk derece mahkemesi olarak coğrafi teminat kapsamında bölgelerde teşkilatlanabilir. Ancak ilk derece ve temyiz faaliyetleri ile yargılanmanın yenilenmesi başvuruları sadece Sayıştay ismiyle yürütülür. Bu denetim ve hesap yargılaması hakkında ve Sayıştay'ın teşkilatı hakkında düzenlemeler ancak kanunla yapılır.

Yukarıda yer verilen olası düzenlemeyle birlikte aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkacaktır;

- Sayıştay yüksek mahkemedir.
- Sayıştay'ın idarelerde denetçi eliyle denetim yapma görev ve yetkisine son verilmiştir.
- Sayıştay Başsavcılığı ve savcılarının rolü güçlendirilmiştir.
- Sayıştay yargılama faaliyetlerini ilgili raporların ve yargılamaya esas raporların Sayıştay savcıları tarafından bir iddianame kapsamında ileri sürüldüğü durumlarda gerçekleştirebilecektir.
- Karar düzeltme mekanizması kaldırılmıştır.
- Yargılamanın yenilenmesi müessesesi devam edecektir.

5.2.2. Sayıştay Temel Kanunu ile Yargılamaya İlişkin Usul Kanununun Yürürlüğe Konulması

Sayıştay temel kanununda yer alacak maddelerin içeriği şu şekilde olabilir;

- Sayıştay, temyiz mercii sadece Ankara’da konuşlu olan ve bölgelerde coğrafi teminat kapsamında görev yapan hâkimler eliyle ilk derece hesap mahkemesi faaliyetini de yürütür.
- Sayıştay, bu isimde ilk derece hesap mahkemesi olarak aşağıdaki tabloda belirtilen kapsama ve yerlerde faaliyet gösterir.

Tablo 5.1. Sayıştay Temyiz ve İlk Derece Mahkemesi Dağılımı

İlk Derece/Temyiz	Sayıştay Hesap Mahkemenin Kurulduğu Merkez İl	Bağlı Olan Yerler
Temyiz	Ankara	Tüm Türkiye
İlk Derece	Ankara	Ankara, Kırıkkale, Çankırı, Eskişehir, Bilecik, Afyonkarahisar, Çorum, Kütahya
İlk Derece	İstanbul	İstanbul, Çanakkale, Yalova, Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Bursa
İlk Derece	İzmir	İzmir, Aydın, Muğla, Manisa, Denizli, Balıkesir, Uşak
İlk Derece	Antalya	Antalya, Burdur, Isparta
İlk Derece	Konya	Konya, Aksaray, Karaman, Niğde
İlk Derece	Adana	Adana, Mersin, Hatay, Gaziantep, Kilis, Osmaniye
İlk Derece	Kayseri	Kayseri, Nevşehir, Kırşehir, Yozgat, Sivas, Kahramanmaraş
İlk Derece	Malatya	Malatya, Adıyaman, Elazığ, Bingöl, Tunceli
İlk Derece	Şanlıurfa	Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman
İlk Derece	Van	Van, Hakkari, Muş, Siirt, Şırnak, Ağrı, Iğdır, Bitlis
İlk Derece	Erzurum	Erzurum, Erzincan, Bayburt, Kars, Ardahan, Artvin, Rize, Gümüşhane, Trabzon
İlk Derece	Samsun	Samsun, Ordu, Giresun, Sinop, Amasya, Tokat,
İlk Derece	Zonguldak	Zonguldak, Karabük, Kastamonu, Bartın, Düzce

(Bu tabloda yer alan düzenleme ülke coğrafyasında yer alan iller ve bölgeler baz alınarak tarafımızca tasarlanmıştır)

- Hem ilk derece hem de temyiz Sayıştay Mahkemelerinde savcı ve raportör yer alacaktır.
- Usul kanununda örneğin yerel yönetimler yüksek denetim başkanlığı denetim ve yargılamaya esas denetim raporu tanzim edildikten 10 iş günü içinde bu raporlar ve ekleri ilk derece mahkemesindeki savcılık makamına iletilir.
- Savcı raporların kendisine gelişinden itibaren bir ay içinde iddianamesini yazar ve ilk derece Sayıştay Mahkemesinde kamu zararı tespiti, hukuka aykırılık tespiti ve rücu davası açılır.
- İddianamenin reddi söz konusu olmayıp bu iddianame ilgili raporlardaki tespitlerin hukuki analizinin yapılmış halinden ibarettir.

- Savcılık ilk derece Sayıştay Mahkemesi'ne iddianamesini sunduğu günden itibaren üç iş günü içerisinde bu iddianamenin bir örneği taraflara gönderilir ve savunma hakkı verilir. Savunma ilgisine tebliğden itibaren 10 gün içinde dosyaya sunulur. İlgili yerel yönetimler yüksek denetim başkanlığı denetçiliği de savunmaya birime tebliğinden itibaren 10 gün içerisinde cevap verir. Bundan sonraki sunulacak ekler, belgeler ek beyan olarak dosyaya her zaman sunulabilir.

- Yargılamanın yenilenmesi başvurusu ilk derece mahkemesi ilamından itibaren beş yıllık süreye tabi olup bu yönetime sorumlular, denetçi/bağlı olduğu denetim birimi veya savcı başvurabilir.

- Temyiz başvurusu ilk derece mahkemesinin kararının tebliğinden itibaren 15 günlük süreye tabidir.

- Sayıştay ilk derece ve temyiz safahatında sadece yargılama, rücu, kamu zararının ödettilmesi, hukuka aykırılık ve usulsüzlük tespiti ilama bağlanır.

- Sayıştay kararları aleyhine bireysel başvuru yolu sadece sorumlular bakımından açıktır. Bu başvuru yolunda genel hükümler geçerlidir.

- Sayıştay teşkilatı için ve usul ve esaslar için iki ayrı kanun metni yukarıdaki genel konulara göre hazırlanmalıdır. Bu kanunlarda mahkemelerde daire sayısı ve burada görev yapacak personelin tüm süreçleri belirtilmelidir.

5.3. Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Yeni Bir Model Önerisi: Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı

Türk idare sisteminde yerel yönetimlerin denetimi parçalı bir yapıya sahiptir. Yani birden fazla kurum ve kuruluş benzer konularda görev yapmakta ve yetki kullanmaktadır. Bu hem kaynak israfına neden olmakta hem de denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Sayıştay'ın artık yukarıda olduğu gibi yüksek mahkeme olarak tasarlandığından dolayı Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı, Merkezi İdare Yüksek Denetim Başkanlığı ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yüksek Denetim Başkanlığı şeklinde üç ayrı yüksek denetim biriminin TBMM'ye bağlı olarak kurulması gerekmektedir. Bizim konumuz yerel yönetimler olması hasebiyle bundan sonra Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı dışında diğer öngörülen iki mekanizmaya yer verilmeyecektir. Bu denetim başkanlığı modeli kurul ve ofis tipi organizasyon yapısının içeriğinden bağımsız olarak Federal Alman Sayıştay'ındaki eyalet yapısı ile Fransız Sayıştay'ının bölge bazlı teşkilatlanması anlayışından esinlenerek tasarlanmıştır. Başlangıç/hareket noktası bu türden iki yapı olan kendi modelimiz bu iki

yapının-organizasyonun birebir aynısı veya kopyası niteliğinde değildir. Sadece anlayış olarak bölgesel bir mantığa büründürülmesi esas alınmıştır. Yine, Türk üniter yapısı ve milli hassasiyetlerine de hanel gelmeyecek şekilde tasarlanmıştır. Bu bağlamda bu yeni modelimiz bölgesellik anlayışının esas olduğunun kabulü, etkinliği ve doğruluğu üzerine temellendirilmiştir.

Mevcut durumda Sayıştay denetimine en yakın denetimi yapan birimin yerel yönetimler özelinde iç denetçiler olduğu bilinmektedir. Ancak bu iç denetçiler eliyle güncel durumda henüz arzu edilen iç denetim etkinliği de sağlanamamıştır. Yine parçalı denetim yapısından özellikle dış denetim bağlamında mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri eliyle yerel yönetimler üzerinde denetimler gerçekleştirilmeye devam edilmektedir. Sayıştay'ın yanı sıra bu türden denetim vasıtaları görünüşte faydalı ve iyi gibi gözükse de etkin olmayan bir denetim sistematığı içerisinde kaynak israfından başka bir anlamı olmayacaktır. Tek elden denetimin yapılması ve ilgili denetimin bir bütün olarak yerel yönetim idaresinin her türlü işlem ve faaliyetinin denetlenmesi bakımından önem ihtiva etmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine son verilerek bu kurulun sadece İçişleri Bakanlığı'nın iç teftişini yapmak üzere dizayn edilmesi sağlanmalıdır. Mahalli idareler kontrolörlerinin de yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine son verilmelidir. Bu her iki grupta yer alan müfettiş ve kontrolörlerden isteğe bağlı olarak teşkil edilecek Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'ndaki ihdas olunacak olan denetçi kadrolarına geçmelerine onay verilmesi sağlanmalıdır. İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlerle ilgili olarak bir rapor hazırlanmasını istemesi veya mevcut raporlardan faydalanmak istemesi halinde bu konuda yeni teşkil olunan denetim başkanlığı gerekli desteği her zaman verebilecektir. Yerel yönetimlerin uhdesinde yer alan iç denetçilerin iç denetim uygulamasına son verilmek suretiyle bunların kadrolarının yeni kurulacak olan denetim başkanlığına aktarılması sağlanmalıdır. Yeni kurulacak denetim başkanlığı sayesinde tüm yerel yönetimler(köyler dahil) sürekli olarak izleme altında olabilecektir. Ancak köy idarelerinin sayısının görece çok olması nedeniyle mülki idare amirlerinin köy idareleri üzerindeki denetiminin devam etmesinde herhangi bir sakınca olmayacaktır. Yeni teşkil edilecek olan Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Birimi Başkanlığı, TBMM'ye bağlı olacak olup ancak Sayıştay ilk derece ve temyiz mahkemelerinin bulunduğu yerlerde birimlerinin olması zorunlu olacaktır. Bu bağlamda şu şekilde tabloyla birlikte ifade edilebilir.

Tablo 5.2. TBMM'ye Bağlı Teşkil Olunacak Olan Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın Merkez ve Bölge Örgütlenmesi

Merkez-Bölge	Denetlenecek İller
Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı	Tüm Türkiye
Ankara Bölge Başkanlığı	Ankara, Kırıkkale, Çankırı, Eskişehir, Bilecik, Afyonkarahisar, Çorum, Kütahya
İstanbul Bölge Başkanlığı	İstanbul, Çanakkale, Yalova, Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Bursa
İzmir Bölge Başkanlığı	İzmir, Aydın, Muğla, Manisa, Denizli, Balıkesir, Uşak
Antalya Bölge Başkanlığı	Antalya, Burdur, Isparta
Konya Bölge Başkanlığı	Konya, Aksaray, Karaman, Niğde
Adana Bölge Başkanlığı	Adana, Mersin, Hatay, Gaziantep, Kilis, Osmaniye
Kayseri Bölge Başkanlığı	Kayseri, Nevşehir, Kırşehir, Yozgat, Sivas, Kahramanmaraş
Malatya Bölge Başkanlığı	Malatya, Adıyaman, Elazığ, Bingöl, Tunceli
Şanlıurfa Bölge Başkanlığı	Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman
Van Bölge Başkanlığı	Van, Hakkari, Muş, Siirt, Şırnak, Ağrı, Iğdır, Bitlis
Erzurum Bölge Başkanlığı	Erzurum, Erzincan, Bayburt, Kars, Ardahan, Artvin, Rize, Gümüşhane, Trabzon
Samsun Bölge Başkanlığı	Samsun, Ordu, Giresun, Sinop, Amasya, Tokat,
Zonguldak Bölge Başkanlığı	Zonguldak, Karabük, Kastamonu, Bartın, Düzce

(Bu tabloda yer alan düzenleme ülke coğrafyasında yer alan iller ve bölgeler baz alınarak tarafımızca tasarlanmıştır)

5.3.1. Hukuk Dünyasındaki Yeri ve İç Yapısının Teşkili

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın Türk yönetim aygıtı içerisinde yer alan köy idareleri de dâhil olmak üzere yerel yönetimlerin tamamının denetlenmesi gayesiyle teşkil edilmesi düşünülmektedir. Bu başkanlığın merkezi Ankara olmak üzere çeşitli bölge başkanlıkları eliyle denetim yöntemini benimseyeceği öngörülmektedir. Bu hususa tablo 14'te yer verilmiştir. Herhangi bir yargılama faaliyeti yapmayacak olan ve TBMM'ye bağlı olarak tasarlanan bu başkanlık konumu bağlamında bağımsız hareket kabiliyetine haiz olabilecektir. Özellikle yürütme erkinden ayrı olarak tasarlanacaktır.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'na başkan ve bölgede yer alan başkanlıklara başkan olarak atamayı TBMM Genel Kurulu tarafından yapılması planlanmaktadır. Bu başkanlık uhdesinde yer alacak olan kurul onbir kişiden müteşekkil bir yapıya haiz olacaktır. Bunlardan biri Sayıştay Yüksek Hesap Mahkemesi Genel Kurulu, biri Cumhurbaşkanı, biri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı teklifi üzerine Cumhurbaşkanı ve diğer üyeler de TBMM Genel Kurulu tarafından altı yıllığına atanırlar. Bir dönem görev yapan ikinci kez atanamayacaktır.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'na bölge bazlı kadro ihdasları yapılarak ilk etapta teşkilat kanununa geçici bir madde koyularak mesleğe özel yarışma sınavı ile girmiş ve yeterli neticesinde atanmış olan herhangi bir denetim mesleğinde olanlardan yeteri kadar

alincaya kadar naklen atama hakkı verilecektir. Sonraki süreçlerde başkanlığa girişlerde denetçi yardımcısı şeklide alımlar öngörülmektedir.

5.3.2. Etkinliği ve İşlevselliği Bakımından İrdelenmesi

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın Türk yerel yönetimini her yönüyle denetimi maksadıyla kurulması amaçlanmaktadır. Bu şekilde başkanlığın teşkil edilmesiyle birlikte Sayıştay Başkanlığı, Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörleri ve yerel yönetim idarelerinin uhdesinde yer alan iç denetçilerin denetim yetkilerine son verilmesi amaçlanmaktadır. Bu başkanlık eliyle ilgili denetimler yapılacak, kamu zararı, hukuka aykırılık ve benzeri tespit edilecek olup neticede yargılamaya esas raporla birlikte yetkili ve görevli Sayıştay ilk derece mahkemesinde yer alan savcıya ilgili iddianameyi düzenlemesi maksadıyla rapor ve eklerinin gönderilmesi sağlanacaktır.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı uhdesinde görevli denetçiler yerel yönetimlerde yerindelik denetimi hariç olmak üzere hukuka uygunluk, performansa dahil denetimler ve mali denetim gerçekleştirecek olup bu minvalde tanzim edilecek tüm raporları kendi kurumsal web sitesinde yayınlayacaktır. Bu raporları ayrıca ilgili mahalli idare bütçesi oluşum sürecinde TBMM'ye de gönderecektir.

5.3.3. Görev ve Yetkileri

Bölge başkanlığı marifetiyle ve görevli olduğu illerdeki il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve köy idarelerini denetleyecektir. İnceleme neticesinde denetim raporlarını tanzim edecek ve ilgili merciiilere gönderecektir. Bu başkanlıkta görev yapan denetçiler, yerel yönetimlerden, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri dikkate alındığında mahalli idarelerin tutmakla mükellef olduğu yevmiye defteri, büyük defter, kasa defteri ve yardımcı hesap defterlerini isteme ve inceleme yetkileri olacaktır. Ayrıca birleştirilmiş veriler defteri, geçici mizan, kesin mizan, mali tablolar ve idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defterini de ilgili yerel yönetimler denetime sunmak zorundadır. Mali tablolardan kastedilen ise bilanço, faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu, özkaynak değişim tablosu ve bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu olduğu gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Başkanlıktaki denetçiler eliyle tanzim edilen raporlar ve yargılamaya esas raporlar gerekçeleri ve ekleri ile birlikte Sayıştay ilk derece mahkemesinde görevli savcılara gönderilmesi görevlerinden biridir. Yine bu raporların TBMM'ye gönderilmesi ve kendi

kurumsal web sitesinde yayınlamaları diğer görevlerinden biridir. Denetim esnasında konusu suç teşkil eden olay, olgu, bulgu görülmesi veya rastlanması halinde doğrudan yetkili ve görevli Cumhuriyet savcısına bilgi verilmesi ve olaydan haberdar edilmesi sağlanmalıdır.

5.3.4. Yarar ve Sakıncaları

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkil edilmesiyle ve diğer denetim yapan birimlerden bazılarının yerel yönetimlerinin görevlerine son verilmesiyle birlikte parçalı denetim işleyişine son verilerek kâmil manada etkinlik ve işlevselliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu temel faydalarından biri olacaktır. Bu sayede kamu kaynağı birden fazla denetim yapan birimden dolayı israf edilmeyecektir. Denetlenen yerel yönetime aynı yıl içerisinde birden fazla denetim birimi gitmesi yerine tek bir denetim birinin giderek tek seferde ve tafsilatlı bir biçimde denetleme faaliyetini gerçekleştirecektir. Bu da ilgili idare nezdinde denetime olan bakış açısını değiştirmesine vesile olacaktır. Sayıştay'ın yüksek mahkeme olarak tasarlanması nedeniyle ve denetim yetkisinin sonlandırılmasından kaynaklı olarak denetleyen ile yargılayan kurumun aynı olması durumu ortadan kalkacaktır. Bu da denetim ve yargılama birimlerine olan bakış açısında olumlu bir ivme yakalanması sağlayacaktır. Mevcut durumda Sayıştay, aynı yıl içerisinde tüm yerel yönetimleri denetlemesi söz konusu değilse bile yeni bölge başkanlığı modeliyle köy idarelerine varıncaya kadar hem sayısal hem de muhteva olarak etkin bir denetim sistemi kurgulanmış ve hayata geçirilmiş olacaktır.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkil edilmesi ve Sayıştay'ın hem temyiz hem de ilk derece mahkemesi olarak tasarlanması ile bunların bölgelere yaygın hale getirilmesinin amaçlanması Devletin bu işleyiş çarkı için ilk etapta ciddi bir bütçe ayırmasına neden olacaktır. Bu da yeni vergilerin konulması veya devletin iç-dış borçlanma yapması manasına gelebilecektir. Neticede bu nedenle devlete bir yük getireceği vakadır. Her yeni kurulan yapıda kurumsal hafızanın ve kurum kültürünün oluşmasının zaman alabilmesi söz konusudur. Bu durumlar da olumsuzluk anlamında ifade edilebilir.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkili bakımından ilk etapta hangi tutarda bir maliyet söz konusu olur diye elimizde bir somut veri yoktur. Ancak, her yeni kurulan yapı gibi bu yapının da belirli bir maliyeti söz konusu olabilecektir. Devletin veya diğer ifadeyle karar vericilerin bu maliyetten ziyade denetlenen yerel yönetim alanının büyüklüğünü dikkate alacak olurlarsa o zaman nasıl bir kamu yararının ortaya çıkacağı müşahede edilebilir. Genel olarak literatürde gelecekte yerel yönetimlerin daha da güçleneceği ve merkezi idarenin yerel yönetimlere çeşitli yetki devrinde bulunacağını kaçınılmaz olduğuna dair yerleşik bir genel

kabul-anlayış vardır. Dünya genelinde de bu türden anlayışların olduğu bilinmektedir. Buradan hareketle bu türden yeni bir modelin tasarlanması ve hayata geçirilmesi etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasına önyak olabilir. Yerel yönetimlerin hem mevcut durumunun hem de gelecekte evrileceği yerdeki yapısının sağlıklı ve etkin olarak denetlenebilmesi için şimdiden yeni bir model anlayışıyla adım atılmasının elzem olduğunu değerlendirmekteyiz. Bu yeni modelin bu türden durumlar için ilk etapta bütçe, kurumsal hafızanın durumu ve diğer unsurlar bakımından olumsuz bir model gibi görünse de esasında ve yakın gelecek bağlamında ciddi bir hareket kabiliyeti niteliğinde olabilecektir. Bu türden kararlar ve model tasarımı kısa vadede çeşitli maliyetleri ve personel, bina, kurumsal hafıza gibi bazı sorunlara gebe olsa da orta ve uzun vadede semeresi alınabilecek ve bölgesellik anlayışı sayesinde etkin ve hızlı bir denetim mekanizmasının kurulabileceğini ileri sürmekteyiz. Bu yeni model sayesinde hem daha fazla yerel yönetim birimi denetlenecek hem de mevcut duruma göre daha hızlı bir denetim perspektifi yakalanabilecektir. Özellikle bu modelle birlikte mevcut durumdaki benzer konulardaki parçalı denetim yapının da son bulacağından hareketle denetimlerin tek elden yapılmasının sağlanarak denetimlerde bir yeknesaklığın da yakalanabileceği öngörülmektedir. Ayrıca, diğer denetim birimlerine bu minvalde ayrılan bütçelerin bu yeni modele aktarılması da esasında ilk etaptaki maliyet kaygılarını giderici nitelikte olabilecektir. Özellikle bu modeldeki denetim başkanlığının hesap yargılaması faaliyetinden arındırılması da denetleyen kurum ile yargılayan kurumun ayrılmasını sağlayarak bölgesellik anlayışı için sürekli izleyici niteliğinde daha etkin bir denetim mekanizmasına kavuşması beklenmektedir. Bu modelin ana gayesi amme yararının sağlanması, yerel düzeyde mali alanın hızlı ve etkin bir biçimde denetlenmesi ile çeşitli saiklerle ortaya çıkan yolsuzluk, israf, emek ve zaman kaybı gibi birçok alandaki sorunlara denetim cihetiyle vuzuha kavuşturmadır.

5.3.5. Başkanlığın Denetimi

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Kurulu, TBMM tarafından teşkil edilecek olan geçici komisyon aracılığı ile yılda bir kez denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu komisyon onbeş kişiden oluşur. Bu komisyonda beş adet hazine ve maliye müfettişi, iki adet sosyal güvenlik müfettişi, bir adet mülkiye müfettişi, iki adet iş müfettişi, beş adet vergi müfettişine yer verilmelidir. Bu denetim harcamaların usulüne uygun yapıp yapılmadığı gibi süreç denetime tekabül etmektedir.

Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı bünyesinde teftiş kurulu teşkil edilerek kendi iç denetimini yapabilecektir. Bu da denetim yılı ve bir önceki yıl olmak üzere iki yıllık sürecin iç teftişe tabi tutulması manasına gelmektedir. Bu da belirli periyotlarla yapılarak kendi

personelinin hata yapmasının önüne geçmek ve onlara rehberlik faaliyetini önceleyen bir teftiş süreci yaşatmak suretiyle hataları en aza indirmek amaçlanmaktadır. Bu sayede kurum iş ve işlemlerinin yürütülmesi noktasında Başkanlık Makamı bunlardan haberdar olabilecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada Sayıştay'ın dayanak aldığı temel hukuki kavramlar, Sayıştay'ın tarihi ve anayasal konumu genel olarak yerel yönetimler üzerindeki denetimler, Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve hesap yargılaması ele alınmış olup sonuç olarak Sayıştay'ın yüksek mahkeme olması ile bu bağlamda yeni bir denetim modeli bakımından TBMM'ye bağlı olmak kaydıyla Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı modeli öneri olarak geliştirilmiştir.

Sayıştay, yerel yönetimler üzerindeki denetim ve hesap yargılaması faaliyetini yerine getirirken Türk idare hukuku bakımından kabul gören hukuk devleti, bağlı yetki, takdir yetkisi, gerekçe ilkesi, kamu yönetiminde etik, yönetişim gibi bazı temel kavramları baz aldığı açıktır. Özellikle Sayıştay'ın tarihsel evreden günümüze değin tecrübesinin ve birikiminin dışardan daha çok denetim olarak algılandığından hareketle bu çalışmamızda bizce gölgede kalan kısım olduğunu müşahede ettiğimiz yerel yönetimler üzerindeki hesap yargılaması bahsine de değinmiş olduk. Bizce Sayıştay'ı Sayıştay yapan temel değer denetimin yanı sıra hesap yargılaması müessesesi olduğunu ifade edebiliriz.

Tezimizde genel olarak denetleyen kurum ile hesap yargılaması yapan kurumun ayrı olmasının faydalı olabileceği düşüncesi üzerinde durulmuştur. Mevcut durumda Sayıştay'ın ülke sathına yayılmış olan yerel/mahalli idare birimleri üzerinde aynı hesap dönemi için tümünü tek elden denetleme noktasında çeşitli nedenlerden ötürü zorluklar yaşadığı ve bunun da Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerinde hem etkin hem de işlevsel bir denetim ve buna bağlı olarak da etkin bir hesap yargılaması sürecini başaramadığı kanaati hasıl olmuştur. Bu tezimizin problematiğini oluşturmuştur. Tez kapsamında bu sorunun vuzuha kavuşturulması bakımından özellikle arka planda kalan Sayıştay hesap yargılamasının bu çalışmayla birlikte gün yüzüne çıkması bakımından bir katkı sunmak amaçlanmıştır. Özellikle hesap yargılaması bakımından kamu zararı bakımından kesin hükme varıldığı ve ilgili ilamın kesinleştiği düzlemde denetçi raporu ile ilam arasında geçen sürede enflasyonist eğiliminin yükselmesi nedeniyle ilgililere bu zararların geri ödettirilme/rücu sürecinde Türk lirasının değeri düştüğünden bu zaman aralığından kaynaklı olarak Devletin değer olarak zarara girdiği kanaatine varılmıştır. İlgili denetçi raporuna istinaden hesap yargılaması sürecinin uzun sürmesi ayrıca yargısal faaliyetin etkin olmadığı ve etkisini azalttığı da değerlendirilebilir. Genel olarak denetimlerin anlık veya kısa sürede vuzuha kavuşturulanlarının daha makbul olabileceğini ifade edebiliriz.

Yerel yönetimler üzerindeki Sayıştay denetimi dışındaki mülkiye teftiş eliyle denetimi ve mahalli idare kontrolörleri eliyle denetiminin Türk idare sisteminde parçalı bir denetim mekanizmasını öngördüğü ve fiili durumda da bu şekilde olduğunu ifade edebiliriz. Bu durum denetleyen kurumların kaynaklarının israf edilmesi sonucuna varılabilir. Denetlenen yerel yönetim idarelerinin ise birden fazla denetim mekanizması tarafından denetlenmesinin bunları sürekli darlamak manasına gelebileceğinden bahisle yerel yönetimler açısından sürekli evrak, bilgi, belge hazır bulundurmak kendi asli işlerini yapabilmekten daha çok yorucu bir hal alabilecektir.

Türk idare sistemindeki yerel/mahalli idare denetiminin ve hesap yargılamasının işlevsel, etkin ve anlamlı olabilmesi amacıyla Sayıştay'ın yüksek bir mahkeme olarak tasarlanması ve akabinde de yerel yönetimlerin denetimi bakımından TBMM'ye bağlı Yerel Yönetim Yüksek Denetim Başkanlığı'nın teşkil edilmesi öngörülmüştür. Bunun hayata geçirilmesi halinde kuşkusuz ki tarihi bir adım olacaktır. Yerel yönetimlerin işlem hacminin ve hitap ettiği kesimin büyüklüğü dikkat-i nazara alınacak olursa bu türden özel bir yönetime muhakkak ihtiyaç hasıl olabilecektir. Bu sayede hem kamu kaynağı birden fazla denetim yapan birimden dolayı israf edilmeyecek olup hem de denetlenen yerel yönetime aynı yıl içerisinde birden fazla denetim birimi gitmesi yerine tek bir denetim birinin giderek tek seferde ve tafsilatlı bir biçimde denetleme faaliyetini gerçekleştirecektir. Bu durum hem toplum hem de denetlenen idare nezdinde anlamlı bir bütün oluşturacak ve dahi denetim bir kurumsal kültür haline gelebilecektir. Bu modelin kurulmasında ilk etapta devlete bütçe manasında bir yük getirecek olsa da denetlenen mahalli idarelerin bütçesi, işlem hacmi ve hitap ettiği kesim düşünüldüğünde bu duruma kamu yararı bakımından katlanılabilir. Bu minvalde genel olarak aşağıdaki hususları salık verebiliriz;

- Sayıştay bir yüksek mahkeme olarak tasarlanmalı ve ilk derece mahkeme anlayışı hesap yargılaması bakımından da kabul edilmelidir.
- Sayıştay'ın denetçi eliyle yerel yönetimler üzerindeki denetimine son verilmeli ve Sayıştay'ın sadece hesap mahkemesi olarak tasarlanması gerekmektedir.
- Özellikli bir denetim mekanizması kurulabilmesi için benzer görevleri ifa eden mülkiye teftiş, mahalli idare kontrolörleri ve yerel yönetim iç denetim uygulamasına son verilmeli ve bunun akabinde Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı teşkil edilerek Sayıştay ilk derece mahkemelerinin bulunduğu bölgelerde konuşlandırılmalıdır.

- Sayıştay savcılarının gölgede kalan ve etkisiz olduğu düşünölen sadece mütalaa verme görevi daha da genişletilerek Yerel Yönetim Denetim Başkanlığı denetçilerinin yargılamaya esas raporlarının kendilerine gelmesinden itibaren Sayıştay ilk derece mahkemesi nezdin tespit edilen kamu zararı ve hukuka uygun olmayan durumlar hakkında iddianame yazmak suretiyle hesap yargılaması sürecini başlatan role büründürölmelidir.

- Sayıştay'ın mevcut üye ve savcılarının tasarlanan hesap mahkemesi içinde kalmaları sağlanmalıdır.

- Sayıştay'ın mevcut denetçilerinin Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı'nda istihdam edilmeye devam edilmelerinin sağlanması gerekir.

- Yerel yönetimlerin denetimi görevine son verilen mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörlerinden istemeleri halinde Yerel Yönetim Yüksek Denetim Başkanlığı'na nakledilmelerinin sağlanması gerekmektedir.

- Yerel yönetimlerde iç denetçi olarak görev yapanların koşulsuz olarak Yerel Yönetim Yüksek Denetim Başkanlığı'na nakledilmeleri sağlanmalıdır.

- Yerel Yönetim Yüksek Denetim Başkanlığı'nın bölge başkanlıklarında yeter sayıda denetçi oluşuncaya kadar diğere kamu kurumlarında görev yapan denetmen, müfettiş, kontrolör ve iç denetçilerin de bu kadrolara naklen geçmelerine dönük düzenleme yapılması gerekmektedir.

- Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı bünyesinde teftiş kurulu teşkil edilerek iç denetimin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

- Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Kurulu'nun TBMM tarafından teşkil edilecek olan bir komisyon vasıtasıyla denetiminin yapılması sağlanmalıdır.

- Sayıştay'ın hesap mahkemesi olarak hayata geçmesinden sonraki istihdam edilecek tüm hakimler genel kurallara tabi olmalı ve Hakimler ve Savcılar Kurulu ile münasebeti kurulmalıdır.

- Bu modeldeki gibi tasarlama yapılmasının ardından Sayıştay için hem teşkilat kanunu hem de bir idari usul kanunu çıkartılmalıdır.

- Yerel Yönetimler Yüksek Denetim Başkanlığı için de hem teşkilat kanunu hem de idari usul kanunu çıkartılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akcagündüz, E.** (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemlerinin Etkinliği Ve Kamuoyu Denetimi Üzerine Nitel Bir İnceleme. *Ekev Akademi Dergisi*, (84), 211-228.
- Akçay, E.** (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, (5), 37-68.
- Akgündüz, A.** (1997). *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Aksoy, M., Geçgel, B., & Öz, Y.** (2018). *Sayıştay Hesap Yargısı*. Ankara: Sayıştay Yayınları
- Aksoy, M., Geçgel, B., & Öz, Y., **a.g.e.**, s.49
- Aksoy, M., Geçgel, B., & Öz, Y., **a.g.e.**, s.12
- Aksu, S. & Başaran M.Ş.** (2013). *Hizmet Kusuru Ve Kamu Zararları(Açıklamalı İçtihatlı)*. İzmir: Esurbil Eğitim Danışmanlık.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C.** (2016). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C.** (2014). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Aktalay, A., & Abdulhakimoğulları, E.** (2010). Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi*, 6(12), 179-201.
- Atar, Y.** (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Atay, E. E.** (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları
- Atay, E. E.** (2007). İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri . *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 11 (1) , 503-528
- Azrak, A.** (2011). İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6 (1-3) , 17-28.
- Bekri, D. M. N.** (2014). Gerekçeli Karar Hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, 204-228.
- Berkün, S.** (2005). *Bursa Osmangazi ve İnögöl Belediyeleri Yönetim Sistemleri: Kalite Yönetimi Perspektifinden Karşılaştırmalı Bir Analiz*. (Yüksek Lisans Tezi, Bursa

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimi Bilim Dalı)

- Bilici, M.** (2017). *İdari İşlemlerde Amaç Unsuru Ve Hukuka Aykırılık Halleri*. (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku)
- Çetinkaya, Ö.** (2020). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi
- Çıtak, H. A.** (2019). *İdare Hukukunun İçtihadı Karakteri*. (Doktora Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı)
- Dağlıoğlu Şanlı, İ., & Çiçek, Ş. E.** (2015). Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yüksek Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (96), 5-23.
- Damar, M.** (2007). Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet Damar'ın Açılış Konuşması. *Sayıştay Dergisi*, (65), 21-33.
- Demirbaş, T.** (2001). *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*. Ankara: Sayıştay Yayınları
- Dik, E.** (2006). *Kamu Yararı*. (Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı)
- Dikmen, S., & Çiçek, H. G.** (2020). Avrupa Sayıştayı İle Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki. *Sayıştay Dergisi*, (117), 57-85.
- Döner, A.** (2022). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Durak Oldaç, B. & Ergen, Z.** (2020). Tarihsel Süreç İçerisinde Türk Sayıştayı. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(1), 298-307.
- Erdem, J. G.** (2013). *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi Kavramı*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku(İdare Hukuku) Ana Bilim Dalı, Ankara
- Erdem, J. G.** (2013). Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62 (2013): 971-1006
- Erek, İ.C.** (2023). *Sayıştay Yargılama Usul Hukuku*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir
- Erkal, A.** (2009). Türk ve Alman Hukukunda Gerekeç Yükümlülüğü . *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 17 (1) , 119-150

- Eryılmaz, B. & Biricikoğlu, H.** (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(1), 19-45.
- Fendoğlu, H. T.** (2019). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Göncüler, M. A.** (1995). *Sayıştay Yargılaması*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Gören, Z.** (2019). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş.** (1962). Sayıştay. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 17(03),.DOI: 10.1501/SBFder_0000000776
- Günel, Y.** (1964). Hukuk Devleti Kavramı *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* , 19 (03) , . DOI: 10.1501/SBFder_0000000665.
- Günday, Prof. Dr. M.** (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi
- Ilıman, T. & Tekeli, R.** (2015). Türkiye’de Mahalli İdareler, Recep Tekeli(Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, Nobel Akademik Yayıncılık, 141-182.
- İbrahim, A.** (2021). Modern Toplumda Hukuk Devleti: Siyasal Meşrulaştırma Aracı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, 2021, s. 233-256
- İnce, M.** (2018). Accountability In Question: A Critical Review Of Public Accountability. *Sayıştay Dergisi*, (110), 173-194.
- İnternet: 1982 Anayasası**, (1982, 9 Kasım), Resmî Gazete (Sayı: 17863), Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (30.10.2022-27.11.2022).
- İnternet: 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, [Erişim: 10.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>]
- İnternet: 3194 sayılı İmar Kanunu**, [Erişim. 13.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf>]
- İnternet: 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu**, [Erişim: 30.10.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf>]
- İnternet: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, [Erişim: 10.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>]

- İnternet: 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>]
- İnternet: 5393 sayılı Belediye Kanunu,** [Erişim: 13.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>]
- İnternet: 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,** [Erişim: 10.11.2022-18.12.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>]
- İnternet: 6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>]
- İnternet: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>]
- İnternet: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>]
- İnternet: 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>]
- İnternet: Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği,** [Erişim: 16.12.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.3935.pdf>]
- İnternet: ‘AYM, E.1987/18, K.1988/23, 22/06/1988,** [Erişim: 08.11.2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1988/23>]
- İnternet: Anayasa Mahkemesi. (2023). 1876 Kanuni Esasi.** [Erişim:07.09.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>]
- İnternet: Anayasa Mahkemesi. (2023). 1924 Anayasası.** [Erişim: 07.09.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>]
- İnternet: HSK. (2019). Türk Yargı Etiği Bildirgesi,** [Erişim: 27.11.2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190314-4.pdf>].
- İnternet: Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik,** [Erişim:23.12.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=15616&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>]

- İnternet: Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik,**
[Erişim:23.12.2023,
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.15615.pdf>]
- İnternet: Baş, S.A.** (2023). *Sayıştay-Divan-ı Muhasebat*. [Erişim: 11.03.2023,
https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/sayistay_divan_i_muhasebat]
- İnternet: İçişleri Bakanlığı.** (2023). *Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı*. [Erişim: 18.12.2023,
<https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis>]
- İnternet: İçişleri Bakanlığı.** (2023). *Kontrolörler Başkanlığı*. [Erişim: 18.12.2023,
<https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/kontrolorler-baskanligi>]
- İnternet: İçişleri Bakanlığı.** (2023). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. [Erişim:
15.12.2023, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>]
- İnternet: Kamu Denetçiliği Kurumu.** (2022). *2022 Yılı İdari Faaliyet Raporu*. [Erişim:
15.12.2023, <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/KDK-2022-Yili-Idare-Faaliyet-Raporu-Yayin/mobile/index.html>]
- İnternet: Milliyet.** (2022). *Etik Nedir, Tdk Sözlük Anlamı Ne Demek? Felsefede Etik Ne Anlama Gelir?* [Erişim: 01.12.2022, <https://www.milliyet.com.tr/egitim/sozluk/etik-nedir-tdk-sozluk-anlami-ne-demek-felsefede-etik-ne-anlama-gelir-6765973>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2022). *Sayıştay Tanıtım*. [Erişim: 16.12.2023,
https://www.sayistay.gov.tr/files/2253_sayistay_tanitim_2022.pdf]
- İnternet: (Sayıştay Başkanlığı.** (2022). *Osmanlı Devleti Öncesi Dönemi*. (Erişim: 21.11.2022,
<https://sayistay.gov.tr/pages/74-osmanli-devleti-oncesi-donemi>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Aksaray Belediyesi 2022 Yılı Denetim Raporu*. [Erişim:
17.12.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/jkQ2Xww0-aksaray-belediyesi>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2022). *Nevşehir İl Özel İdaresi 2021 Yılı Denetim Raporu*.
[Erişim: 17.12.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/xLYGPAwop4-nevsehir-il-ozel-idaresi>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Aksaray İl Özel İdaresi 2022 Yılı Denetim Raporu*.
[Erişim: 17.12.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/ZkYqBxjoj3-aksaray-il-ozel-idaresi>]

- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Belediyeler-Bağlı İdareler Denetim Raporları*. [Erişim: 16.12.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler?searchText=&yil=2022>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Yayınlanan Son Daire Kararları*. [Erişim: 18.12.2023, <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı** (2023). *Sayıştay 4. Dairesi Personel Mevzuatı İle İlgili Karar*. [Erişim: 18.12.2023, <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=37935>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Özel İdare Denetim raporları*. [Erişim: 16.12.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/30-ozel-idareler>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.**(2023). *Cumhuriyet Dönemi*. <https://www.sayistay.gov.tr/pages/76-cumhuriyet-donemi>, erişim tarihi 11.03.2023.
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.**(2023). *Teşkilat Şeması*. [Erişim: 07.09.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/56-teskilat-semasi>]
- İnternet: Sayıştay Başkanlığı.** (2023). *Üye Olunan Uluslararası Sayıştaylar Teşkilatı*. [Erişim:07.09.2023, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/79-uye-olunan-uluslararasi-sayistaylar-teskil>]
- İnternet: Özdemiroğlu, F.** (2021). Teftiş ve Denetimin Farkları Nelerdir? İç Denetim geçmiş tanımlamaların neresindedir? Özel Sektörde İç Denetim Birimleri Nasıldır?. [Erişim:09.11.2022, <https://ishayativedenetim.com/2021/04/28/teftisveicdenetim/>]
- Sayıştay Başkanlığı** (2021). *Kamuda Stratejik Yönetim Kurumsal Risk Yönetimi İç Kontrol Sistemi*. Ankara: Sayıştay Yayını
- İnternet: Tarihibilgi.org.** (2022). Takdir yetkisi nedir? [Erişim 14.11.2022, [tarihibilgi.org.](http://tarihibilgi.org/)]
- İnternet: ‘TDK,** [Erişim:09.11.2022, <https://sozluk.gov.tr/>]
- Kalabalık, H.** (2016). *Kısa İdare Hukuku*. Konya: Sayram Yayınları
- Karaca, H.** (2023). İç Denetimin Tarihsel Gelişimi Ve İç Denetim Düzenlemeleri. *Muhasebe Ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi* (25), 55-68.
- Karacan, E.** (2021). *İnsan Hakları ve Demokratikleşme*. Kırıkkale: Akfon Kitap Kırtasiye
- Karanfiloğlu, A.Y.** (2000). *Yerel Yönetimlerin Denetimi*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

- Kaya, C.** (2014). *İdarenin Takdir Yetkisi Ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık
- Keleş, R.** (1997). Yerel Yönetimlerde Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (25), 10-17.
- Kent, B.** (2007). Türk ve Alman Sayıştayları. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 981-1006.
- Keskinsoy, Ö.** (2018). *Anayasa Ve Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Monopol Yayınları
- Kılıç, M.** (2021). Gerekçeli Karar Hakkı: Yargısal Kararların Rasyonelitesi . *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* , (47) , 1-46
- Kış, S.** (2012). Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci Ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler . *Sayıştay Dergisi*, (87) , 39-60.
- Kışlalı, T, A.** (2014). *Siyaset Bilimi*. Ankara: İmge Kitabevi
- Köse, Ö.** (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. Ankara: Sayıştay 145. Yıldönümü Yayınları.
- Köse, Ö., **a.g.e.**, s.127
- Köse, Ö., **a.g.e.**, s.43
- Köse, Ö., **a.g.e.**, s.163
- Köseoğlu, İ.** (2023). *Türkiye’de İç Denetim Ve İç Denetimin Bakanlık Teşkilatlarında Uygulamasına Yönelik Bir Alan Araştırması*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Küçük, H.** (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1),35-60
- Küçükaltun, H.** (2022). *İdari Vesayet ve Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanışı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Karabük
- Linnas, R.** (2011). An Integrated Model for the Audit, Control and Supervision of Local Government. *Local Government Studies*, 37(4), 407-428
- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.** (2007). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

- Mutlu, A. E., & Erdem, F. H.** (2022). Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerinde Etkinliği Hakkında: Raporlarının İcrailiği. *R&S - Research Studies Anatolia Journal*, 5(1), 26-49.
- Nalcı Arıbaş, N.** (2021). Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetiminin Araçları. *Oğuzhan Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 181-196.
- Nohutçu, A.** (2018). *İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. & Ercan, İ.** (2018). *İdari Yargı*. İzmit Kocaeli: Kuram Kitap
- Önen, S. M., & Küçük, Ü.** (2021). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), 88-111.
- Örenay, H.** (2016). Teftiş Ve Denetim Kavramları Ve Denetiminin Yeniden Yapılanması. *Denetim*, (9), 92-95
- Özel, M.** (1998). Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Denetimi. *Öneri Dergisi*, 2 (10), 81-90
- Özekicioğlu, S.** (2017). Historical Background Of Supreme Auditing And Supreme Auditing In European Union. *Journal Of Economic Policy Researches*, 5(1), 73-86.
- Özer, M.A., & Akçakaya, M.** (2015). *Yerel Yönetimler Mali Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Polat, B.** (2009). *Kamuoyu Denetimi: Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Pustu, Y.** (2005). Yerel Yönetimler Ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (57), 121-134.
- Soyocak Özalp, S.** (2020). Yönetim Tartışmalarında Kamu Yararından Kamu Tercihine Ve Kamu Değerine. *Akademik Hassasiyetler*, 7 (13), 241-265
- Sancakdar, O.** (2014). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sevinçler, B.** (2018). *Sayıştay'ın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Sincar, N.** (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul

- Süzer, S.** (2017). Sayıştay'ın Hukuki Statüsü, Sayıştay Bir Yargı Organı mıdır?. [Erişim, 01.11.2023, https://www.malihakem.com/analizler/sayistayin-hukuki-statusu-sayistay-bir-yargi-organi-midir_an656.html]
- Ünal, F., & Efe, F.** (2018). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Etkinlik Sorunu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (58), 239-249
- Teziç, E.** (2018). *Anayasa Hukuku(Genel Esaslar)*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Tombaloğlu, N.** (2013). *Türk Yüksek Yargısında Kamu Yararı Kavramı*. (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku(Genel Kamu Hukuku) Ana Bilim Dalı)
- Topcu, V.** (2006). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yeni Arayışlar*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale
- Topuz, İ.** (2008). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Ve İlgili Mevzuat*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayını.
- Uçma Uysal, T., Türker, M. & Kurt, G.** (2019). *Etik ve Etik Kurallar Muhasebe Meslek Mensupları İçin*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Uyanık, H.** (2013). *Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam Ve İşlevi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, İstanbul
- Uysal, Z.** (2010). 1982 Anayasası Çerçevesinde Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Yoluyla Denetimi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı, Ankara
- Yalçın, S.** (2017). *Yüksek Denetim Kurumlarının Kurumsal Yapısı ve Mali Performans*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları
- Yaman, A.** (2016). Geleneksel Teftiş İle İç Denetim Modelinin Fonksiyonel Açından Değerlendirilmesi. *Denetim*, (6) , 22-28
- Yayla, Y.** (2011). İdarenin Takdir Yetkisi . *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 30 (1-2), 201-211.

- Yazıcı, S.** (2018). Kamu Yönetiminde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirliğin Toplumsal Algısı: Bir Alan Araştırması. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 295-317
- Yerlikaya, H.** (2015). *Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık Ve Bilgi Ve İletişim Teknolojileri(Uzmanlık Tezi)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı(Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı) Yayını.
- Yoğurtçu, M.** (2016). Kamu Yararı Çerçevesinde Acele Kamulaştırma . *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, (42), 35-55.
- Yücel, K.** (2022). Hükümet Sistemleri ve Yüksek Denetim: Sayıştay'ın Konumu Üzerine Bir Değerlendirme. (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara)
- Zengin, M. A.** (2022). Türk Hukukunda Bazı İdari Denetim Mekanizmalarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Rolü Ve Önemi. *Adalet Dergisi*, (68) , 33-51

EKLER

Ek-1. Bilgi Edinme Başvurusu Formu

Başvuru sahibinin adı ve soyadı:	
Oturma yeri veya iş adresi:	
Türkiye Cumhuriyeti Kimlik No: (Elektronik ortamda yapılacak başvurular için doldurulması zorunludur.)	Başvuruya hangi yolla cevap almak istersiniz? Yazılı <input type="checkbox"/> Elektronik <input checked="" type="checkbox"/>
Elektronik posta adresi: (Elektronik ortamda yapılacak başvurular için doldurulması zorunludur.)	
İmzası:	4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince istediğim bilgi veya belgeler aşağıda belirtilmiştir. Gereğini arz ederim.
İstenen bilgi veya belgeler: (Not: Ayrılan bölümdeki boşluk yetmediği takdirde, başvuru için boş sayfa / sayfalar kullanılabilir.)	<p>Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve mali yargılaması-hesap yargılaması üzerine hazırlamaya gayret ettiğim yüksek lisans tezimde yer vermek üzere aşağıda yer verdiğim sorulardaki bilgilerin Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Kanun kapsamında verilmesini talep ediyorum. Talebimiz uygun görülmezse de uygun olmadığına, verilemeyeceğine ilişkin bir yazının e-posta adresime gönderilmesini talep ediyorum. Gereğini bilgilerinize arz ederim.</p> <p>1) Sayıştay Başkanlığı bünyesinde aktif görevde kaç adet üye vardır? 2) Sayıştay Başkanlığı bünyesinde aktif görevde kaç adet denetçi ve denetçi yardımcısı vardır? 3) Sayıştay Başkanlığı bünyesinde aktif görevde başsavcı ve savcı sayısı nedir? 4) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında Sayıştay Başkanlığı bünyesinde yerel yönetimlerin denetimine ilişkin oluşturulan kaç grup vardır ve bu gruplarda kaç denetçi ve denetçi yardımcısı yer almıştır? 5) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında gerek denetim raporları gerekse de hesap yargılaması neticesinde Cumhuriyet Başsavcılıklarına intikal ettirilen yerel yönetimler bazında hem kurum, hem yöneticisi açısından suç duyurusuna ilişkin dosya sayısı var mıdır, varsa sayısı kaçtır? 6) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yıl bazlı olarak denetlenen türlerine göre yerel yönetim (belediye, il özel idaresi, bağlı-ilgili kurulu vb.) sayısı kaçtır? Türlerine göre denetlenmeyen yerel yönetim sayısı kaçtır?</p>

7) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yıl bazlı olarak denetleneme neticesinde yargılamaya esas rapor tanzim edilen türlerine göre yerel yönetim (belediye, il özel idaresi, bağlı-İlgili kurulu vb.) sayısı kaçtır?

8) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında hesap yargılaması neticesinde hakkında olumsuz karar çıkan türlerine göre yerel yönetim (belediye, il özel idaresi, bağlı-İlgili kurulu vb.) sayısı kaçtır?

9) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında denetim raporlarına istinaden yerel yönetimlerin türlerine göre bu idarelerde ilgisine rücu edilmesi kararlaştırılan rücu sayısı kaçtır?

10) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin türlerine göre tanzim edilen denetçi raporlarında yer alan ilgili yerel yönetim aleyhine olan bulgulardan kaç adeti hakkında Daire veya üst birimlerde (genel kurul vb.) denetçi raporu aleyhine karar çıkmıştır?

11) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin türlerine göre tanzim edilen denetçi raporlarında yer alan ilgili yerel yönetim aleyhine olan bulgulardan kaç adeti hakkında Daire veya üst birimlerde (genel kurul vb.) denetçi raporu lehine karar çıkmıştır?

12) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin türleri bakımından hesap yargılamasına tabi olan kaç adet dosya olmuştur?

13) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu gruplarda yer alan denetçilere herhangi bir eğitim verilmiş midir, varsa sayısı nedir?

14) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında Sayıştay üyeliğine seçilenlerden kaç Sayıştay bünyesinde denetçi olarak görev yapmaktaydı?

15) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimler için denetçiler tarafından tespit edilen bulgular nelerdir?

Not: Yukarıda talep edilenler sadece istatistiki bilgidir. Sayı dışında başka bir belge istenmemektedir. Herhangi bir isim, içerik ve benzeri kişisel bilgiler istenmemektedir.

16) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerinin türlerinden olan il özel idaresi ve belediyeler bağlamında takdir edeceğimiz bir büyükşehir belediyesi bir il belediyesi bir ilçe belediyesi ve bir de il özel idaresi olmak üzere her yıl için dört adet olmak üzere denetçi raporu, yargılamaya esas denetçi raporu ve varsa kesinleşmiş ilamların tezde işleyişe ilişkin olarak değerlendirmelere katabilmek adına talep etmekteyiz.

16. maddede yer alan raporlar ve ilamlar için içerik bağlamında isim, kişisel bilgi, savunma yapan bilgilerini, denetçi bilgilerini talep etmiyoruz. Sadece denetçi raporundan başlayıp yargılamaya esas raporla birlikte ilgili ilamın kesinleşme sürecine giden işleyişini değerlendirmek ve yüksek lisans tezimizde yer vermek adına talep ediyoruz.

17) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında gerek denetim raporları gerekse de hesap yargılaması neticesinde üstün başarılı olarak nitelenen, performans düzeyi açısından örnek gösterilebilir nitelikte olan yerel yönetim sayısı kaç ve yerel yönetim türü nedir?

	<p>18) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin gerek denetçi tarafından denetlenmesi gerekse de mali yargılama aşamasında yapay zekâ gibi unsurlardan-yöntemlerden faydalandınız mı? Cevabınız evetse hangi idareler açısından faydalandınız, sayısı nedir ve ne şekilde faydalandınız?</p> <p>19) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin denetçi raporu neticesinde ve denetçi raporu olmaksızın ihbar veya şikâyet üzerine mali yargılama yapılan idare sayısı kaçtır?</p> <p>20) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin denetlenmesi veya mali yargılama neticesinde TBMM'ye mevzuat değişikliği için ve diğer idarelere yönetmelik ve genelge gibi idari mekanizmalara yapılan bildirim veya bilgi verme sayısı kaçtır?</p> <p>21) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında yerel yönetimlerin mevzuatları bağlamında mali hükümlere ilişkin gerek mevzuat gerekse de diğer düzenlemeler için verilen görüş sayısı kaçtır?</p> <p>22) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarında belediye, il özel idaresi yani yerel yönetim grubunda denetçi iken bu yıllarda grubu değiştirilen denetçi var mıdır, varsa sayısı kaçtır?</p> <p>23) Başkanlığınızın üye olduğu uluslararası organizasyonlar hangileridir?</p> <p>24) Başkanlığınızda iç denetçi olarak kaç iç denetçi görev yapmaktadır? İç denetçi varsa 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 yıllarına Sayıştay Denetçilerinin yerel yönetimler hakkında hazırladıkları raporlar ve denetim süreçleri hakkında ve işleyişe ilişkin kaç adet iç denetim raporu mevcuttur?</p> <p>25) Sayıştay Başkanlığı'nın iç denetimi kapsamında teşekkül ettirilen komisyonca denetçilerin yerel yönetimler hakkında tanzim ettiği raporlar üzerinde kaç adet denetim yapılmıştır?</p>
--	--

SAYIŞTAY BİLGİ EDİNME TALEBİ HAKKINDA

Sayın erol karacan, Bilgi Edinme talebiniz başarılı şekilde iletilmiştir. Başvuru cevabınız posta veya elektronik posta olarak iletilecektir. Başvuru durumunuzu 60939 nolu takip numarası ile kontrol edebilirsiniz.

[← Geri](#)

**Sayıştay Bilgi Edinme**

1 mesaj

16 Ağustos 2023 20:46

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

16.08.2023

Konu: BİLGİ/BELGE TALEBİ

Sayın EROL KARACAN,

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca 15.08.2023 tarihinde Kurumumuza ulaşan başvurunuzun incelenmesi sonucunda; yüksek lisans tezinizde kullanmak üzere bilgi talebinde bulunduğunuz anlaşılmaktadır.

4982 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi gereğince kurum ve kuruluşlar; ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilmektedirler.

Kanun'un 8'inci maddesi kapsamında kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilân ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamamaktadır.

Söz konusu başvuru ile istenilen bilgi veya belgeler, Kanun'un 7 ve 8'inci maddeleri kapsamında yer aldığından başvurunuzun kabul edilmesi mümkün bulunmamakla birlikte Başkanlığımızca düzenlenen faaliyet raporları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca; Sayıştay Yıllık Denetim Programına alınan idarelere ait Sayıştay raporları da 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 44'üncü maddesi uyarınca kamuoyuna duyurulmaktadır. Denetim süreçleri tamamlanan Sayıştay Raporlarına ve faaliyet raporlarımıza <https://www.sayistay.gov.tr> internet adresi üzerinden erişebilirsiniz.

Bilgilerinizi rica ederim.

Başkan a.
Bölüm Başkanı