



Belediye Faaliyetlerinden Yakınmalar ve Vesayet Denetiminde Zafiyetler



Mahmut ESEN
(E) Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

İdari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir süreçtir. **Anayasanın 127/5 maddesinde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde (denetim) yetkisi şöyle belirtilmektedir:**

“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 çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet mahalli idarelere tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturmaktadır. İdari vesayette amaç, mahalli idarelerin yapacağı eylem ve işlemlere karşı bireyle-

rin ve toplumun yararını korumaktır. İdari vesayet Türk Medeni Kanunundaki vesayetten farklıdır. Vesayet yetkisi mahalli idarelerin organları ve işlemleri üzerinde kullanılmaktadır.¹ Belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı aracılığı ile kullanılmaktadır.

1- Merkezi İdarenin Belediye Faaliyetleriyle İlgili Güncel Yakınmaları

Doğu/Güneydoğu Anadolu Bölgesinde son aylarda yoğunlaşan terör olaylarının da etkisiyle; 2014 Mart seçimlerinde Bölgede üçü büyükşehir olmak üzere 102 belediye başkanlığı kazanmış olan HDP’nin; belediyelerinin, tüm faaliyetlerinin kamuoyunca (haklı olarak) mercek altına alınmaya başlandığı görülmektedir.

¹ Metin Günday, İdare Hukuku, 3.baskı,(Ankara: İmaj Yayıncılık,1998) ss. 56-60.

Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Başbakan Davutoğlu başta olmak üzere, Devletin en yetkili makamları tarafından da, sözü edilen belediyelerin halka yeterince hizmet götürmedikleri ve belediye olanaklarını terör örgütü lehine kullandıkları açıklanmıştır. Bu açıklamalarda sözü edilen belediyelerin gelirlerinin büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluştuğu, bütçe gelirlerinin kamu hizmeti/ kamu yararı yerine personel giderlerine harcadığı, bunların tek tek araştırılarak hesap sorulacağı, İçişleri Bakanlığı ve yargının harekete geçmesi gerektiği, geçtiği açıklıkla ifade edilmiştir.³

Bu arada Diyarbakır Cumhuriyet Başsavcılığınca, örgüt mensuplarına yardım ettikleri gerekçesiyle Diyarbakır'a bağlı 6 ilçe belediyesi hakkında soruşturma başlatıldığı, soruşturma kapsamında belediyelere ait bazı iş makinalarına el konulduğu öğrenilmiştir.⁴

HDP'li belediyelerle ilgili bu tür yakınmalarının karşı karşıya olduğumuz terör sorunundan kaynaklandığı; bu yüzden konunun terör sorundan bağımsız olarak ele alınmasının/çözümlemesinin olanaklı olmadığı bilinmektedir. Bu nedenle yakınma konularının çözülmesinin terörle mücadelede kapsamında ele alınması gerektiği açıktır. Kuşkusuz terörle mücadelede Devlet tarafından izlemesi gereken stratejiler, değişik yol ve yöntemler bulunmaktadır.

Bununla birlikte merkezi idarenin anılan belediyelerin hizmetleri ile

ilgili güncel yakınmalarının büyük bölümünün, idari vesayet denetimiyle de doğrudan bağlantılı olduğu; diğer bir ifadeyle bu günlere gelinmesinde idari vesayet denetiminin zayıflatılmış olmasının önemli bir payı olduğu düşünülmektedir. **Bu yüzden Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın gelişen olaylar karşısında İçişleri Bakanlığını göreve davet etmiş olması da bu bağlamda değerlendirilmelidir.**

Bu itibarla yazımızda, terörle mücadele konsepti içinde ayrı bir bölüm halinde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilen idari vesayet denetimi konusunda, İçişleri Bakanlığı aracılığıyla yürütülen uygulamalarda görülebilen zafiyetler ile alınması gereken tedbirler, üzerinde durulmaktadır.

2- Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Zafiyetleri ve Çözüm Yolları

İçişleri Bakanlığı aracılığı ile belediyelerde vesayet denetimi kapsamında yürütülen faaliyetlerinde görülebilen zafiyet/noksanlık ve çözüm önerileri aşağıya çıkarılmıştır.

1- 10.12.2013 gün ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun uyarınca, 2005 yılından itibaren, belediye yönetimlerinde harcama sonrası yapılacak tüm mali kontrol işlemlerini kapsayan dış denetim faaliyeti (yetkisi) sadece Sayıştay'a bırakılmıştır. **Belediyeler üzerinde vesayet yetkisi bulunan İçişleri Bakanlığının dahi, bazı istisnalar (belediye başkanının tekli-fi üzerine Bakanın onayı veya Başbakanın doğrudan onayı) dışında, belediye yönetimleri üzerinde dış denetim yetkisi bulunmamaktadır.**

Bununla birlikte Sayıştay tarafından belediyelerde yapılan dış denetimlerin de tüm belediyeleri kapsadığı görülmektedir. Sayıştay dene-

timlerinin daha çok, büyükşehir/il ve çok az sayıdaki büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Nitekim 2014 yılında belediyelerden, 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi ve 88 ilçe belediyesi denetim programına alınmıştır. Diğer 1228 (ilçe/ belde) belediyesi ise programa alınmamıştır. **Böylece belediyelerin sadece % 12' si hakkında (dış) denetim raporu düzenlenmiş olduğu anlaşılmaktadır.**⁵

Ayrıca Sayıştay tarafından her yıl düzenlenmiş (**Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu vb.**) genel faaliyet raporlarının mahalli idareler bölümlerinde, belediyelere yönelik olarak Sayıştay tarafından tespit edilebilmiş olan bazı hata/ noksanlık/eleştiri ve yolsuzluk örneklerinin gerekleri, dış denetim yetkisinden/donanımından yoksun olan İçişleri Bakanlığınca yerine getirilememektedir. Bu yüzden Sayıştay genel raporlarında tespit/eleştirilerinde mükerrerlikle-re rastlanılmaktadır.

2- 5018 sayılı Kanun başta olmak üzere mali mevzuatta yapılmış köklü değişiklikler, yerel yönetimlerin malî yönetim ve kontrol sistemleri ile malî karar ve işlemlerinin mevzuatta uygunluk yönünden denetiminin Sayıştay'a bırakılmış olması vb. **gelişmeler sonucunda doğal olarak Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı (MTKB); "mali yönden teftiş" yapma yeterlik ve yetkinliğini büyük ölçüde yitirmiştir.**

Bilindiği üzere mali mevzuat bilgisi sadece denetimler için değil, 4483 sayılı Kanun uyarınca yapılacak olan araştırma/ön incelemeler için de

2 <http://www.dw.com/tr/hdpli-belediyeler-ter%C3%B6r-k%C4%B1skac%C4%B1nda/a-18966310>.

3 <http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/01/06/erdogan-hdpli-vekiller-icin-harekete-gecilmeli>.

4 <http://www.ensonhaber.com/pkky-hizmet-eden-belediyelerin-is-makinelerine-el-konu-2016-01-09.html>.

5 Sayıştay, 2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, s. 4

(http://www.sayistay.gov.tr/rapor/genel/2014_Dis_Denetim.pdf).

gereklidir. İhale işlemleri başta olmak üzere mali konularda yeterince bilgi sahibi olunmadan yapılacak araştırma/ön incelemeler sonucu düzenlenecek raporlarda mevzuatın kapsamlı ve doğru şekilde işlenemeyeceği tartışmasız bir durumdur. **Belirtilen nedenlerle MTKB süratle, mali yönden teftiş yapabilecek yetki/ yeterlik ve yetkinliği kavuşturulmadır.**

3- İçişleri Bakanlığının; 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesi ile düzenlenmiş, belediyelerin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemlerini, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yönünden denetleme yetkisi bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı denetim elemanları aracılığıyla yapılacak bu denetimlerde ulaşılan sonuçların kamuoyuna açıklanması ve belediye meclisinin bilgisine de sunulması gerekmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı Tüzüğü'nün 24. maddesi hükmüne göre olağan/genel teftiş olarak nitelendirilen bu teftişlerin, İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluş ve birimlerde (belediyeler dâhil) üç yılda bir yapılması gerekmektedir.

Mülkiye müfettişleri aracılığıyla yürütülen genel teftişlere 2013 yılından itibaren ara verilmiştir. Bu nedenle 2013 yılından itibaren mülkiye müfettişlerince belediyelerde sadece özel teftiş yapılmıştır. 2014 yılında mülkiye müfettişlerince mahalli idareleri kapsayan sadece 3 adet özel teftiş yapılmıştır.⁶

4- 5393 sayılı Belediye Kanununun 23. maddesinde yer alan, 'Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.' biçimindeki kural; merkezi idarece Anayasa'nın 127.

maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği gerekçeyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. **Ancak iptal kararı R.G.'de yayımlandıktan bir yıl sonra yürürlüğe girdiği halde, aradan geçen yaklaşık altı yıl içerisinde, Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesi doğrultusunda, mülga 1580 sayılı Belediye Kanunundaki düzenleme paralelinde, mülki amirlerin hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararlarına karşı (kişisel iptal davası açması yerine) vesayet yetkisi bağlamında idari yargı nezdinde itirazda bulunmalarını sağlayacak türden yasal bir düzenleme hala gerçekleştirilememiştir.**

Bu suretle merkezi idarenin, belediye meclislerinin kararları üzerindeki idari yargı aracılığıyla kullanabileceği çok önemli denetim yetkisi adeta sıfırlanmıştır. İptal kararı doğrultusunda yasal düzenleme yapılmamış olmasının doğuracağı sorunlar bellidir. Bu yüzden anılan yasal boşluğun hızla giderilmesi gerekmektedir.

5- Devletin en yetkili organlarınc; bazı belediyelerde hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediği ifade edildiği halde, 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesinde düzenlenmiş kural uyarınca, hizmetlerdeki aksamanın o ilin valisince belediye araç, gereç ve personeli veya diğer kamu idarelerinin olanakları ve belediyenin iller Bankası aracılığıyla dağıtılan genel bütçe vergi payları kullanılarak giderilmesi bağlamında gerekli yasal sürecin başlatılmasına tevessül edilmediği anlaşılmaktadır.

Söz edilen kuralın gerektiğinde uygulanabilmesi için sürecin başlatılmasında yarar bulunmaktadır (Sulh

hukuk hakimliğinden tespit kararı alınması, aksaklığın giderilmesi için belediye başkanına makul süre verilmesi vb.).

6- Diğer yandan 5018 sayılı Kanunla getirilmiş olan iç denetim birimi belediyelerde yeterince oluşturulamamıştır. Zira Maliye Bakanlığının sertifika almış olanların atanabileceği iç denetçi kadrolarına belediye başkanlarınc atama yapılmamaktadır. 2014 yılı itibarıyla belediyelere tahsis edilmiş 512 iç denetçi kadrosundan 199' unun dolu olduğu belirtilmiştir.⁷ İç denetim kadrosu doluluk oranının (%39) azlığından, belediye idarelerinin kendilerine bağlı iç denetçiler aracılığı ile yapılan denetimlere dahi fazla ihtiyaç duymadıkları, bu konuda yeterince istekli olmadıkları anlaşılmaktadır.⁸

7- 5393 sayılı Belediye Kanununun 25. maddesi uyarınca, nüfusu 10.000 üzerindeki belediyelerde, her mali yılın sonunda hesap iş ve işlemlerini denetlemek üzere belediye meclislerince, kendi üyeleri arasından, denetim komisyonları oluşturulmaktadır. Denetim komisyonlarının hazırladıkları raporların belediye meclis başkanlığına sunulması ve bu raporların gereğinin meclis başkanlığınca yerine getirilmesi gerekmektedir

Arz ettiği önem nedeniyle, nüfusu 10.000 üzerindeki belediyelerde, belediye meclislerince denetim komisyonu oluşturulup oluşturulmadığı, denetim komisyonu faaliyetlerinin, komisyon raporunun gereklerinin vesayet makamlarınc

7 İçişleri Bakanlığı, s.160

8 5.10.2006 gün ve 26310 sayılı, 31.5.2013 gün ve 28663 sayılı R.G.' lerde yayımlanmış olan Bakanlar Kurulu kararlarıyla belediyeler için ihdas edilmiş olan iç denetçi kadro sayıları toplamı 612'dir. Raporun 160. sayfasında kadro sayısı (dolayısıyla doluluk oranında) maddi bir hata yapıldığı görülmektedir.

6 İçişleri Bakanlığı, 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.165. (<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2014>)

yakından izlenmesi gerektiği halde İçişleri Bakanlığınca bu konularda etkili bir çalışma/takip yapıldığını söylemek güçtür.

8- Belediye yönetimlerince bir yıl içinde tahsil edilmiş olan gelirlerin, belediyenin banka hesabına noksansız yatırılıp/ yatırılmadığına yönelik, illerde vali ve kaymakamlar tarafından oluşturulan kurul aracılığıyla her mali yıl sonunda istisnasız tüm belediyelerde yapılan ve köklü bir uygulaması olan tahsilat denetimi uygulaması 2005 yılından itibaren kaldırılmıştır.

Oysa idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında bu tür denetim yöntemlerine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

SONUÇ

Anayasaya göre Devleti oluşturan üç temel organdan birisi olan yürütme (idare) organı; kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdare; merkezi (genel) idare, mahalli idareler (yerel yönetimler) ve diğer kamu tüzel kişiliklerinden oluşur.

Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetkileri ve merkezi idare ile ilişkileri ana hatlarıyla kurala bağlanmış; bu arada merkezi idareye 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 (denetim) yetkisi verilmiştir.

Anayasal dayanağı olan merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi yetkisi; sadece yönetim tekniklerinin gereği olmayıp, üniter devlet olmanın da vazgeçilmez bir unsurudur. Önemi nedeniyle vesayet denetiminin kaldırılması, zayıflatılması/ ihmal edilmesi olanaklı değildir.

Belirtilen nedenlerle, belediyelerde Sayıştay denetiminin nicelik olarak yetersiz kalması, iç denetim kurumunun belediyelerde de henüz yerleşmemiş olması, Sayıştay'ın muhtelif raporlarında belirtilmiş hata/noksanlık/ yolsuzluk örneklerinin süratle giderilmesi, Devletin en üst makamlarının dahi belediye hizmetlerinden şikâyet eder hale gelmesi dikkate alınarak; belediye faaliyetlerinin Anayasa'nın 127/5 maddesinde belirtilmiş ilkelerin çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması için İçişleri Bakanlığına, mahalli idareler üzerinde (yeniden) tüm mali işlemlerinin kontrol edilmesini sağlayacak olan dış denetim yetkisi verilmesi başta olmak üzere; yazımızda belirtilen idari vesayet yetkisine yönelik diğer noksanlıkların hızla giderilmesi gerekmektedir.

