



Belediyelerde Denetim Komisyonlarının Görev ve Yetki Sınırları

Bu makale, belediyelerde denetim komisyonlarının görevleri ve yetki sınırlarına ilişkindir. Bu konuda daha teknik, hukuki ve usule ilişkin ayrıntıları; denetim komisyonunun kuruluş ve çalışma takvimini, bilgi-belge isteme yetkisinin sınırlarını, raporun niteliğini ve meclise sunum usulünü, suç şüphesi halinde izlenecek kanuni yolu (bildirim/suç duyurusu ve ilgili izin süreçleri dâhil), belediye şirketleri bakımından denetim alanının nerede başlayıp nerede bittiğini ve uygulamada sık görülen risk başlıklarını sistematik biçimde ele aldığımız, mevzuat-ıçtihat-uygulama eksenli değerlendirmeler içeren bu metinde toplu halde bulabilirsiniz; böylece hem meclis denetiminin hukuki çerçevesi hem de sahadaki uygulama riskleri, tek metinde takip edilebilir bir bütünlük içinde görülecektir; bu makale, belediyelerde denetim komisyonlarının görevleri ve yetki sınırlarına ilişkindir.

Belediyelerde Denetim Komisyonlarının Görev ve Yetki Sınırları

Halil MEMİŞ

Giriş

Belediye meclisi bünyesinde kurulan denetim komisyonları, belediyenin bir önceki yıl mali faaliyetlerini denetlemek üzere oluşturulan önemli bir iç denetim mekanizmasıdır. Uygulamada temel sorun, bu komisyonların görev ve yetki sınırlarının tam anlaşılamaması nedeniyle zaman zaman aşılıarak belediye yönetiminde karışıklığa yol açmasıdır. Komisyonların dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup; ayrıca 5018, 4734, 3628, 4483 sayılı kanunlar ile Türk Ceza Kanunu (TCK)'nın ilgili maddeleri de sürece yön verir. Uygulamada görülen görev aşımı, raporun süresinde hazırlanamaması veya belediye şirketlerinin denetimi gibi riskli durumlar, yöneticiler

için hukuki sorumluluk doğurabilir. Bu makalede, denetim komisyonlarının yalnızca kanunla çizilen çerçevede faaliyet göstermesi, raporların zamanında ve somut delillere dayalı hazırlanması ve belediye şirketlerinin denetimine ilişkin yasal boşlukların üst yönetimce göz önünde bulundurularak gerekli tedbirlerin alınması önerilmektedir.

1. Konu ve Kapsam

Denetim komisyonu, il ve ile belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde her yıl Ocak ayında belediye meclisince oluşturulan özel bir komisyondur. Kanun gereği komisyon, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerini inceleyerek bir rapor hazırlamakla görevlidir. Komisyon üyeleri meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilir ve üye sayısı üç, dört veya beş olabilir. Her siyasi parti grubu ve bağımsız üyeler, meclisteki sayılarının oranına göre komisyonda temsil edilir. Komisyon, üyeleri arasından bir başkan ve bir başkanvekili seçerek çalışmaya başlar; toplantı ve karar yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. alışmalarını belediye başkanı tarafından tahsis edilen belediye binası içindeki bir yerde yürütür ve gerektiğinde belediye personelinden veya diğer uzman kişilerden yardım alabilir.

Komisyonun denetim kapsamı, belediye teşkilatının tüm birimlerinin önceki yıl içindeki mali işlemleriyle sınırlıdır. 5393 sayılı Kanun'un 25 inci maddesi uyarınca komisyon, belediye birimleri ve belediyeye bağlı kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir ve bu taleplerin gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunludur. Elde edilen veriler ışığında komisyon, belediyenin gelir-gider tabloları, hesap kayıtları, ihaleleri ve diğer mali işlemlerini ayrıntılı olarak inceleyerek bulgularını tespit eder. Bu çerçevede, denetim komisyonunun görev sınırları net olarak tanımlanmıştır: Komisyon sadece geçmiş mali yılın hesabını denetlemekle yükümlüdür; idarenin geleceğe yönelik icraatına veya yürütme işlevine müdahale etmez. Bir iç denetim birimi olmamakla birlikte (belediyelerde iç denetim 5018 sayılı Kanun kapsamında ayrı bir mekanizmadır), komisyon meclisin bilgi edinme ve denetim fonksiyonunun bir parçası olarak konumlanır. (Pektaş, 2012)

Denetim komisyonu raporu, belediye meclisinin diğer denetim yollarıyla (belediye başkanının faaliyet raporunun değerlendirilmesi, meclis üyelerinin soru önergesi, genel görüşme, gensoru mekanizmaları gibi) birlikte yerel yönetimlerde hesap verebilirliği sağlamaya hizmet eder. Ancak komisyon raporu mecliste oylamaya sunulmaz; rapor hazırlanıp meclis başkanlığına (belediye başkanına) teslim edildikten sonra Nisan ayındaki meclis toplantısında sadece okunarak meclisin bilgisine sunulur, kabul veya red oyu kullanılmaz. Bu yönüyle denetim komisyonu, belediye yönetimini denetleyen fakat icra yetkisi olmayan ve meclis adına raporlama yapan bir komisyondur.

2. Mevzuat ve Norm Hiyerarşisi

Denetim komisyonlarının hukuki dayanağı başta 5393 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere ilgili mevzuatta yer alır. Anayasa'nın 127. maddesi, mahalli idarelerin özgün yapılarını vurgulayarak yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde belediyelerin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğini belirtir. Bu kapsamda 5393 sayılı Kanun'un 25 inci maddesi, yukarıda değinildiği üzere denetim komisyonu kurulmasını emreden özel hükmü içerir. Anılan 25 inci maddeye göre: "İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her Ocak ayı toplantısında ... kendi üyeleri arasından ... bir denetim komisyonu oluşturur". Kanun aynı maddede komisyonun çalışma yerini, personel desteğini, bilgi-belge talep yetkisini, çalışma süresini ve rapor sunma zorunluluğunu da düzenlemiştir. Nitekim kanun metninde "Komisyon ... çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur" denilmektedir. Bu yasal çerçeveye dayanarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği de komisyonun çalışma usul ve esaslarını daha ayrıntılı olarak belirlemiştir. Yönetmelik, meclis ihtisas komisyonları ve denetim komisyonunun çalışma yöntemlerini, toplantı zamanlarını ve rapor sunma süreçlerini düzenleyerek kanunun uygulanmasını sağlamaktadır.

Normlar hiyerarşisi gereği, denetim komisyonunun yetki ve görev alanı kanunlarla çizilmiştir ve bu sınırlar alt düzenleyici işlemlerle genişletilemez veya daraltılamaz. Üst norm olan kanun, komisyona 45 iş günü içinde denetimi tamamlama ve en geç Mart ayı sonuna kadar raporu sunma yükümlülüğü getirmiştir; bu süre veya yetki, herhangi bir yönetmelik, meclis kararı vb. ile değiştirilemez. Örneğin, bir belediye meclisi kararı veya yönetmelik değişikliğiyle komisyona kanunda öngörülmemiş ek yetkiler verilmesi veya denetim süresinin uzatılması hukuken mümkün değildir. Kanun komisyona çizdiği sınırlar içinde kalmayı emreder; aksi halde yapılan işlemler yetki yönünden sakat olacaktır.

Belediyelerde mali yönetim ve denetimin genel çerçevesini çizen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, iç denetçilerin görevlerini ve Sayıştay denetimini tanımlamıştır. 5018 sayılı Kanun, belediye meclislerinin siyasi denetim mekanizması olan denetim komisyonunu doğrudan düzenlememekle birlikte, belediyelerdeki iç denetim (iç denetçiler vasıtasıyla) ve dış denetim (Sayıştay tarafından) süreçlerine işaret eder. Denetim komisyonu ise 5393 sayılı Kanun ile belediye meclisine tanınmış bilgi edinme ve denetim yetkisinin bir aracıdır. Bu nedenle komisyonun tespit ve değerlendirmeleri, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki iç denetim raporlarından ve Sayıştay raporlarından ayrı olarak, meclis üyelerinin siyasi ve idari görüşlerini de yansıtan bir iç denetim sonucu niteliği taşır. Komisyon üyelerinin, 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerine ve belediyedeki mali süreçlere dair bilgi sahibi olması, yaptıkları denetimin kalitesi açısından önem arz eder. (Şahin İpek, 2018)

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ise belediyenin ihale ve alım işlemlerinin usul ve esaslarını belirleyen özel bir kanundur. Denetim komisyonları, denetimleri sırasında belediyenin önceki yıl yaptığı ihalelerin 4734 sayılı Kanun'a uygunluğunu dolaylı olarak inceleyebilir; örneğin bir harcama kaleminde usulsüz bir ihale yapıldığını tespit ederlerse bunu raporlarında belirtebilirler. Ancak komisyonun ihaleleri iptal etme, düzeltme veya doğrudan yaptırım uygulama gibi bir yetkisi yoktur – bu tür işlemler ilgili ihale mevzuatı çerçevesinde ancak idarenin yetkisindedir. Yine de, eğer komisyon bir ihalede yolsuzluk veya ihaleye fesat karıştırma şüphesi görürse, bunu raporu aracılığıyla gündeme getirip adli mercilere intikal ettirilmesini sağlayabilir. Bu noktada 3628 sayılı Mal Bildirimi, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 17 ve 18 inci maddeleri devreye girer: Kanunda sayılan rüşvet, irtikâp, zimmet, ihale fesadı gibi suçlara ilişkin ihbarların doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığı'na yapılması zorunludur. Nitekim 5393 sayılı Kanunun 25 inci maddesinde, denetim komisyonu raporunda konusu suç teşkil eden hususlar varsa meclis başkanlığının (belediye başkanının) yetkili mercilere suç duyurusunda bulunacağını hükme bağlamıştır. Buradaki “yetkili merci”, ilgili kamu görevlileri hakkında soruşturma izni vermeye yetkili makamlar ile doğrudan Cumhuriyet savcılığını ifade eder.

Dolayısıyla, belediye yönetiminde görev alan kişilere yönelik suç iddialarında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun da sürece dahil olmaktadır. Örneğin komisyonun tespit ettiği usulsüzlük belediye başkanı, belediye bürokratları veya diğer kamu görevlilerinin görevden doğan fiilleriyle ilgiliyse, 4483 sayılı Kanun gereği doğrudan ceza soruşturması açılabilmesi için önce anılan kanunda tariflenen makamların (kasaba belediye başkanları için mülki amir -vali veya kaymakam- diğer belediye başkanları için İçişleri Bakanı) soruşturma izni vermesi gerekebilir. Denetim komisyonu, raporunu ve suç duyurusu önerisini sunmakla yükümlüdür; ancak soruşturma izni prosedürünü bizzat yürütmez. Komisyondan gelen rapor ve ekindeki deliller, yetkili merciilerin izin değerlendirmesine ve savcılığın adli soruşturmasına temel teşkil edecektir.

Denetim komisyonunun görev sınırlarını belirleyen önemli bir çerçeve de Türk Ceza Kanunu (5237 sayılı Kanun) kapsamında değerlendirilmesi gereken fiillerdir. Komisyon, yaptığı denetimde TCK'nın “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı bölümüne giren bazı fiillere rastlayabilir. Özellikle TCK 247 inci maddesi (zimmet), 250-252 inci maddeleri (irtikâp ve rüşvet), 257 nci maddesi (görevi kötüye kullanma) gibi suç tipleri, belediye faaliyet alanında karşılaşılabilecek yolsuzlukların ceza hukuku karşılıklarıdır. Denetim komisyonu elbette doğrudan bir ceza yaptırımını uygulayamaz; ancak bu tür fiilleri tespit ettiğinde raporunda belirterek yukarıda değinilen şekilde suç duyurusunda bulunulmasını sağlayarak adli süreci tetikleyebilir. Bu sayede komisyon bulguları, hem idari hem adli açıdan karşılık bulma imkanına kavuşur.

Normlar hiyerarşisi açısından, denetim komisyonu görevini yerine getirirken tüm ilgili mevzuata vakıf olmalıdır. 5393 sayılı Kanun'un çizdiği çerçevenin dışına çıkan bir denetim faaliyeti hukuka aykırı olacak; keza 5018 ve 4734 sayılı kanunlardaki mali kurallara aykırı işlemleri gözden kaçırmaması halinde ise kamu zararına yol açabilecektir. Bu nedenle komisyon üyelerinin, belediye mevzuatının yanı sıra ilgili tüm kanun ve yönetmelikleri de iyi bilmeleri önemlidir. Son tahlilde, denetim komisyonları belediye meclisinin kanunla tanınmış bir denetim aracı olup, anayasal çerçevede işleyen idari vesayet mekanizmasına da tabidir. Nitekim komisyon raporu sonuçlarına göre meclis, belediye başkanının yıllık faaliyet raporunu “yetersiz” bulup bir karar alırsa, bu karar valilik kanalıyla Danıştay'ın onayına sunulur; Danıştay uygun görürse belediye başkanı görevden düşürülebilir. Bu süreç, merkezi idarenin ve yargısal denetimin yerel denetim mekanizmaları üzerindeki dengeleyici rolünü ortaya koymaktadır.

3. Uygulamada Karşılaşılan Tipik Risk Örnekleri

Belediyelerde denetim komisyonlarının uygulamada karşılaştığı birkaç tipik sorun alanı vardır. Aşağıda, en sık rastlanan risklerden bazıları, bunların sonuçları ve önleyici tedbir önerileriyle birlikte ele alınmıştır.

3.1. Görev Aşımı (Yetki İhlali)

Denetim komisyonu üyelerinin kendilerine tanınan sınırları aşarak yasal yetki alanı dışında faaliyet göstermesi, uygulamada sıkça görülen bir risktir. Kanunen komisyonun görevi, belediyenin bir önceki yıla ait gelir-gider ve bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerini incelemek ve bunu bir rapora bağlamakla sınırlıdır. Görev aşımı; komisyonun bu kapsamın ötesine geçerek yürütmeye ait iş ve işlemlere müdahale etmesi, belediye başkanının münhasır yetkilerine temas eder şekilde talimat niteliğinde yönlendirmeler yapması, mali boyutu olmayan veya ağırlıklı olarak takdire dayalı idari tercihlere ilişkin belgeleri denetimin konusu haline getirmesi ya da kendisini fiilen bir “teftiş kurulu” gibi konumlandırması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Bu tür bir yaklaşım, denetimin “tespit-gerekçe-raporlama” hattından çıkıp “icra ve yaptırım” alanına kaymasına yol açar; bu da denetim komisyonu için hukuken isabetli değildir.

Bu riskin önemli bir alt görünümü, komisyonların dış uzmanlardan yararlanma imkânını kullanırken sınırları aşmasıdır. Kanun, komisyonun uzman kişilerden yararlanabilmesini öngörmekle birlikte, bu imkânın mahiyeti “teknik destek” ile sınırlı değerlendirilmelidir. Komisyonun, denetimin planlanması, yürütülmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması sorumluluğunu fiilen dış uzmana devrederek belediyenin tüm iş ve işlemlerini uzman eliyle “teftiş ettirmesi”; hem yetki devri/işlev devri tartışmalarını doğurur hem de denetimin meşruiyet zeminini zayıflatır. Ayrıca bu tür bir fiili devir; kişisel verilerin korunması, ticari sırların muhafazası, ihale dosyaları ve personel işlemleri gibi hassas alanlarda gizlilik ve veri güvenliği riskini artırır; denetim komisyonunun kendi iradesiyle

bulgu-kanıt bağıını kurma yükümlülüğünü de gölgeler.

Görev aşımının sonuçları idari ve hukuki açıdan ağırlaşabilir. Öncelikle, komisyonun yetkisi dışında ürettiği talimat benzeri işlemler bağlayıcı nitelik taşımaz; buna rağmen idarenin bu taleplere göre işlem tesis etmesi, idari işlemlerin sakatlanmasına ve yargısal denetim riskine yol açabilir. İkinci olarak, denetim raporlarında somut delil ve güvenilir belgeye dayanmayan isnatlar; kişilik haklarına müdahale iddialarıyla tazminat sorumluluğu tartışmalarını ve kurum itibarına zarar riskini gündeme getirebilir. Üçüncü olarak, denetim yetkisinin amacı dışına taşması ve denetimin siyasi/kişisel polemik aracına dönüşmesi halinde, denetim mekanizmasının kurumsal değeri azalır; meclis-başkanlık ilişkisi yönetim krizine sürüklenebilir. Danıştay'ın, denetim süreçlerinde delile dayalılık ve objektif sınırlar vurgusu yapan yaklaşımı, bu riskin özellikle altını çizmektedir (Danıştay 8. Daire, 2022).

Önleyici tedbirler bakımından; komisyon üyelerine göreve başlarken yetki sınırlarının yazılı biçimde hatırlatılması, bilgi-belge taleplerinin kapsam ve gerekçesinin kayıt altına alınması, dış uzmanlardan yararlanma halinde uzman görevinin “teknik destek” ile sınırlandırılması, gizlilik/veri güvenliği protokollerinin belirlenmesi ve raporda bulgu-delil-mevzuat bağının açıkça kurulması önem taşır.

3.2. Denetim Standardının Bulunmaması (Metodoloji ve Raporlama Standartsızlığı)

Denetim komisyonlarının kuruluşu, çalışma süresi ve raporun meclise sunumuna ilişkin temel çerçeve mevzuatta belirlenmiş olmakla birlikte, komisyon denetimlerinin kapsamlandırılması, yönteminin belirlenmesi, kanıt standardı, örnekleme yaklaşımı, bulgu sınıflandırması ve rapor formatına ilişkin ülke genelinde yeknesak ve bağlayıcı bir denetim standardının geliştirilmemiş olması, uygulamada önemli bir risk alanı oluşturmaktadır. Bu durum, aynı belediyede farklı yıllarda hazırlanan raporların dahi yöntem ve içerik bakımından birbirinden kopmasına; dolayısıyla raporların karşılaştırılabilirliğinin ve izleme (takip) kapasitesinin zayıflamasına neden olabilir.

Standartsızlık, denetim kalitesini doğrudan etkileyen sonuçlar üretir. Birincisi, denetimin risk odaklı yürütülmesi gerekirken, yöntem belirsizliği nedeniyle denetim odağı rastlantısal hale gelebilir; bazı kritik mali süreçler ve riskli işlem alanları gözden kaçabilir. İkincisi, “bulgu” ile “kanaat” arasındaki ayrım netleşmediğinde rapor dili sertleşebilir; bu da raporun hukuki ağırlığını zayıflatırken uyuşmazlık üretme ihtimalini artırır. Üçüncüsü, raporların yapısı ve terminolojisi değişken olduğunda, meclisin ve idarenin rapordan çıkaracağı “eylem ve iyileştirme” sonuçları zayıflar; rapor, kurumun iç kontrol ve mali yönetim sistemine katkı üretmek yerine tartışma metnine dönüşebilir. Dördüncüsü, komisyonun dış uzmanlardan yararlanma süreçleri de standart olmayınca, uzman katkısı teknik destek sınırını aşarak fiili teftişe evrilebilir; bu

da hem yetki sınırı hem de gizlilik/veri güvenliği bakımından ilave risk üretir.

Önleyici tedbirler açısından; en azından belediye ölçeğinde komisyon çalışmalarına ilişkin yazılı bir yöntem seti oluşturulması (kapsam-metodoloji-kanıt düzeyi-bulgu sınıflandırması-öneri formatı), raporun zorunlu asgari başlıklarla standardize edilmesi, bulguların dayanağı olan belge/envanter atıflarının raporda izlenebilir biçimde gösterilmesi, bulgu-öneri-takip zincirinin kurulması ve denetim çıktıların iç kontrol mantığıyla ilişkilendirilmesi önerilir.

3.3. Belediye Şirketlerinin Evraklarına Erişim

Günümüzde birçok belediye, hizmetlerini yürütmek için belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler üzerinden faaliyet icra etmektedir. Bu şirketler, özel hukuk tüzel kişisi statüsünde olup Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir. Denetim komisyonları bakımından temel sorun; 5393 sayılı Kanun'un denetim komisyonu düzenlemesinde, belediye şirketlerinin açık ve doğrudan şekilde denetim kapsamına alınmaması nedeniyle, belediye meclisi denetiminin şirket boyutunda sınırla karşılaşması ve bunun bir denetim boşluğu üretmesidir (Kendirli, Başaran & Turan, 2014).

Bu boşluk, belediye bütçesinden şirketlere aktarılan kaynakların nihai kullanımının izlenmesini zorlaştırabilir; bütçe ilişkisi ile şirket faaliyetleri arasında bütüncül bir değerlendirme yapılmasını engelleyebilir. Böyle bir durumda komisyon raporu, belediye tüzel kişiliği içindeki kayıt ve işlemler üzerinden sınırlı kalabilir; şirketin iç evrakı ve karar süreçleri üzerinde sistematik bir inceleme yapılamaması, raporun kapsamını daraltır ve hesap verebilirlik algısını zedeleyebilir. Ayrıca bazı iş ve işlemlerin şirketler üzerinden yürütülmesi, eğer şeffaflık ve raporlama disiplinleri kurulmamışsa, denetimin fiilen “dolanılması” riskini doğurur (Kendirli, Başaran & Turan, 2014).

Önleyici tedbirler olarak; belediye-şirket ilişkisine dair aktarımlar, hizmet alımları, sermaye artışları ve borç ilişkilerinin belediye kayıtları üzerinden ayrıntılı izlenmesi; şirketlerin bağımsız denetim raporları ve genel kurul belgelerinden yararlanılması; belediye başkanlığınca meclise düzenli bilgilendirme yapılması ve şirketlerle ilgili şeffaflık standartlarının kurumsal ilke haline getirilmesi değerlendirilebilir (Kendirli, Başaran & Turan, 2014).

3.4. Çıkar Çatışması ve Tarafsızlık Sorunu

Denetim komisyonlarının etkinliği, üyelerin bulguları objektif, delile dayalı ve kurumsal yarar odağında değerlendirmesine bağlıdır. Ancak komisyon üyelerinin farklı roller üstlenmesi, belediye ile mali/kurumsal ilişki içinde bulunması veya belediye şirketleriyle bağlantılı pozisyonlara sahip olması, çıkar çatışması ve tarafsızlık algısı bakımından ciddi riskler doğurabilir. Denetimin siyasallaşması ya da kişisel menfaat

şüphesi altında yürütülmesi, komisyon raporunun güvenilirliğini zedeler ve raporun kamu yararı üretme kapasitesini düşürür (Doğanyigit, 1997; T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Bu risk, yalnızca etik boyutla sınırlı değildir; denetim raporunun dili ve yöntemi tarafsızlık zemininden uzaklaştığında, raporun daha sonra idari/cezai süreçlerde kullanılabilirliği de zayıflayabilir. Özellikle ağır sonuçlar doğurabilecek değerlendirmelerde (faaliyet raporu “yetersizliği” tartışmaları gibi), delil standardının korunmaması ve raporun kanaate dayalı bir çerçeveye oturması, denetim mekanizmasının meşruiyetini tartışmalı hale getirebilir (Danıştay 8. Daire, 2022).

Önleyici tedbirler olarak; komisyon üyelerinin çıkar çatışması beyanı vermesi, somut menfaat ilişkisi bulunan üyelerin ilgili kısımlarda çalışmalara katılmaması (çekilme mekanizması), komisyon seçimi yapılırken etik risklerin gözetilmesi, raporda bulgu-delil-mevzuat bağının açık kurulması ve rapor dilinin kişiselleştirmeden uzak tutulması önerilir (Doğanyigit, 1997).

4. İctihat ve Denetim Perspektifi

Denetim komisyonlarının faaliyetleri, sadece idari uygulamalarla sınırlı olmayıp, yargı kararları ve denetim organlarının raporları ışığında şekillenmektedir. Danıştay kararları, belediye meclisi denetim komisyonu raporlarının ve belediye başkanı faaliyet raporunun yetersizliği kararlarının hukuki sonuçları bakımından önemli içtihatlar ortaya koymuştur. Bu içtihatlarda temel ilke, denetim komisyonu raporlarının hukuki bağlayıcılığı olmadığının, ancak belediye meclisinin karar süreçlerine dayanak teşkil edebileceğinin altının çizilmesidir. (Danıştay 8. Daire, 2022)

Danıştay 8. Dairesi’nin 01.07.2022 tarihli bir kararında (E.2021/5661, K.2022/4579), belediye meclisinin denetim komisyonu raporunu esas alarak belediye başkanının faaliyet raporunu yetersiz bulduğu ve bu kararın Danıştay’a intikal ettiği bir olay incelenmiştir. Olayda denetim komisyonu raporunda belediyede çeşitli usulsüzlükler olduğu ileri sürülmüş; meclis de bu raporu dayanak alarak belediye başkanı hakkında “yetersizlik” kararı almıştır. Valilik, bu kararın gereği olarak belediye başkanının düşürülmesi için dosyayı Danıştay’a göndermiştir. Danıştay incelemesinde Denetim komisyonu raporunda bazı bulguların yeterli delil olmadan değerlendirme yapıldığı, kamu zararının somut olarak ortaya konmadığı ve bazı iddiaların belediye başkanıyla doğrudan ilişkilendirilemediği belirtilmiştir. Bu yaklaşım, esasında denetimde delil temelli olma ilkesini ortaya net bir şekilde koymaktadır. Danıştay, söz konusu dosya önüne geldiğinde denetim komisyonu raporunu, valiliğin araştırma raporunu ve müfettiş teftiş raporunu birlikte değerlendirerek iddiaların bir kısmının yeterli delile dayanmadığını, bir kısmının kamu zararına yol açmadığını, bazılarının ise belediye başkanının şahsi kusurundan ziyade ilgili personelin hatası olabileceğini tespit etmiştir. Neticede Danıştay, meclisin “yetersizlik” kararının belediye başkanının düşürülmesi

gibi ağır bir yaptırım için gerekli hukuki ağırlığa erişmediğine hükmetmiştir. Sonuç olarak Danıştay, valilik tarafından istenen başkanlık düşürme onayını reddetmiştir. Bu içtihat, denetim komisyonu raporlarının siyasi mücadele aracı olarak değil, nesnel denetim aracı olarak kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kararda ifade edildiği üzere, denetim raporlarının “kanaat üretmekten çok kanıt üretmeye” odaklanması, yerel demokrasi ile hesap verebilirlik dengesi açısından şarttır. Aksi halde, denetim mekanizması siyasallaşarak kurumsal istikrarı zedeleyebilir. (Danıştay 8. Daire, 2022)

Sayıştay bakışına gelince, Sayıştay’ın belediyeler üzerindeki dış denetim yetkisi çerçevesinde edindiği tecrübeler de önemli ilkeler sunmaktadır. Sayıştay denetim raporları genellikle ilgili belediyenin bir mali yıl içindeki tüm finansal işlemlerini ve varlıklarını kapsayan bağımsız değerlendirmeler içerir. Bu raporlarda belediye meclisi denetim komisyonlarının çalışmalarına doğrudan atıf nadiren yapılmakla birlikte, dolaylı olarak komisyonların eksik kaldığı noktalar gözlenebilir. Örneğin yukarıda değinilen çıkar çatışması konusunda, Sayıştay’ın 2018 yılı İzmir Konak Belediyesi denetim raporunda çarpıcı bir ilke ortaya konmuştur: Raporda, belediye şirketlerinde yönetim kurulu üyesi olan 17 meclis üyesinin varlığı tespit edilmiş; bunun hem mevzuata aykırı olduğu hem de denetim komisyonu çalışmalarının tarafsızlığını zedelediği açıkça belirtilmiştir. Bu tespit, Sayıştay denetçilerinin yerel yönetimlerde etik ilkelere verdiği önemi ve meclis denetim fonksiyonunun güçlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Sonuç itibarıyla, yüksek yargı içtihatları ve üst denetim organlarının bakış açısı, denetim komisyonlarının yasal sınırlarına riayet ederek objektif, delile dayalı ve etik ilkelere uygun şekilde çalışması gerektiğini ortaya koymaktadır. Danıştay kararları, denetim fonksiyonunun siyasi saiklerle kullanılmasının önüne geçerken; Sayıştay bulguları da şeffaflık ve tarafsızlık ilkelerinin altını çizmektedir. Bu da denetim komisyonlarının belediyelerde hesap verebilirlik kültürünü yerleştirmesi için bir yol haritası sunmaktadır. (Danıştay 8. Daire, 2022)

Değerlendirme ve Sonuç

Kanaatimizce, belediyelerde denetim komisyonları doğru işletildiğinde yerel yönetimlerde şeffaflık ve hesap verebilirliği artıran vazgeçilmez bir mekanizmadır. Ancak bunun için komisyonların görev ve yetki sınırlarına kesin bir biçimde uyması, her adımını hukuki dayanakla temellendirmesi şarttır. Yapılan incelemeler göstermektedir ki komisyon üyeleri bazen bilinçsizlikten, bazen de siyasi mülahazalarla sınırlarını zorlamakta ve bu da denetim fonksiyonunun meşruiyetine zarar vermektedir. Oysa kanun koyucu, denetim komisyonunu belediye meclisine bilgi edinme ve denetim aracı olarak konumlandırmış; ona araştırma, analiz ve raporlama dışında icrai bir yetki vermemiştir. Bu denge gözetilmezse, komisyonlar ya etkisiz (işlevsiz) ya da aşırı etkili (yani müdahaleci) hale gelebilir, her iki durum da istenmez. (Pektaş, 2012)

Yaptığımız bu teorik ve pratik değerlendirmeler ışığında, denetim komisyonlarının görev ve yetki sınırlarını koruyarak sağlıklı biçimde çalışmalarını temin etmeye yönelik uygulanabilir öneriler aşağıda sıralanmıştır:

Mevzuat Bilgisi ve Eğitim: Denetim komisyonu üyelerinin ilgili mevzuata hakimiyetleri artırılmalıdır. Her yıl Ocak ayında komisyon seçildikten hemen sonra üyelere 5393 sayılı Belediye Kanunu, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, 5018 sayılı Kanun'un temel ilkeleri, 4734 sayılı İhale Kanunu'nun önemli hükümleri ve geçmiş denetim raporlarından örnekler konusunda kısa bir hizmet içi eğitim verilmesi önerilir. Böylece üyeler hangi alanlara odaklanacaklarını ve hangi sınırları aşmamaları gerektiğini daha iyi kavrayacaklardır.

Danışmanlık ve Uzman Desteği: Komisyonların teknik denetim kapasitesi desteklenmelidir. Belediyeler mümkünse denetim komisyonlarının çalışmalarına yardımcı olacak bağımsız mali danışmanlar veya denetim uzmanlarıyla sözleşme yapabilir. Ayrıca belediye içindeki teftiş kurulu veya iç denetçilerle de iş birliği sağlanabilir. Uzman desteği, hem 45 günlük sürenin verimli kullanılmasını sağlar hem de hukuki hataların (örneğin özel hayatın gizliliğini ihlal, yanlış suç isnadı gibi risklerin) önüne geçer.

Şeffaflık ve Raporlama Standartları: Denetim komisyonu raporları için asgari bir standart format geliştirilmeli ve tüm belediyelerde uygulanmalıdır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, denetim raporları için bir rehber veya şablon yayımlayabilir. Böylece raporlar subjektif değerlendirmelerden arınmış, somut bulgular ve mevzuat atıflarıyla desteklenmiş, farklı belediyeler arasında karşılaştırılabilir belgeler haline gelecektir. Ayrıca raporların (gizli bilgiler çıkarılmak kaydıyla) kamuoyuna açıklanması sağlanarak vatandaşların yerel yönetim denetimine dair güveni pekiştirilebilir. MİARGEM tarafından hazırlanan Belediye Denetim Komisyonları İçin Rapor Standardı Rehberi için tıklayınız.

Belediye Şirketlerinin Denetimi: Mevcut yasal boşluğu gidermek üzere merkezi düzeyde düzenlemeler yapılana kadar, belediye yönetimleri gönüllü olarak belediye şirketlerine ait mali verileri meclisle paylaşmalıdır. Belediye başkanları, her yıl faaliyet raporuyla birlikte şirketlerin özet bilanço ve gelir tablolarını meclise iletmeyi bir uygulama haline getirebilir. Orta vadede ise 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda değişiklik yapılarak belediye şirketlerinin de meclis denetimine belirli ölçülerde açılması sağlanmalıdır (örneğin, belediye payı %50'den fazlaysa denetim komisyonu inceleyebilir kuralı). Bu, kamu kaynağının kullanıldığı her yere meclis denetiminin nüfuz etmesi açısından gereklidir. (Kendirli, Başaran & Turan, 2014)

Etik Kuralların Uygulanması: Denetim komisyonu üyelerinin tarafsızlığını sağlayacak etik kurallar tavizsiz uygulanmalıdır. Özellikle komisyon üyelerinin belediyeden veya belediye şirketlerinden menfaat temin eden bir pozisyonda

bulunmamaları gözetilmelidir. Eğer böyle bir durum var ise ilgili üyelerin komisyon üyeliğinden feragat etmesi etik bir zorunluluk sayılmalıdır. Belediyelerdeki etik komisyonları bu konuda devreye girerek tavsiye kararları alabilir. Ayrıca meclis denetiminde çıkar çatışması beyanı uygulaması getirilebilir; üyeler denetledikleri konuyla kişisel bir menfaat bağlantıları olmadığını beyan etmeli, varsa o denetim sürecine katılmamalıdır. (Doğanyigit, 1997)

Denetim ve Yargı Koordinasyonu: Denetim komisyonları ile dış denetim ve yargı mercileri arasındaki iletişim geliştirilmeli, en azından çıktıların paylaşımı sağlanmalıdır. Örneğin, Sayıştay'ın ilgili belediye hakkında bulguları varsa bunlar (zaten kamuya açık olan raporlar) komisyonla paylaşılabilir. Aynı şekilde komisyon raporunda suç duyurusunda bulunulan konular hakkında, 6 ay ya da 1 yıl sonra savcılıktan soruşturma akıbeti sorularak bir geri bildirim mekanizması oluşturulabilir. Bu geri bildirim, komisyon tavsiyelerinin hayata geçip geçmediğini görmeyi sağlayacak ve denetim bulgularının caydırıcılığını artıracaktır. (Danıştay 8. Daire, 2022)

Bu önerilerin uygulanması, denetim komisyonlarının görev ve yetki sınırları içinde kalarak daha planlı, tutarlı ve sonuç üreten bir biçimde çalışmasını sağlayacaktır. Denetim komisyonu; ne “yapılmış olmak için yapılan” bir formaliteye indirgenecek kadar etkisiz, ne de belediye yönetimini kilitleyen bir çekişmenin aracı olacak kadar siyasileştirilmelidir. Ölçülü, delile dayalı ve usule uygun yürütülen bir denetim; hataların erken aşamada görülmesine, tekrar eden risklerin sistem düzeyinde giderilmesine ve kamu kaynaklarının daha verimli ve hukuka uygun kullanılmasına somut katkı sunar.

Denetim komisyonlarının görev ve yetki sınırlarını, raporlama usulünü, bulgu yazım tekniğini ve önerilerin izlenmesine ilişkin çerçeveyi ortaya konulduğu; belediye meclisleri bünyesinde görev yapan denetim komisyonlarının çalışmalarını mevzuata uygun, sistematik ve karşılaştırılabilir hâle getirmek amacıyla hazırlanan [Belediye Denetim Komisyonu Rapor Standardı Rehberi](#)'ne erişmek için [tıklayınız](#).

Kaynakça

Danıştay 8. Daire. (2022, 1 Temmuz). Karar (E.2021/5661, K.2022/4579).
Erişim: <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/faaliyet-raporu-yetersizliginin-tek-basina-baskani-dusurmeye-yetmeyecegi>

Doğanyigit, S. (1997). Belediye meclis üyelerine “huzur hakkı” ödenebilmesinin esas ve usülleri. Sayıştay Dergisi, (24), 23–26.

Erişim: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/article/1301535>

Kendirli, S., Başaran, S. D., & Turan, A. (2014). Belediye işletme ve şirketlerinin dış denetimi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(1), 27–37.

Pektaş, Y. K. (2012). Yerel meclislerin bilgi edinme ve denetim yolları: Türkiye üzerine bir değerlendirme. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 17(1), 325-339.

Şahin İpek, E. A. (2018). Belediyelerde mali denetimin önemi ve niteliği: Türkiye'deki uygulamalar bakımından bir değerlendirme. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (33), 61-84.

T.C. Sayıştay Başkanlığı. İzmir Konak Belediyesi: 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA