



Belediyelerde Dış Mali Denetim İkilemi ve Bir Öneri

Halil Memiş tarafından kaleme alınan bu değerlendirmede, belediyelerin hesapları üzerinde Sayıştay, İçişleri Bakanlığı veya kendi iç denetim mekanizmalarınca yürüten mali denetim, kontrol ve hesaplar üzerindeki incelemelerin birbirinden farklı şekilde yürüyen süreçlerinin sakıncaları değerlendirilmiş ve bir model önerisi ortaya konmaya çalışılmıştır.

BELEDİYELERDE DIŞ MALİ DENETİM İKİLEMİ VE BİR ÖNERİ

Halil MEMİŞ

1. Giriş

Denetim, yönetimin temel fonksiyonlarından biridir. Planlama, teşkilatlanma, yönlendirme, koordinasyon ve kontrol (denetim) olarak sıralayabileceğimiz yönetim fonksiyonlarının sonuncusu, diğer bir ifade ile yönetim sürecinin sonuncusu denetimdir.

Belediyelerin denetimi mevzuatımızda iç ve dış denetim olarak düzenlenmiştir. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, bunun yanında belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği mevzuatımızda düzenlenmiştir.

Belediyelerdeki denetimi; siyasi denetim, yargı denetimi, idari denetim, kamuoyu denetimi olarak ayırımlara tabi tutabiliriz.

Bu değerlendirmemizde üzerinde duracağımız husus, idari denetim olacaktır. İdari denetim çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini, kendi iç mekanizmalarıyla denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini, kendi iç mekanizmalarıyla denetlemesine iç denetim, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ise dış denetim denmektedir. İç denetimin en belirgin örneği hiyerarşi denetimi, dış denetimin

en belirgin örneği ise vesayet denetimidir.

Belediyelerde, özellikle mali denetim konusunda hem iç denetim, hem de dış denetim söz konusudur. İç denetim, kendi içinde harcama öncesi denetim ve harcama sonrası denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Harcama öncesi denetim, iç mali kontrol mekanizması ile yürütülen denetimlerdir. Harcama sonrası denetim ise; belediyelerin kendi denetim elemanları (müfettiş, iç denetçi) tarafından yerine getirilen denetimdir.

Belediyelerin dış mali denetimi ise birbirinden farklı kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Bu konuda gerek İçişleri Bakanlığı ve gerekse Sayıştay görev üstlenmektedir. İdari denetim şeklinde gerçekleştirilen İçişleri Bakanlığı denetimleri idari işlemlerin bazı durumlarda mali sonuçlarının olması nedeniyle harcama denetimini de içermektedir. Aynı şekilde harcama denetimi şeklinde gerçekleştirilmesi esas olan Sayıştay denetimlerinin de, her bir harcamanın bir idari işlemin sonucu olması hasebiyle idari işlemlere sirayet etmesi söz konusu olmaktadır.

Kısaca idari işlemler ile mali işlemlerin sınırlarının tam olarak belirlenememesi nedeniyle, gerek Sayıştay denetçileri, gerekse İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörlerince yapılan denetimlerde mali ve idari konuların her iki grup tarafından da denetlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bunun yanında İçişleri Bakanlığı denetimleri sonucunda yapılan kamu zararına müteallik tespitler, gerekli işlemlerin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yürütülmesi amacıyla belediyelere tevdi edilmektedir. Bir nevi, dış denetim sonucu yapılan tespitler, belediyenin iç denetim mekanizması ile sonuçlandırılmak amacıyla belediyeye gönderilmektedir.

Bu değerlendirmemizde üzerinde durduğumuz bu iki hususun sakıncalarını ortaya koyarak, bu sakıncaları ortadan kaldırabilecek bir öneriyi sunmaya çalışacağız.

2. Sayıştay'ın İdari ve Mali Teftişin Sınırlarına İlişkin Tespiti

Dış mali denetim sürecinin tartışmalara neden olan boyutlarını en güzel şekilde ortaya koyan Sayıştay Genel Kurulunun 30.01.2006 tarih ve 5146 sayılı Kararı ile değerlendirmeye başlamak doğru bir yaklaşım olacaktır.

Karar şu şekildedir:

“Mahallî idarelerin denetimiyle ilgili olarak kurumların görev alanlarının belirlenebilmesi bakımından, idarî işlemler ile malî işlemlerin ve özellikle belediyelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin ne olduğunun açıkça tarif edilmesi, bu kavramların sınırlarının tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde tespit edilmesi gerektiği hususunda İçişleri Bakanlığının görüş istemi üzerine 3. Dairece verilen 1.12.2005 tarih ve 2005-113/65 sayılı karar okunarak,

Gereği görüşüldü:

Konunun esasına geçilmeden önce, İçişleri Bakanlığından gelen söz konusu istemin görüşülerek karara bağlanıp bağlanamayacağı hususu üzerinde duruldu.

Genel Kurul tarafından görüşülerek karara bağlanması istenilen husus, esas olarak malî nitelikte bir konu olmadığından, Sayıştay görüşünün hangi hallerde verilebileceğine ilişkin esasları belirleyen ve ancak malî konulardaki uygulamaya yön verecek genel mahiyetteki meselelerde, uygulamada genelliğin sağlanması bakımından Sayıştay görüşünün Maliye Bakanlığına verilebileceğini belirten 11.9.1967 tarih ve 3218/2 sayılı Genel Kurul Kararı kapsamında bulunmamaktadır.

Ancak, İçişleri Bakanlığının söz konusu istemini içeren yazısında, idarî işlemler ile idarî denetimin, malî işlemler ile malî denetimin ve özellikle belediyelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin ne olduğunun açıkça tarif edilmesi, bu kavramların sınırlarının tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde tespit edilmesi gerektiği hususunun, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 17'nci maddesi uyarınca Genel Kurul tarafından görüşülerek karara bağlanması istenilmiştir.

832 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde, Genel Kurulun, Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen diğer konu ve işlemleri görüşerek karara bağlayacağı hükmü yer almaktadır. Bu bakımdan, Birinci Başkan tarafından, Genel Kurulda incelenmesi istenilen hususun, anılan hüküm uyarınca görüşülmesi mümkün bulunmaktadır.

Bu itibarla, anılan Bakanlıkça görüş istenilen söz konusu hususun, 832 sayılı Kanunun 17'nci maddesi uyarınca görüşülerek karara bağlanmasına çoğunlukla karar verilerek konunun esasına geçildi.

Anayasanın 160'ıncı maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması, Sayıştay'ın yetki ve görev alanı içinde bulunmaktadır.

Buna paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde de, belediyelerde iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtildikten sonra, ayrıca belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği tespit edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38'inci maddesinde de benzer mahiyette hükümler bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28'inci maddesinde ise, Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre, İçişleri Bakanlığının mahallî idareler üzerinde yapacağı denetim, malî işlemler dışındaki diğer idari işlemlerle sınırlı bulunmaktadır.

Söz konusu mevzuatta, malî işlemler ile idarî işlemlerin tanımının yapılmadığı görülmektedir.

Esasen, Türk Dil Kurumunca hazırlanan Türkçe sözlükte, bir işi sonuçlandırmak için yapılan iş veya uygulamaların hepsi olarak tanımlanmış olan "işlem" sözcüğünden, bir işi sonuçlandırmak amacıyla yapılan birden fazla idarî ve malî iş ve/veya uygulamaların bütünü anlamak gerekmektedir. İçişleri Bakanlığının yazısında idarî işlemin tanımına örnek olarak verilen mahkeme kararlarında da belirtildiği gibi idare hukuku literatüründe idarî işlem, idarî makamların görevlerini yerine getirirken kanunî yetkilerine dayanarak tesis ettikleri tek yanlı ve buyurucu nitelikte işlemler bütünü olup, bu işlemler bir takım başka sonuçların yanı sıra, dolaylı veya dolaysız olarak malî sonuçlar da doğurabilir. Temel olarak, her işlemin konusu itibarıyla farklı özellikler taşıması nedeniyle genelleme yapılamayacağından, idarenin kamu hizmetine yönelik olarak yaptıkları işlemlerin, idarî işlem veya malî işlem olarak ayrılması ve tanımlarının yapılarak sınırlarının tayin edilmesi mümkün görülmemektedir.

Diğer taraftan, Anayasanın 127'nci maddesinin beşinci fıkrası hükmü göz önüne alındığında, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını, toplum yararının korunmasını ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak bakımından merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde idarî vesayet yetkisi olup, bu yetki İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Ayrıca, sınırlı hallerde de olsa, 5018 sayılı Kanunun 77'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğraması, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıkması durumunda İçişleri Bakanının, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden yetkili denetim elemanlarına teftiş ettirmesi mümkün bulunmaktadır. Bu bakımdan, görev ve yetki alanının sınırlarının kesin bir şekilde tayin edilmesi de mümkün bulunmamaktadır.

Bu itibarla, mahallî idarelerin denetimi ile ilgili olarak, idarî işlemler ile malî işlemlerin ve özellikle belediyelerin malî işlemler dışındaki diğer idarî işlemlerinin mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde tanımının yapılamayacağına ve dolayısıyla bu kavramların sınırlarının açık ve kesin bir biçimde belirlenemeyeceğine çoğunlukla karar verildi."

3. Hukuki Düzenlemeler

3.1. 1982 Anayasası

"2. Mahalli idareler

Madde 127 – Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

.....

.....

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

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.

....”

3.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu

“Denetimin amacı

Madde 54- Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Denetimin kapsamı ve türleri

Madde 55- Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

Denetimle ilgili diğer hükümler

Madde 58- Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.”

3.3. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu

Denetimin amacı

MADDE 34 - (1) Denetim;

- a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,
- b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,
- c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,
- ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, amacıyla gerçekleştirilir.

Denetimin genel esasları

MADDE 35 - (1) Denetimin genel esasları şunlardır:

- a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.
- b) Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür.
- c) Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Sayıştay'a denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez.
- ç) Denetimler, güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.

d) Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir.

e) Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir.

(2) (Ek: 4/7/2012- 6353/45 md.) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. (İptal ikinci ve üçüncü cümle: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.

c) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

ç) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından ilgili kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bunlara dayanarak çıkarılan mevzuat ve ilgili kanunlarda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkrafta yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.[9]

Sayıştay denetimi

MADDE 36 - (1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.

(4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir.”

4. Hukuki Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Sorun Alanı

1982 Anayasası merkezi idare tarafından, mahalli idareler dolayısıyla da belediyeler üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak vesayet yetkisi kullanılacağını, bunun da İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirileceğini hükme bağlamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin denetiminin; “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek” şeklinde gerçekleşeceğini ortaya koymuştur.

Anılan Kanunda, belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı; denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacağı ve bu denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı hükme bağlanmış, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceğine de yer verilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda denetimin amaçlarından biri "kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması" olarak ifade edilmiştir.

Anılan Kanuna göre, yürütülen denetimin ve kamu zararının tespitinin kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını kapsayacak şekilde yapılması gerekir.

Kanuna göre Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetimi kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgeler değerlendirilerek yapılır.

Sorun alanı da tam bu noktada başlamaktadır. Sayıştay mali denetimlerini yaparken mali konuların dayanağını oluşturan hukuki işlemlere de bakılmaktadır. Bu da zorunludur. Nihayetinde mali açıdan sorunun tespiti, onu doğuran hukuki işlemlerden ve idari işlemlerden bağımsız yapılamaz.

Buna mukabil, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimde bahsi geçen idari işlemlerin büyük bir kısmında mali sonuçlarının olması da kaçınılmazdır.

Böylelikle, belediyeler üzerinde dış denetim yürüten Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı denetim mensuplarının kesin çizgilerle idari işlem, mali işlem ayrımı yapabilmeleri mümkün değildir. Zira bu durum, yazımızın başında verdiğimiz Sayıştay Genel Kurul Kararında da ortaya konmuştur.

Burada sorun alanı her iki denetim biriminin mali ve idari konularda görev ve yetki çatışmasına girmelerinin yanında, bu denetimler sonucunda tespit edilen/edilecek kamu zararlarının kesinleşme, takip ve tahsil süreçlerinin farklılığını kapsamaktadır.

5. Tespit Edilen Kamu Zararlarının Tespit ve Takip Süreçleri

5.1. Sayıştay Denetimi

Sayıştay Kanununa göre hesap yargılaması özetle şu süreçleri takip etmektedir:

- Kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibarıyla yargılamaya esas rapor düzenlenir.

- Yargılamaya esas raporlar eki belgelerle birlikte Sayıştay Başkanlığına sunulur. Başkanlık bu raporları en geç onbeş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı ilgili daireye gönderir.
- Daire başkanları dairelerine verilen yargılamaya esas raporlar hakkında başsavcılığın yazılı düşüncesini alır.
- Daire başkanı başsavcılığın yazılı düşüncesini içeren yargılamaya esas raporu düşüncesini bildirmesi için üyelere birine verir. Üye kendisine verilen yargılamaya esas rapor üzerinde gerekli incelemeyi yapar ve yazılı düşüncesi ile birlikte daire başkanlığına geri verir ve raporda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılanmasına başlanır.
- Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir.
- Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine ve başsavcılığa tebliğ edilir.
- Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.
- İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Bu şekilde süreç tamamlandıktan sonra; daire kararlarına karşı temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi talepleri Sayıştay Başkanlığına yapılır.

Sayıştay dairelerince verilen ilamlar Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur.

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik eder, bozar ya da Kurul üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kaldırır. Bozma halinde evrak yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir.

Daire ilk kararında ısrar eder ve bu ısrar üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilirse daire bu karara uymak zorundadır.

Temyiz Kurulunun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararları, temyiz konusu ilam maddesindeki bütün sorumluları kapsar.

Yargılamanın iadesi, Kanunda gösterilenler tarafından istenebilir veya Sayıştay daireleri doğrudan doğruya buna karar verebilir.

Temyiz Kurulu kararları hakkında, Kanunda yazılı ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere Kanunda yer alan sebeplerle karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler.

Temyiz Kurulu, karar düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır. Karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir. Verilen karar, ilgililere tebliğ edilir.

Hangi şekilde olursa olsun kesinleşen ilamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

5.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi

Daha önce ifade ettiğimiz gibi, belediyelerdeki dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

İçişleri Bakanlığı denetim mensupları denetimler esnasında tespit edilen; kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmalleri sonucunda kamu idaresine verdikleri zararlardan doğan alacaklar ile kişilerden alacaklar hesabına borç kaydı gereken diğer alacakların takip ve tahsilini sağlama amacıyla konuyu ya Teftiş Raporlarında ayrıca belirtmek suretiyle yazarlar veya "Tazmin Raporu" düzenleyerek İçişleri Bakanlığına gönderirler.

Her iki durumda da kamu zararı niteliği olduğu belirtilen ödemelerle ilgili olarak belediyeler, 5018 sayılı Kanununun 71 inci maddesindeki süreçleri işletmek mecburiyetindedirler.

Adı geçen Kanunun "Kamu zararı" başlıklı 71 inci maddesine göre kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

- İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

- İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

- Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

esas alınır.

Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

Bahsi geçen yönetmelik Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'tir.

Yönetmeliğin "Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi" başlıklı 7 nci maddesine göre kamu zararı;

a) Kontrol, denetim veya inceleme,

b) Sayıştayca kesin hükme bağlama,

c) Yargılama,

sonucunda tespit edilir.

Sayıştayca kesin hükme bağlanma yukarıda özetle ifade edilmiştir.

Sayıştay denetçileri haricinde kontrol, denetim ve inceleme suretiyle yapılacak kamu zararı tespitleri için öngörülen süreç, farklı bir süreçtir. Bu süreçte, konu Sayıştay incelemesine tabi tutulmamaktadır.

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin görüşünü de içeren ve harcama birimi tarafından düzenlenen bir Değerlendirme Formu ile birlikte belediye üst yöneticisinin değerlendirmesine sunulur. Üst yönetici, gerek görmesi halinde hukuk biriminin görüşüne, sorumluların ve/veya ilgililerin bilgisine başvurabilir. Değerlendirme altmış gün içerisinde sonuçlandırılır.

Üst yönetici tarafından yapılan değerlendirmede, kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde Değerlendirme Formu ile zararın tespitine ilişkin belgeler takibe yetkili birime gönderilir.

Tespit edilen zararın, sorumlular ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi veya ödeneceğinin yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde söz konusu alacak, borç tahakkuk kaydı yaptırılarak tahsil edilir.

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın, yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte, tahsili gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi halinde bu alacak genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.

6. Sorun Alanı: Süreçlerin ve Sonuçlarının Farklılığı, Yeknesaklığın Bulunmaması

Esas itibariyle baktığımızda, gerek Sayıştay Kanunu çerçevesinde, gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yürütülmüş olsun kesinleşen kamu zararlarının cebren tahsilinde uygulanacak mevzuat İcra ve İflas Kanunu'dur. Bu açıdan süreçlerde farklılık bulunmamaktadır.

Sayıştay'ın kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin olarak yürüttüğü uygunluk denetimi sonucunda yapılan harcamaların kamu zararı olup olmadığına ilişkin süreç Sayıştay iç işleyişiyle, yani idari ve hiyerarşik yapı dışında karara bağlanmaktadır.

Buna mukabil İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen kontrol, inceleme ve denetim sonucunda kamu zararı olabileceği kanaatiyle yapılan tespitler, kurumsal hiyerarşi içerisinde harcama yetkilileri ve üst yöneticinin takdirinde karara bağlanmaktadır.

Sayıştay daireleri tarafından verilen kamu zararlarına karşı itiraz yine Sayıştay içerisinde Temyiz Kuruluna yapılacak ve süreç yine Sayıştay içerisinde yürütülecektir.

İçişleri Bakanlığı denetiminde ise Üst yönetici tarafından yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararı kararı verilen konuda, itiraz yine üst yöneticiye yapılacak, itirazın reddi halinde ise süreç idari yargıda devam ettirilecektir. Zira, üst yöneticinin kamu zararı değerlendirmesi bir idari işlemdir ve buna karşı açılacak dava idari yargı yerinde görülecektir.

Dolayısıyla farklı iki Kanunda öngörülen şekliyle, birbirinden farklı yürüyecek olan süreçlerde uygulama birliği sağlanması mümkün değildir.

İçişleri Bakanlığının kontrol, inceleme ve denetim sonucunda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde tespiti yapılan kamu zararına ilişkin harcamaların idare içerisinde harcama yetkilisi ve üst yönetici (belediye başkanı) tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda karara bağlanması ile Sayıştay tarafından yapılan denetimin süreçlerinin denetlenen kurum dışında yine Sayıştay tarafından sonuçlandırılmasının arasında farklar mevcuttur.

- Kamu zararının değerlendirilmesi ve karar verilmesi süreçlerinin Sayıştay tarafından yapılması objektifliği sağlayacaktır. Çünkü, Sayıştay'da karar veren kurullar,

denetlenen kurumla bağlantılı değildir, hiyerarşik bir bağlılık söz konusu değildir. Buna karşılık İçişleri Bakanlığı tarafından tespiti yapılan tespitler sonucunda idareye gönderilerek değerlendirilmesi istenen kamu zararı tespitlerinin değerlendiricileri kurum içerisinde harcama sürecinin parçası olanlardır. Bu nedenle, yapılacak değerlendirme sonucunda verilecek kamu zararı kararı hiyerarşik olarak sürecin içerisinde yer alanlar ve karar verenleri aynı anda etkileyecektir.

- Aynı konularda, bahsedilen bu etkenler nedeniyle farklı kararlar verilebilecek ve denetimin etkinliği ortadan kalkacaktır.

- Bunun yanında, yaygın bilinen haliyle idari denetim niteliğinde olan İçişleri Bakanlığı denetimi ile yine yaygın bilinen haliyle mali denetim niteliğinde olan Sayıştay denetiminin, mali ve idari işlemlerin birbirlerinin neden-sonuç ilişkisinin girift olması nedeniyle iç içe girmesi söz konusu olmaktadır. Bu durum ise tartışmalara neden olmakta, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı ile belediyelerin iç denetim mekanizmalarının teftiş ve denetim standartlarının farklı olması nedeniyle de mali denetimlerde yeknesaklık söz konusu olmamakta, denetimlerde de uygulama birliği sağlanamamaktadır. Bunun sonucu olarak da, denetim mekanizmasına güven kaybolmakta, aynı konularda farklı sonuçların ortaya çıkması nedeniyle denetimin objektifliğine gölge düşmektedir.

7. Sonuç ve Öneri

Anayasamızın 160'ıncı maddesi gereğince mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Bu manada, ülkemizde hesap yargısı yapan tek anayasal kuruluş Sayıştay'dır.

Bu nedenle, belediyelerin mali denetimlerinin tamamen Sayıştay süreçleri tamamlanarak sonuçlandırılması gerekmektedir. Sayıştay dışında gerçekleştirilen kontrol, inceleme ve denetimler sonucunda tespiti yapılan kamu zararlarının da Sayıştay yargısı kapsamında değerlendirilmesi ve karar bağlanması şarttır.

Bunun sağlanabilmesi için, belediyelerde Sayıştay dışındaki her türlü iç ve dış denetim, kontrol ve inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararlarının rapora bağlanarak Sayıştay'a gönderilmesi en doğru çözüm olacaktır.

Özetle belediyelerin hesapları üzerinde Sayıştay, İçişleri Bakanlığı veya kendi iç denetim mekanizmalarınca yürütülecek mali denetim, kontrol ve hesaplar üzerindeki incelemeler sonucunda oluşturulacak raporlar, raporların formatı, ilgililerin savunma ve/veya açıklamalarının alınma şekli ve süreleri, düzenlenen raporların Sayıştay'a nasıl iletileceği, Sayıştay'a iletilen raporlarla ilgili süreçlerin nasıl yürütüleceği gibi hususları içeren bir düzenlemenin yapılması uygun olacaktır.

Böylece;

- Gerek Sayıştay ve gerekse İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen dış denetimler, gerekse de belediyelerin iç denetim birimleri tarafından yürütülen denetimler sonucunda tespit edilen kamu zararlarına ilişkin raporlar, gerekli prosedürler tamamlanarak tüm kanıtlayıcı belgeleriyle birlikte Sayıştay'a gönderilmeli,
- Bu raporlar Sayıştay dairelerinde görüşülerek karara bağlanmalı,
- Temyiz ve diğer kanun yolları yine Sayıştay bünyesinde devam ettirilerek işlemler sonuçlandırılmalıdır.

Bu yapılmadığı takdirde, kamu zararı olma ihtimali olan konuların uygulayan, kararı alan ve işlemi gerçekleştirenlerin içerisinde bulunduğu bir yapıda değerlendirilmesi sağlıklı sonuç vermeyecek, farklı kurumsal kültürler ve anlayışlarla yürütülen denetimler, yeknesaklığın da oluşturulamaması nedeniyle bu mekanizmaya olan güveni sarsacak, denetimden beklenen amacın gerçekleşmesi de böylece sağlanamayacaktır.

Not: Bu makale, Mevzuat Takip Sistemi Dergisinin 23. sayısında yayınlanmıştır.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

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