

MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ

Denetim, planlanan işlerin amaç ve hedeflere ulaşacak şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirlemek ve saptanacak sapmaları ve sorunları gidererek sistemin en etkili ve verimli çalışmasını sağlamak bakımından, yönetimin en yaşamsal işlevlerinden biridir.

Denetimin beş ilkesi vardır;

- **Tamamlık**, bütün işlem ve olayların kayıtlara geçirilmiş olması;
- **Gerçeklik**, kaydedilmiş bulunan işlem ve olayların ilgili dönem içinde gerçekten gerçekleşmiş olması;
- **Doğruluk**, kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplanmış, değerlendirilmiş ve ölçülmüş olması;
- **Kanunilik**, yasal düzenlemelerin ihlal edilmemiş olması ve
- **Açıklık**, kaydedilen işlemlerin anlaşılır bir şekilde tasnif edilmiş ve ait olduğu hesaba dâhil edilmiş olmasıdır.

YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN GEREKLERİ

Yerel yönetimlerin kendisinden beklenen fonksiyonları **etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesinde** ve başarılı olabilmesinde iyi kurgulanmış bir denetim sistemine gereksinim duyulmaktadır.

Nitekim amaçlara, ihtiyaçlara ve toplumsal bünyeye uygun, görev ve yetki dağılımı ile çalışma yöntemleri en iyi şekilde belirlenmiş, yeterli finansal kaynaklar ile araç ve gereçleri sağlanmış, yeterli ve nitelikli personel ve yönetici kadrosuyla donatılmış, iyi işleyen bir yönetim oluşturulsa bile, çeşitli iç ve dış, ekonomik, sosyal, siyasal, teknik, psikolojik, vb. nitelikteki faktörler, yönetimi olumsuz etkileyerek, başarısını azaltabilmekte veya amaçlarından saptırabilmektedir. Bunların önlenmesi, belirtilen amaçlar doğrultusunda sistemin işletilebilmesi, iyi kurulmuş ve işletilen denetleme mekanizmaları ile mümkün olmaktadır.

Bir ülkede yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel denetim, o ülkenin yerel yönetimlerine tanıdığı yerel özerklikle bağlantılı olarak geniş veya dar kapsamlı olabilmektedir. Yerel yönetim özerkliğine önem veren ülkelerde yönetsel denetim daha dar kapsamlı ve sınırlı uygulama alanı bulurken, merkeziyetçiliğe önem veren, yerel yönetim sistemini merkeziyetçi bir anlayışa göre şekillendiren ülkelerde ise yönetsel denetim daha geniş kapsamlı ve ağır bir şekilde uygulanmaktadır.

1) Ulusal Birlik ve Bütünlüğün Korunması

Yerinden yönetim sisteminin bir gereği olarak **yerel yönetimler özerk** kuruluşlardır. Ancak hiçbir yerel yönetim birimi tamamıyla kendi başına buyruk ve egemen değildir. Bu durum bizi yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmayacağı sonucuna götürmektedir. Yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olamaması, yerel yönetimlere, çatısı altında yaşadıkları devletlerin amaçlarına uygun hareket etme yükümlülüğü getirir. Siyasal bakımdan devletin birliği, yerinden yönetim birliklerinin sahip oldukları özerklik nedeniyle tehlikeye düşmemelidir. Bu konulara uyumun sağlanması ve yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin faaliyet ve hedefleriyle çatışmasının önlenmesi gerekir. Bu nedenle bu iki yönetim arasında bir ilişki kurulması zorunludur. Bu da merkezi idarenin yerel birimleri denetimi vasıtasıyla gerçekleşir.

2) İdarenin Bütünlüğünün Korunması

Yerel yönetimler ülke yönetim sisteminin bir parçasını oluşturduklarından yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak için, bu idarelerin kendileri dışındaki organlar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin görülmesinde, birimler ve kademeler arasında uyum ve eşgüdümün sağlanması gerekmektedir.

3) Vatandaşların Haklarının Korunması

Yerel yönetimlerin seçimle ve atamayla işbaşına gelen kadrolarında görev yapan kimselerin, yetkilerini aşmalarından ve görevlerini kötüye kullanmalarından yerel halkın korunması gerekmektedir. Ülkemizde ve başka ülkelerde yerel yönetimlerde rastlanan kayırma ve yolsuzluk olayları gibi amaç sapmaları birçoklarını, bu yönetimler üzerindeki denetimin arttırılması gereğine daha çok inandırmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin belli bir yerel topluluğu oluşturan insanların rahatı, huzuru, güvenliği ve mutluluğu için yalnızca bir araç olduğu ve asıl amaca hizmet etmiyorsa, özerkliğe gerek bulunmadığı görüşü zaman zaman savunulmaktadır. Böyle bir anlayışı ne yerel demokrasi ile ne de demokrasinin kendisiyle bağdaştırmaya olanak yoktur. Bu nedenle de amacı ne olursa olsun halkın kendi kendini yönetmesinin en tipik kurumları olan yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırlarını iyi çizmek gerekir.

YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNİN İÇERİĞİ

Yerel yönetimlerin denetimi, denetimin içeriğine ve denetimde hangi kriterlerin esas alındığına bağlı olarak farklı şekiller alabilir. Kamusal denetim ile yerel yönetimlerin üzerinde; **hukuka uygunluk denetimi, yerindelik denetimi, mali denetim ve performans denetimi** yapılmaktadır.

1) Hukuka Uygunluk Denetimi

Kamu idarelerinin görev ve yetkileri yasalarla belirlenmiştir. Buna göre idare, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla usulüne uygun biçimde çıkarılmış tüzüklere, yönetmeliklere, kararname, karar, genelge, tebliğ gibi etkili metinlere de hukuka uygun olmak şartı ile uymak durumundadır. İdareler, yasalarla belirlenmiş bu görevleri yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken birçok iş ve işlem gerçekleştirmektedirler. Örneğin, harcama yapmakta, gelir elde etmekte, personel çalıştırmaktadırlar. **Denetim kapsamındaki idarelerin iş ve işlemleri ile uygulamalarının tabi oldukları mevzuata uygunluğunun denetlenmesi işi hukuka uygunluk denetimidir.**

Hukuka uygunluk denetimi, iş ve işlemler bittikten sonra geçmişe yönelik olarak evrak üzerinden yapılmaktadır. Hukuka uygunluk denetimi, salt mevzuata uygunluk açısından da değerlendirme yaptığı varsayıldığından klasik denetim çeşidi olarak değerlendirilmektedir. Hukuka uygunluk denetimi ile yerel yönetimlerin olası hukuk dışına taşan tutumları hukuk

sınırlarına çekilmekte, hukuka aykırı işlem ve eylemleri ise çeşitli yaptırımlara tabi tutulmaktadır.

2) Yerindelik Denetimi

Yerindelik denetimi; elverişlilik, icabı hale uygunluk veya ihtiyaca uygunluk denetimi olarak da adlandırılır. Yerindelik denetiminde işlem veya eylemin hukuka uygunluğundan öte, yapılan işlem veya eylemin yerindeliği, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluğu denetlenir.

Yerindelik, bir idari işlem veya eylemin yapılmasında zaman, mekân, hal ve şartların gereklerine göre, idari şartlar uyarınca davranmaktır. Yerindelik denetimi hukuka uygunluk denetimine nazaran daha sübjektif niteliktedir. Yapılacak işin, alınan kararın somut koşullara elverişli olması, hizmetin gereklerine ve ihtiyaca uygun olması, yerinde ve isabetli olması gibi ölçütler öznel değerlendirmeleri içermektedir. Öngörülen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı veya hangi şartlarda ve hangi düzeyde ulaşıldığı, yerindelik ve etkililik arayışlarının konusunu oluşturmaktadır. Kurallara uygun olan bir işlem zaman ve koşullar bakımından yerinde ve isabetli olmayabilir ve bu husus yerindelik denetimiyle ortaya çıkarılır.

3) Mali Denetim

Mali denetim, bütçe uygulamasına ilişkin olarak kamu idarelerinin mali karar ve işlemlerinin denetimidir. Kamu idaresinin gelir, gider ve borç ilişkileri ile her türlü malları ve kıymetlerine ilişkin işlem ve tasarrufları, muhasebe düzeni içerisinde kayda alınır. Denetim bu veriler üzerinden gerçekleştirilir. Bu yönüyle mali denetim muhasebe denetimidir.

Yine mali denetim genel olarak mali nitelikteki işlem ve olayların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, sunulan mali raporların gerçekleri yansıtip yansıtmadığı ve denetlenen kurumun belirlenen ilke ve kurallara ne ölçüde uyduğunu saptamaya yönelik olarak, bağımsız denetçilerce yapılan inceleme ve değerlendirmeleri kapsar. Mali denetim, kamu mal ve hizmetlerinin, kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve kamu malvarlığının mali mevzuatın ve maliye biliminin önceden belirlediği amaç ve kurallara uygunluğunu araştırır.

4) Performans Denetimi

Performans denetimi; kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun, kuruluşun, faaliyetin ya da programın değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Performans denetiminin ön plana çıkmasında denetim ve yönetim anlayışındaki değişim ve gelişmeler, kamu harcamalarındaki artışlar, bilgi teknolojilerindeki hızlı değişimler, hesap verme sorumluluğu ile saydamlığın önem kazanması ile kamuoyu denetiminin etkinliğinin artması rol oynamıştır.

Performans denetiminin unsurları, **verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur.**

Verimlilik, eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi, belirli sayıdaki girdilerle azami çıktı sağlanmasıdır. Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermekte ve kaliteyi de dikkate alarak belli miktar girdi ile

maksimum çıktı ya da belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesini ifade etmektedir. Bir yönetim, en uygun kaynak kullanımını başardığı ölçüde verimli olmaktadır.

Etkinlik, bir organizasyonun tespit ettiği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacını ne ölçüde gerçekleştirdiğini ifade etmekte ve başarı düzeyini göstermektedir. Etkinlik, yönetimin stratejik hedeflerine, amaçlarına ne ölçüde ulaştığını göstermektedir.

Tutumluluk ise, belirlenen amaçlar da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir. Yönetim, istenilen amacı en düşük maliyetli kaynaklarla, uygun zaman ve yerde gerçekleştirdiği ölçüde tutumlu olmaktadır. Performans denetiminde, bu üç unsurun denetimi yapılarak yönetimin faaliyetleri denetim altında tutulmakta, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu geliştirilmektedir.

YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENME YÖNTEMLERİ

Yerel yönetimlerin denetlenme yöntemleri; **siyasal denetim, yargısal denetim, idari denetim, kamu denetçisi (ombudsman) tarafından yapılan denetim** ile **kamuoyu denetimi** şeklinde beşe ayrılabilir.

Siyasi Denetim

Siyasi denetim, genellikle yasama organı (parlamento) tarafından yapılan bir denetimdir. Ancak, siyasi denetim, yalnızca yasama organı tarafından yapılan denetimden ibaret değildir. Yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organları da yerel yönetimler üzerinde siyasi denetim yapmaktadır. Yerel yönetim meclisleri, ilgili yerel yönetimleri hem hukuksal açıdan hem de yerindelik açısından ve gerek kendiliklerinden gerekse de başvuru üzerine denetleme hakkına sahiptirler. Yerel yönetim meclisleri, kendi yerel yönetimlerinin bütçelerini ve kesin hesaplarını görüşerek kabul etmekte ve bu görüşmeler esnasında yerel yönetimlerinin çalışmalarını denetlemektedirler.

Bununla birlikte, yerel yönetim organlarının halkın tercihi ile tekrar seçilip seçilmemeleri de siyasi denetim yoluyla olmaktadır. Siyasi denetim ile amaçlanan, yerel yönetimlere verilmiş olan görev ve yetkilerin bu kuruluşlarca kötüye kullanılmasını önlemenin yanı sıra, bazen de, yerel otoritenin korunması ve itibarının zedelenmemesi olmaktadır. Bu amaçla parlamento, yerel yönetimlere kanuni yetkilerini verirken etkili bir denetim süzgecinden geçirmeye çalışmaktadır.

Siyasi denetim, soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi yöntemlerle yerine getirilmektedir.

- **Soru**, bir milletvekili veya meclis üyesi tarafından işletilen bilgi edinme araçlarından biri olmakla birlikte, yöneticilerden birinin uyarılması ve bir konunun kamuoyuna duyurulması bakımından önemli rol oynayan siyasi bir denetim şeklidir.

- **Genel görüşme**, sadece soru sahibi milletvekili veya meclis üyesi ile ilgili bakan veya belediye başkanı arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan, çok daha etkin bir denetim aracıdır. Genel görüşme, bir oylamayla sonuçlanmamasına ve yönetimin siyasal sorumluluğu sonucunu doğurmamasına karşın, görüşmeler sırasındaki tartışma ve eleştiriler yürütme üzerinde siyasal denetim etkisi yapmaktadır.

- **Meclis araştırması**, meclis üyelerinin belli bir konuda bilgi edinmek için kendi aralarında bir komisyon kurarak inceleme yapmalarıdır. Sonunda herhangi bir cezalandırma durumu oluşturmamakta, yürütmenin sorumluluk alanına giren konularda meclis üyelerinin bilgi toplamalarını ve aydınlanmalarını sağlamaktadır.

Yargı Denetimi

Yönetim ile yönetilenler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların ortadan kaldırılmasında en etkili yol, yargı yerlerinin, yönetimin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmaları olmaktadır. **Yargı denetimi, yönetilenleri yönetime karşı koruyan, yönetimi hukuk sınırları içinde faaliyet göstermeye zorlayan bir denetim türü olmaktadır.**

Yönetimin yargısal denetimi, yönetimin faaliyetlerini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesini engellemekte, böylece yönetilenleri yönetime karşı koruma amacı taşımaktadır.

Yönetimin yargısal denetiminin en önemli amacı, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Yönetimin yargısal denetimi ile yönetimin keyfi davranışlarına karşı önleyici tedbirlerin alınmasının yanı sıra yönetilenlerin haklarını teminat altına almak da hedeflenmektedir.

İdari Denetim

İdari denetim yönetsel denetim olarak da adlandırılmaktadır. İdari denetim, idari birim, organ ve kurumlarca yapılan bir denetim türüdür. Yerel yönetimlerin idari denetimi, bu kuruluşların kendi kendilerini denetlemesi şeklinde ortaya çıkan **iç idari denetim (hiyerarşik denetim)** ve kendileri dışında başka kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi şeklinde ortaya çıkan **dış idari denetim (idari vesayet denetimi)** olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir.

İç İdari Denetim (Hiyerarşik Denetim)

Yerel yönetimlerin iç idari denetimi, hiyerarşik üstler tarafından bizzat ya da yetkilerini devrettikleri kurum içinde bir denetim birimi tarafından hiyerarşik denetim şeklinde yapılmaktadır.

İç idari denetim, yönetimde hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

İç idari denetim de kendi içinde **ön mali kontrol** ve **süreç kontrolü** olarak ikiye ayrılmaktadır. İç idari denetimin bir unsuru olan ön mali kontrol, mali işlemlere yönelik ön kontrol faaliyetlerini ifade etmektedir. Ön mali kontrol kavramı, ödenek tahsis edilmesi, taahhütler, ihale yöntemleri, sözleşmeler, ödemeler ve fazla (yersiz) ödemelerin geri alınması gibi mali karar ve işlemlerin, uygulamaya konulmasından önce kontrol edilmesini ifade etmektedir. Bu tür mali kararlar, ancak ön mali kontrol yetkilisi tarafından onaylandıktan sonra işleme konulmaktadır.

Süreç kontrolü, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. Süreç kontrolü, kurumun risk yönetim, kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve

geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaktadır.

Dış İdari Denetim (İdari Vesayet Denetimi)

Kamu kuruluşlarının kendi dışındaki başka bir kamu kuruluşu tarafından idari denetim yöntemleri kullanılarak denetlenmesine, dış idari denetim denilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen dış idari denetim çoğu kaynakta idari vesayet denetimi olarak da adlandırılmaktadır.

İdari Vesayet; Merkezi yönetim tarafından yerinden yönetim kuruluşlarını yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlemesidir.

Merkezi yönetim, yerel yönetimleri bu birlik ve bütünlüğü sağlamak, ulusal ve yerel menfaatler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklara engel olmak, yerel yönetimlerin yetkilerini ulusal menfaatlere aykırı olarak kullanmalarını önlemek ve görevlerini hukuka uygun olarak etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmelerini temin etmek amacıyla, denetim ve gözetim altında bulundurmaktadır.

KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN)

Ombudsman kurumu, kamu yönetimin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim yollarından birisidir.

Ombudsman; anayasaya göre yasama organınca kurulan ve yasama organına karşı sorumlu olan, başında yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan ofis, şeklinde tanımlanmaktadır.

Ombudsmanlık müessesesi diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini arttırıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. Başvuru prosedürünün basit, hızlı ve masrafsız olması, yürütme organı karşısında bağımsız olması, yaptırım yetkisi bulunmamasıyla birlikte kamuoyunu bilgilendirme yolu ile idare üzerinde baskı oluşturmasıyla, dünya genelinde tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir.

Yerel yönetim ombudsmanları, araştırma, inceleme ve denetimleri sırasında yönetimde gördükleri aksaklıkları ve bu aksaklıkların nasıl giderileceği konusundaki saptamaları hazırladıkları yıllık ve özel raporlarda yer vererek hem yönetimi hem de kamu görevlilerini yönlendirme imkânı bulmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, uzman kişilikleri ve tecrübeleri ile yerel yönetimlerde ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmada ve iyi yönetim için gerekli koşulları sağlamada yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları her türlü bilgi desteğini sunmakta ve doğru uygulamaların yerleşmesine zemin hazırlamaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, halkın yönetime katılım kanallarını güçlendirerek demokratik, şeffaf ve dürüst yerel yönetimlerin oluşturulmasında önemli bir görev üstlenmektedir.

Elde ettikleri önemli bilgi ve belgeleri kamuoyu ile paylaşarak yerel yönetimlerin daha şeffaf ve denetime açık bir hale gelmesinde ve bu kuruluşlar üzerinde kamuoyu denetiminin etkinliğinin artmasına neden olmaktadır. Böylece, yerel yönetimlerin ve kamu görevlilerinin

yolsuzluk söylentileri ile yıpratılmasına engel olmakta, motivasyonlarının düşmesine yol açan şaibelerin ortadan kalkmasına da yardımcı olmaktadır.

KAMUOYU DENETİMİ

Yerel yönetimlerin denetiminde diğer denetim türleri yanında kamuoyu denetimi de önemli yer tutmaktadır. Kamuoyu denetimi yerel yönetimler üzerinde tek başına etkili olabildiği gibi, siyasal, yargısal, idari denetim ve kamu denetçilerince (ombudsman) yapılan denetimlerle birlikte daha da etkili olmaktadır.

Örneğin soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi siyasal denetim araçlarıyla yapılan denetimler ile denetim kurum ve kuruluşları, yargı yerleri ve kamu denetçilerince yapılan denetim sonuçları kamuoyuna duyurulduğunda, bu denetimler kamuoyunca tartışılmakta ve kamuoyunun da etkisiyle bu denetimler daha da etkili olmaktadır. Bu tür denetime **halkın denetimi** adı da verilmektedir.

Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun ve grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımı olup, bu anlatımlar hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine almaktadır.

Buna göre kamuoyu toplumun tümünün ya da bir kesiminin tavır ve düşüncelerinden oluşmaktadır. Kamuyu oluşturan bireyler farklı görüş ve davranışlara sahiptir. Kamuoyu bu görüş ve davranışları tasnif edip, ortaya çıkarır. Siyasal iktidarlar, uygulayacakları politikalardan önce, yönetilenlerin veya yönetilenleri temsil eden örgütlerin görüşünü alma ve gerekirse onları alacakları kararlara ve yapacakları işlemlere ortak etme eğilimindedirler.

Yerel yönetimler, halka en yakın birimler olan ve organları halk tarafından seçilen, demokratik denetimin ya da halk denetiminin sağlanması açısından en elverişli birimlerdir. Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin mali yüküne katlanan halk, kaynakların hangi alanlara tahsis edildiğinin, etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının hesabını sorabilmeli, kararların alınmasında, uygulanmasında ve yapılan çalışmaların denetlenmesinde yerel yönetimler üzerinde ağırlığını sürekli olarak hissettirebilmelidir. Bunun içinde, halkın yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmesi, yönetime katılma kanallarının açık tutulması gerekmektedir.

Bir toplumda kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için belirli koşulların bulunması gereklidir. Bu koşullar, yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından etkili bir şekilde denetlenebilmesi için de gerekli koşullardır. Bu koşulların başında, demokratik bir rejimin varlığı yer almaktadır.

Kamuoyunun oluşumu, sahip olduğu yapısı ve niteliği ile onun içinde olduğu siyasal sistem ve siyasal ortam arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Gerçek anlamda serbest bir kamuoyu, en başta haberleşme ve düşüncenin açıklanması özgürlüğü olmak üzere, bütün temel hak ve özgürlüklerin sağlandığı, haberlerin ve fikirlerin serbestçe yayılabildiği bir ortamda gelişebilecektir. Bu ortamı sağlayan çoğulcu demokratik sistemin, kamuoyunun kayıtsız ve baskısız oluşmasını sağlayan en elverişli sistem olduğu söylenebilir.

Kamuoyu denetiminin etkililiğini belirleyen önemli bir koşulda, bağımsız basın ve kitle iletişim araçlarının (gazete, internet, radyo, televizyon vb.) bulunmasıdır. Halkı ilgilendiren toplumsal sorunlar ve bu sorunlar karşısında yönetimin tutumunu halka duyuran etkin

vasıtaların mevcut olmaması durumunda, kamuoyu denetiminden söz etmek güçtür. Bununla birlikte, basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanabilmek için halkın eğitim düzeyinin yüksek olması da en az bu araçların varlığı kadar önemli olmaktadır. Basın ve kitle iletişim araçlarının bağımsız olmadığı bir ortamda ise, gerçek bir kamuoyu denetiminden söz etmek güçleşmektedir.

MAHALLİ İDARELER VE MALİ ÖZERKLİK

Mali özerklik; mahalli idarelere varlık sebeplerini gerçekleştirmelerinde çeşitli mali yetkilerin verilmesi işlemidir.

Mali özerkliğin 4 ana unsuru bulunmaktadır:

- Mahalli idarelerin bağımsız şekilde organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmeleri,
- Karar organlarının yerine getirecekleri işlemlere karar verebilmeleri,
- Merkezi yönetimden bağımsız olarak gelir, harcama ve borçlanma konularında karar verebilmeleri,
- Personel sayısı, seçimi ve çalışma koşullarının bağımsız bir şekilde belirlenmesidir.

Mali özerklik çerçevesinde belli bölgedeki mahalli idarenin sunacağı ya da sunduğu hizmeti tercih eden kişilerin hizmetin sunum maliyetlerini kabul ettikleri ve mevcut şartlarda ilgili idare sınırlarında ikamet ettikleri anlamına gelmektedir. Bu şekilde kişiler mahalli idarenin uygun gördüğü yükümlülöklere katlanmak zorunda olmaktadır.

Mahalli idare hizmetlerinin etkin sunumu konusunda çalışan bilim insanlarından biri **Tiebout'tur.**

Tiebout kişilerin hareket halinde olduklarını dolayısıyla bir mahalli idare bölgesinde hareketli halde olan ve oy hakkı bulunan vatandaşların idarelerin hizmetlerini karşılaştırdıkları ve bu durumun mahalli idareler arasında rekabeti ve dolayısıyla verimliliği artırdığını savunmuştur.

Ayaklarıyla Oy Verme olarak ifade edilen bu temel yaklaşım, seçmenlerin bedelini ödedikleri takdirde herhangi bir ürünü piyasadan nasıl tercih de bulunuyorlarsa mahalli idare tercihinde de bulunacaklarını savunurlar. Bu işleyişte mahalli idarelerin kendi gelir kaynaklarını yönetebildikleri ölçüde daha etkin çalışabildikleri ifade edilmiştir.

Tiebout Hipotezi homojen küçük mahalli idare birimleri için, fert başına gelirin yeniden dağıtım rolünü üstlenmediği varsayımı altında geliştirilmiş basit bir modeldir.

Bu hipotezde benzer tercihlerdeki kişilere tercihleriyle uyumlu hizmetleri en düşük vergi maliyeti ile sunma konusunda mahalli idarelerin rekabet içinde olacakları ifade edilir.

Tiebout'un bu tezindeki tercih ve isteklerdeki benzerlikleri olan kişilerin aynı bölgeyi ve dolayısıyla mahalli idareyi seçmelerinde hizmet ve hizmet maliyetine katlanma konusunun içinde

yer aldığı mali özerklik önemli rol oynamaktadır. Mali özerkliğe sahip olunması kişi tercihleri ve mali kaynaklar arasındaki bağı çok rahat kurulmasını sağlayacaktır.

Oates adlı bilim insanı da mali özerkliğin temelleri çerçevesinde dışsallıklar ve farklı tercihlerin varlığından bahsederek mahalli idarelerin yerel hizmetler konusunda merkezi idareye göre daha fazla bilgi sahibi olabileceğini ve hizmetler konusunda değişen birçok tercihe daha iyi uyum sağlayabileceklerini belirtmektedir. Buna Oates'in **Yerelleşme Teoremi** denilmektedir. Bu teoreme göre hizmetlerin etkin şekilde sunulması; vatandaşın ödediği vergi ile hizmetten elde ettiği fayda faydanın son biriminin eşitlenmesidir. Oates'e göre mahalli idarelerin kendi kaynaklarının artırımı ile vatandaşların harcama tercihlerini kıyaslayabilmesi için özgür olması gereklidir.

Brennan ve Buchanan adlı bilim insanları da mali özerkliğin etkin kamu sektörü büyüklüğü açısından önemli olduğunu belirtmiştir. Mali özerklik ve kamu sektörü büyüklüğü ilişkisi **Leviathan Devlet Teorisi'ne** dayanır. Bu teoriye göre mahalli idarelerin sayısı ne kadar fazla olursa toplam kamu harcamalarının miktarı o kadar az olacaktır. Bu durum ayrıca merkezdeki bürokrasinin azalmasını ve o bölgede yaşayanlar için sosyal faydanın artmasını sağlayacaktır.

Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi

Mahalli idarelerin üst yapı ve alt yapı faaliyetlerini finanse edebilmeleri için birkaç yol vardır. Bunlar:

- Vergileme,
- Harç belirleme,
- Sübvansiyon,
- Hibe,
- Borç almalarıdır.

Oates ve Musgrave optimum harcama kararlarının alınabilmesi için vergilemede istenilen niteliklerin sağlanmasına odaklanmışlar ve mahalli yönetim karar alıcıları arasında hesap verilebilirliği getirebilmek için vergi özerkliğinin önemini vurgulamışlardır.

Buchanan ise vergileme yetkisinin büyük ölçüde mahalli idarelere verilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Mahalli idareler arasında mali özerkliğin başlangıç ayağı olarak birçok mahalli hizmeti üstlenen belediyeler yer almaktadır. Belediyelerin mali açıdan özerkliği ise özellikle gelir açısından vergi özerkliğine sahip olmalarıyla anlatılmaktadır.

Hizmet ve gelir ilişkisi bağlamında belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesinin avantajları şunlardır:

- Belediyelerin yerel koşulları daha iyi tanınması, adapte olması ve mükelleflere ait ayrıntılı bilgilere sahip olması vergilendirmeyi kolaylaştırabilir,
- Bölgeye yakınlık nedeni ile yerel düzeydeki ekonomik faaliyetlerden daha kolay haber alınması ve ekonomik koşulların doğru şekilde analiz edilmesi,

- Mahalli düzeyde mükellef denetimi ve idarenin denetimi ile mükelleflerin hesap verebilir ve şeffaf bir belediye beklentilerinin ortaya çıkması söz konusudur.

Vergilendirme yetkisinin merkezi idareye bırakılmasının avantajları şunlardır:

- Merkezileşmiş bir vergi yönetimi ölçek ekonomisi ve tahsilat kolaylıkları nedeni ile vergi maliyetini azaltır.
- Merkezileşmiş vergi yönetimi şahsi vergilemeyi kolaylaştırır, kaynakları yetersiz olan bölgelere fon aktarımını kolaylaştırır ve bölgesel farklılıklar azaltılır.
- Merkezileşmiş vergi yönetimi para ve maliye politikalarının uygulanmasını ve bu politikaların başarılı olmasını kolaylaştırır.

MALİ ÖZERKLİĞİN GÖSTERGELERİ

Mali özerkliğin boyutunun tespitinde en yaygın yol hangi kaynakların ve sorumlulukların mahalli idare tarafından kontrol edildiğinin tespit edilmesidir.

Mali özerklik seviyesinin tespitindeki mali göstergeler şunlardır:

1) Tekrarlayan Gelir Oranı

Toplam gelir oranı içinde tekrarlayan gelir oranı içsel gelir gücünü ve mahalli idarelerin dış fonlara karşı bağımsızlığını gösterir.

Yüksek oran, dış fonlar veya merkezi idareye daha az bağımlılığı gösterir. Yani mahalli idarelerin yüksek mali özerkliğine işaret eder.

- Vergi Gelirleri,
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri,
- Faizler,
- Paylar ve Cezalar

tekrarlayan gelir oranı içinde yer alır.

2) Öz Gelir Oranı

Bu oran yerel idarelerin mali bağımsızlığı hakkında bilgi vermektedir. Bu oranın yüksekliği mahalli idare birimlerinin gelir açısından merkeze karşı bağımsızlığını göstermektedir.

- Vergi Gelirleri,
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri,
- Sermaye Gelirleri,
- Alacaklardan Tahsilatlar,
- Faizler,
- Paylar ve Cezalar

belediyelerin öz gelirleri arasında yer almaktadır.

3) Yerel Mali Bağımlılık Oranı

Mahalli idarelerin mali bağımsızlığının tespitinde transferlerin önemine işaret eder. Bu oran mahalli idare birimlerinin ulusal hazineye ne ölçüde bağlandığını gösterir.

Yüksek oran yerel yönetimin hazineye yüksek bağımlılık ve düşük derecede mali özerkliğini göstermektedir.

- Paylar,
- Faizler ve Ceza Gelirleri,

bu orana işaret etmektedir.

4) Mali Performans

Mali özerkliğe ait diğer göstergedir. Tahakkuk eden bütçe ile gerçekleşen bütçe arasındaki farkın minimal düzeyde olması ile mali performans gerçekleşmiştir.

5) Vergi Özerkliği

Yerel vergilerin yüksekliği yerel vergileme gücünü göstermektedir. Bu oran öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payına katkıda bulunmaktadır. Oranın yüksek oluşu yüksek mali özerkliğe işaretir.