

Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme

Orhan Veli ALICI*

orhan_alici@hotmail.com

ÖZET

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile piyasa ekonomisi önem kazanmış, merkeziyetçi yapının yerini daha adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı almıştır. Kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi gibi ilkeler önem kazanmıştır. Belediyelerde yeni denetim sistemi ile bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu çerçevede belediyelerin iç denetimini, belediye müfettişleri ve belediye iç denetçileri; dış denetimini ise İçişleri Bakanlığı görevlileri ve Sayıştay denetçileri yapacaktır. Bu denetimlerde ise Belediye Kanununa göre çeşitli tasnif edici ayrımlara gidilmiş ve belediyelerde hukuka uygunluk, mali ve performans denetiminin yapılacağı belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, İç Denetim, Dış Denetim

ABSTRACT

As required by New Public Management understanding, market economy has signified, a decentralized management has replaced centralized structure. Principles like transparency, rendering accounts ability, efficiency, productivity, economic ability, strategic planning, performance management and auditing in public management have gained importance. In municipalities, with new auditing system several changes had lived. In this context, Interior Managerial Auditing will be made by municipal inspectors and internal auditors, whereas External Auditing In Municipalities will be made by Auditors of Ministry of Interior and Commissioners Of Audit. In these auditings, various classified differentiations have been

* İstanbul Üniversitesi Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kamu Yönetimi Uzmanı.

Orhan Veli ALICI

implemented according to Municipal Law and it has been emphasized that auditing of legal conformity in municipalities and financial and performance auditing will be made.

Keywords: *Municipalities, Internal Auditing, External Auditing*

GİRİŞ

Türkiye’de uzun süredir gündemde olan Mahalli İdareler Reformu, çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile önemli bir ivme kazanmıştır. Yaşanan mevzuat değişiklikleri ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı da değişmiş, kamu ekonomisinin yerini piyasa ekonomisi, merkezîyetçi yapının yerini de daha adem-i merkezîyetçi bir yönetim anlayışı almıştır. Bu değişikliklere paralel olarak Kamu Yönetiminde şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi gibi ilkeler de önem kazanmıştır. Küreselleşme ve yerelleşme söylemlerinin bu değişikliklerde önemli bir belirleyici olduğu da ileri sürülmektedir. Başka bir deyişle küreselleşme süreci merkezî yönetimin görev ve faaliyetlerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiş, merkezî yönetimin manevra alanlarını daralmıştır. Dolayısıyla merkezî yönetim kimi görevleri icra etmekte çok küçük, kimi görevleri icra etmekte de çok büyük bir yapı halini almıştır. Böylece merkezî yönetim, yetkilerini yerel yönetimlere ve ulus üstü oluşumlara bırakma sürecine gitmiştir. Kuşkusuz ülkemizde bu değişimlerden yerel yönetimler de büyük oranda etkilenmiştir. Küreselleşme ve yerelleşme ile yetki, görev ve sorumlulukları arttırılan belediyelere idari ve mali özerklik tanınması da önemli bir değişikliktir. Böylece belediyelerin artan görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde kaynakların daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması gereği doğmuş(Alıcı, 2007: 2) ve denetim, vazgeçilmez bir yönetim ilkesi olma konumunu güçlendirmiştir. Bu çalışmada ise yaşanan değişiklikler sonrasında belediyelerde ortaya çıkan mevcut denetim teşkilatı, denetimin içeriği, amacı ve çeşitleri açıklanmaya çalışılacak, denetim sisteminin işleyişinde ortaya çıkacak sakıncalara ve sorunlara değinilecektir.

Denetim

Denetim; iktisadi, mali, idari faaliyet ve işlemlerle ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bunları değerlendirerek raporlayan sistematik bir süreçtir (bumko.gov.tr, 2006). Denetimi gerektiren hususlar ise şu şekilde sayılabilir:

- a) Daha iyiyi ve yararlıyı aramak,

Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme

- b) Uygulamada karşılaşılan yanlışlıkları ve kusurları tespit etmek,
- c) Hile, yolsuzluk gibi tutumları ortaya çıkarmak (Yüzgün, 1984: 22),
- d) Kamu idaresinin, yaptığı işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak,
- e) Bürokratların, devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi olarak otoriter hale gelmelerini engellemek,
- f) Bürokratların, buldukları makamları kendi çıkarları için kullanmalarını engellemek,
- g)Devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemektir (Tortop vd., 1999: 157).

Belediyelerde Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinde ilk kez iç denetim sistemi öngörülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesinde ise belediyelerde iç ve dış denetimin yapılacağı belirtilmektedir. Bu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Fakat burada açıklanan denetim 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak iç ve dış mali denetimdir. Belediye kanununun 55. maddesinde belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı ile belediye başkanı veya görevlendireceği kişilerce de denetleneceği belirtilmektedir. Bu çerçevede yapılacak denetim iç ve dış yönetsel denetim olacaktır. Yapılacak mali ve idari denetimler sadece belediye ile sınırlı kalmayacak, belediyenin bağlı kuruluş ve işletmelerini de kapsayacaktır.

İç Denetim ve İç Denetçilik

İç denetim; kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kamu idarelerinin kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu tanım doğrultusunda iç denetimin icrai bir denetim olmadığı, tespit edici ve danışma niteliği ağır basan bir denetim süreci olduğu söylenebilir. Esas itibariyle iç denetim gelecek odaklı bir denetimdir.

5018 sayılı Kanununun 57. maddesine göre, mali yönetim ve kontrol süreci; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler birimi ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. Fakat iç denetime ilişkin uluslararası ilkelere

Orhan Veli ALICI

göre iç denetim, iç kontrol süreçleri dışında tasarlanmalıdır. İç denetim, iç kontrolün yerindeliliğinin denetimi olduğundan hiçbir zaman iç kontrolün ikamesi olarak da görülmemelidir.

İç denetim süreci ise iç denetimin planlanması, iç denetimin yürütülmesi, sonuçların raporlanıp üst yöneticiye sunulması ve iç denetimin takibinden oluşmaktadır.

Belediyelerde üst yönetici (belediye başkanı) tarafından atanacak iç denetçiler, iç denetim sürecinde bağımsızdırlar. Fakat bu bağımsızlık sadece denetimin amaca ulaşması için öngörülmüş olup, idareden bağımsızlık anlamına gelmemektedir. İç denetçilerin mahalli seçimlerle göreve gelen belediye başkanları tarafından atanması ve koşullar gerçekleştiğinde görevden alınması, iç denetim ile ilgili tüm süreçlerde son mercii belediye başkanı olması, iç denetçinin hukuka aykırı, suç teşkil eden durumlarla ilgili olarak yargısal mercilere başvuramaması, bu durumu rapor halinde sadece belediye başkanına bildirmesi iç denetçilerin tam anlamıyla bir bağımsızlığa sahip olmadığını da göstermektedir (Alıcı, 2006: 48).

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesine göre, iç denetçi görevden kendi isteği ile ayrılırsa, başka bir göreve atanır veya seçilirse ve son olarak iç denetçinin iç denetçilikle bağdaşmayan hareketlerde bulunması sonrasında İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından sertifikanın iptal edilmesi ile görevden ayrılır. Bu yönetmeliğin 27. maddesinde ise Kurulun sertifikayı iptali dışında iç denetçinin kendi isteği olmaksızın görevden alınamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bir güvence maddesi olmakla beraber tam bir güvenceye işaret etmemektedir. Çünkü "iç denetimle bağdaşmayacak hareketler" göreceli olup, bu hareketlerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması gerekmektedir (Alıcı, 2007: 82). İç denetimin amaca ulaşması için verilebilecek diğer bir güvence ise belediyelerde ve diğer kamu idarelerinde iç denetçi atamalarında İç Denetim Koordinasyon Kurulunun onayının alınmasıdır.

Belediyelerde İç Denetim Faaliyetinin Amacı

İç Denetçilerin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesine göre, iç denetim faaliyeti; kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca, iç denetimin amacı, belediyelerde gelecek odaklı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, iç kontrol

Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme

mekanizmalarının etkinliği ve risklerin asgariye indirilmesi için belediye faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi ve mümkünse sayısallaştırılması konularında, yönetime önerilerde bulunmayı da kapsamaktadır.

İç denetim, nesnel güvence sağlamanın yanı sıra, özellikle risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini geliştirmede idarelere yardımcı olmak üzere bağımsız ve tarafsız bir danışmanlık hizmeti de sağlar. Danışmanlık hizmeti; idarenin, hedeflerini gerçekleştirmesini sağlamaya yönelik prosedür ve uygulamaların sistemli ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması yoluyla gerçekleştirilir.

Nesnel güvence sağlama, kurum içerisinde etkin bir iç denetim sisteminin var olduğuna, kurumun risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve yönetsel süreçlerinin etkin bir şekilde işlediğine, üretilen bilgilerin doğruluğuna ve tamlığına, aktiflerinin korunduğuna, işlemlerin etkili, ekonomik, verimli ve ilgili mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğine dair, kurum içine ve kurum dışına yeterli güvencenin verilmesidir (Alıcı, 2007: 72).

Dış Denetim

Günümüzde yaşanan gelişmelere paralel olarak kamunun mali yapısı da değişime uğramıştır. 5018 sayılı Kanunla 832 sayılı Sayıştay Kanunu mevcut yapıyı karşılayamaz hale gelmiştir. Bu nedenle Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Bu değişimlerin ön hazırlığı olarak Sayıştay'ın ve hükümetin girişimi ile Anayasa'nın 160. maddesinde 29.10.2005 tarihinde 5428 sayılı Kanunla bir değişiklik yapılmış ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi Sayıştay'a verilmiştir (Aytaç, 2006: 5). Bu değişiklikte ve 5018 sayılı Kanunun 77. maddesinde belirtilen "mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıkması" istisnası dışında İçişleri Bakanlığının belediyeler üzerindeki mali denetim yetkisi kalkmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan yeni mali sistemin temeli olan saydamlık, hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımı gibi kavramların hayata geçirilmesi dış denetim yolu ile TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın temel işlevi haline gelmiştir (Damar, 2005: 14). 5018 sayılı Kanunla Sayıştay, harcama sonrası dış denetim yapan tek denetim kurumu haline getirilmiş ve vize-tescil gibi görevler kamu idarelerine verilmiştir. Maddi ve hukuki denetime ağırlık veren Sayıştay, 832 sayılı Sayıştay Kanununa "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlığı altında eklenen ve uygulanması öngörülen

Orhan Veli ALICI

performans denetimini hala yaygın olarak uygulanamamaktadır (Ekici ve Toker, 2005: 17). Denetimin evrensel ilkeler çerçevesinde uygulanması ve iç denetimden beklenen performansın gerçekleşmesi ile dış denetim açısından Sayıştay da performans denetimi alanındaki eksikliklerini giderebilecektir.

Belediyelerde Dış Denetimin Amacı

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesine göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilerek bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılması gerekmektedir. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacaktır.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Belediyelerde Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve amaçlanan sonuçların elde edilmesi için iç denetimin dolayısıyla iç kontrolün iyi bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Aksi takdirde Sayıştay'ın daha fazla iş yükü ile karşılaşması genel anlamda denetimden beklenen faydaların gerçekleşmesini önleyecektir.

Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyelerde Sayıştay denetimi ile ilgili olarak, Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetim ve yargılama alanı genişletilmiş, denetim saymanlık hesabı denetimi olmaktan çıkıp belediyelerin mali faaliyet, karar, işlem ve kaynaklarının denetlenmesine dönüşüp, sorumluluk halleri genişletilmiş, Sayıştay denetimi genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirilmiş ve Sayıştay dış mali denetim anlamında tek dış denetim kurumu haline getirilmiştir.

Tüm bu değişiklikler belediyelerde hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine ve şeffaflığa katkıda bulunmaktadır. Başka bir bakış açısı ile de Sayıştay denetimi, bağımsızlığı, tarafsızlığı, yol gösterici ve içtihat oluşturu özelliği ile belediyeler için bir güvence sağlamaktadır.

İç Yönetmel Denetim

Kurum veya kuruluşların mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı ile idarenin bütünlüğü açısından kendisine bağlı denetim elemanlarınca denetlenmesidir (Ekici ve Toker, 2005: 7). İç yönetmel denetim genelde belediyelerde teftiş kurulu olarak faaliyet gösteren ve belediye başkanının emri veya onayı ile belediye mücavir alanları içerisinde belediyenin her türlü faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini belediye başkanı adına yürütmekle görevlendirilen belediye müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

İç denetçi atamaları sonrasında belediye müfettişlerinin görev alanları daralmıştır. Denetim, idari konularla sınırlı tutulmuştur. Fakat iç denetçilere oranla belediye müfettişlerinin daha icrai yetkilere sahip oldukları açıktır. Müfettişlerin gerekli durumlarda yargısal mercilere de başvuru hakkı bulunmaktadır.

Dış Yönetmel Denetim

Kamu idaresinin kendi tüzel kişiliği dışında yer alan makamlarca idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı, kamu düzeni ve kamu yararı ile idarenin bütünlüğü açısından denetlenmesine dış yönetmel denetim denir. Belediyelerde dış yönetmel denetim, idari eylem ve işlemlerin özellikle idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca denetlenmesi şeklinde cereyan etmektedir (Güney, 1994: 129).

İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerindeki denetim yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla kullanmaktadır (Karabaş, 1986: 85). Mülkiye müfettişleri, İçişleri Bakanı adına kurum içinde hiyerarşik denetim ile mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi

Orhan Veli ALICI

yapma yetkisine sahipken, kontrolörler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığından aldığı onay üzerine mahalli idareler üzerinde mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisini haizdirler.

5393 sayılı Belediye Kanununun 56. maddesine göre, belediye başkanının 5018 sayılı Kanunun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütölen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunun hazırlanması gerekmektedir. Faaliyet raporunda, belediyenin büyüklüğüne göre var olan bağlı kuruluşlar, işletmeler ve belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilmesi gerekmektedir. Hazırlanan faaliyet raporu, meclisin nisan ayı toplantısında belediye başkanınca belediye meclisine sunulur ve raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilerek kamuoyuna açıklanır. İçişleri Bakanlığı da "Mahalli İdareler Genel Değerlendirme Faaliyet Raporu"nu hazırlayarak bir örneğini Sayıştay'a gönderir. Belediyelerde faaliyet raporunun meclis tarafından yetersiz bulunması ve yetersizlik kararının tutanaklara geçirilmesi sonrasında valinin durumu Danıştay'a bildirilmesi ile denetim yargısal bir boyut kazanır. Danıştay'ın vereceği karar sonrasında belediye başkanlığında boşalma olması durumunda 5393 sayılı Kanunun 45. maddesinde belirtilen hükümler uygulanır.

Önemli bir denetim şekli ise istisnai olarak hizmetlerde ciddi bir aksama durumunda ortaya çıkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığının ve bu aksama sonucu halkın sağlık, huzur ve esenliği hayati derecede olumsuz bir şekilde etkilendiğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, söz konusu aksamanın giderilmesi için hizmetin niteliğine göre belediye başkanına makul bir süre verir. Sulh hukuk hâkiminin kararına karşı ilgili belediye asliye hukuk mahkemesine itirazda bulunabilir. Fakat idari bir kuruluşun yürüttüğü idari faaliyet ve hizmetlerde aksamanın olup olmadığı, adli yargı yerine idari yargı mercileri tarafından daha iyi bir şekilde tespit edileceği ileri sürülebilir. Aksayan hizmet bu süre içerisinde giderilmezse bu hizmetin yerine getirilmesi için valisinden istenir. Bu durumda söz konusu hizmet belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynakları ile giderilir. Hizmetin bu şekilde yürütölmesinin mümkün olmaması durumunda diğer kurum ve kuruluşların imkânları da kullanılabilir. Bu şekilde ortaya çıkacak maliyet ise valinin iller bankasına yazacağı bir yazı ile belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan

Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme

paydan kesilerek valilik emrine gönderilmesi ile giderilir (Ekici ve Toker, 2005: 10). Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, hizmette aksamanın yetkili mahkemece tespit edilmesindeki amaç, merkezi hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesinin önlenmesidir. Bu çerçevede hizmette aksama, yargısal tespit koşuluna dayanan, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan idari bir denetimdir (Alıcı, 2007: 16).

Maliye ve İçişleri Bakanlıklarınca Yapılacak Denetimler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 75. maddesine göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonrasında hazırlanacak raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir.

5018 sayılı Kanununun 77. maddesine göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonrasında hazırlanacak raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderileceği belirtilmektedir.

Güvence niteliğinde olan bu maddelerde, ilgililerin bu denetim sonrasında tespit edeceği kamu zararına ilişkin kimin görevli olacağı hususunda bir açıklama bulunmamaktadır. Bu madde ile kamu mali yönetimi ve kontrol sistemine müdahale açısından idareye açık bir kapı bırakılmaktadır. Belediyeler bakımından İçişleri Bakanlığının sistemin geneline ilişkin istisnai denetim yetkisi açıkça belirtilmiş olmasına karşın Maliye Bakanlığı açısından bu yetki açıkça belirtilmemiştir. Fakat ilgili bakan olan İçişleri Bakanının 75. madde çerçevesinde talepte bulunması veya Başbakanın onayı ile Maliye Bakanının kamu idareleri kapsamına giren belediyeler üzerinde istisnai dış denetim yetkisinin olduğu söylenebilir. Çünkü 77. madde özel nitelikte olup sadece belediyelerle il özel idarelerini kapsamakta iken 75. madde genel nitelikte olup tüm kamu idarelerini kapsamaktadır.

Orhan Veli ALICI

5018 sayılı Kanuna göre İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının belediyelerde yaptıkları genel teftişlerde mali denetime ilişkin sahip oldukları yetkileri kaldırılmıştır. Sadece koşullar gerçekleştiği takdirde istisnai olarak yukarıda belirtilen özel teftişi yapabileceklerdir. Bunun dışında belediyelerde idari konularda sahip oldukları yetkilerini kullanmaya devam edeceklerdir. Dolayısıyla belediyeler ve bunlara bağlı idarelerde, kurdukları birliklerde İçişleri Bakanlığı'nın mali denetim dışındaki yetkileri devam etmektedir.

Denetim süreci ile ilgili olarak iç ve dış denetçiler tarafından yapılan performans denetimin içeriğinin ne olması gerektiği konusunda da bir takım öneriler bulunmaktadır. Ekonomiklik ve verimlilik denetimlerinin iç denetçiler tarafından, etkinlik denetiminin ise dış denetçiler tarafından yapılması durumunda performans denetiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkinliği önemli ölçüde sağlayacağı ileri sürülmektedir(Akbulut, 2007: 26).

Sonuç

Mahalli idareler reformu ile görev, yetki ve sorumlulukları arttırılan belediyelerin kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmaları gerekmiştir. Bu amaçla yeni kamu yönetimi anlayışıyla kamunun mali yapısı standartlaştırılmış ve iç denetim ile iç denetçilik kurumu oluşturulmuştur. İç denetim alanında belediyelerde ortaya çıkacak temel sakıncalar iç denetçilerin bağımsızlığı ve güvencesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Belediye ve diğer kamu idarelerinin iç denetçilerine verilebilecek en iyi güvence iç denetçilerin atanmasında İç Denetim Koordinasyon Kurulunun onayının alınması ve iç denetçilikle bağdaşmayan hareketlerin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi olacaktır. Ayrıca belediye müfettişleri gibi belediye iç denetçileri de hukuka aykırılık ve suç teşkil eden durumlarda yargısal mercilere başvurmaları sağlanmalıdır. Bu yönde yapılacak bir düzenleme iç denetçileri daha bağımsız hale getirecektir. Dış denetim ise Sayıştay Denetçileri tarafından yapılacak olup, dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olacaktır. Merkezi yönetimin yerel üzerinde "hizmette aksama" durumunda kullanacağı vesayet yetkisinin kullanılmasının yargısal bir tespite dayandırılması ise yerel üzerindeki keyfi uygulamaları engeller niteliktedir. Bu çerçevede belediyelerde; belediye müfettişleri iç yönetsel denetimi, belediye iç denetçileri iç mali denetimi, İçişleri Bakanlığı görevlileri dış yönetsel denetimi, Sayıştay denetçileri ise dış mali denetimi yapacaktır.

KAYNAKLAR

- AYTAÇ, Fethi (2006), "Belediyelerin İç ve Dış Denetimi Üzerine Düşünceler", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 11, Sayı 2, Şubat 2006.
- AKBULUT, Fatih (2007), "Performans Denetimi Bağlamında Kamuda İç ve Dış Denetim İşbirliği" Türkiye İç Denetim Enstitüsü, İç Denetim Dergisi, Sayı 18, s. 22-31.
- ALICI, Orhan Veli (2006), "Belediyelerin İç Denetimi", *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, Yıl 16, Sayı 147.
- ALICI, Orhan Veli (2007), *Belediyelerin İç ve Dış Denetimi*, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Yayın No 62, Ankara.
- ALICI, Orhan Veli (2007), "Türkiye'de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler", *TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(4) Ekim 2007.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Türk Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi", 2006, <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/DenslsOrgan.doc> (12 Haziran 2006).
- DAMAR, Mehmet (2005), "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi Açılış Töreni Konuşması", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, Nisan-Haziran 2005, s. 14.
- EKİNCİ, Birol ve TOKER, M. Cem (2005), "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005.
- GÜNEY, Haşim (1994), "İdarenin İç Denetimi", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1994, İstanbul.
- KARABAŞ, Erdal. "Belediyelerin Gelirleri Harcamaları ve Mali Denetimi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1986).
- TORTOP, Nuri, İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, Burhan (1999), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara
- YÜZGÜN, Arslan (1984), *Genel Denetim Yaklaşımı*, Dünya Yayınları, İstanbul.