

BELEDİYELERDE DENETİM

Yönetimin olduğu, planlamanın olduğu her yerde denetim olmalıdır. Denetimin olmaması bir risktir; ancak doğru ve kıvamında olmayan denetim de risktir.

Hangi sistem yerleştirilirse yerleştirilsin, hangi model benimsenirse benimsensin meslektaşlar ve organlar/birimler arasında diyalog, dayanışma ve işbirliği anlayışının yerleşmesi formal düzenlemelerin etkilerinden hiç de az değildir. Aslında ihtiyacımız bir kültür ve anlayış değişikliğidir.

Atıla TÜRKYILMAZ
İç Denetçi,
Ankara Su ve Kanalizasyon
İdaresi Genel Müdürlüğü

1. GİRİŞ

Belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda yaşanan değişim ve dönüşümler kurumların yapısının da değişimini gerekli kılmıştır. Özellikle merkezi idarenin, yerel yönetimlerin yetki ve görevini artırması şeklinde kendini gösteren kurumsal yapı değişimleri de denetimin faaliyet alanının ve kapsamının genişlemesine yol açmıştır (Gedik, 2012:1). Yeni yasal düzenlemeler kapsamında, yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile denetimleri konularından daha önceki hukuki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirici nitelikte hükümler getirilmiştir (Şensoy, 2010:1). Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki denetim yaklaşımı üzerine bina edildiği görülmektedir.

Yönetimin olduğu, planlamanın olduğu her yerde denetim olmalıdır. Denetimin olmaması bir risktir; ancak doğru ve kıvamında olmayan denetim de risktir (Akyel, 2011:6) anlayışından hareketle, bu çalışmada denetim türleri ve belediyelerde denetim konuları incelenecektir.

2. DENETİM TÜRLERİ

Denetim, yönetimin işlevlerinden biridir. Dolayısıyla yönetim ve denetim arasında birbirinden bağımsız ele alınamayacak bir ilişki söz konusudur. Yönetim sürecinin bir unsuru olması nedeni ile denetim kurumlara önceden belirlenen hedeflere ulaşılmasında bir etkenlik olarak ifade edilmektedir (Güredin, 2000:6) Son yıllarda Türkiye'de yaşanan değişim ve dönüşüm süreci, toplumsal hayatı ilgilendiren kamusal nite-

likli tüm hizmetleri değiştirmekle kalmamakta aynı zamanda farklı nitelikli oluşumları hayatımıza dâhil etmektedir. Toplumsal örgütlenme bazında demokratik bir yönetim yapılanması olduğu belirtilen belediyelerde yaşanan değişiklikler bu teşkilatın daha da farklılaşmasına neden olmaktadır. Esasında küçülen ve düzenleyici bir rol atfedilen devlet, başka bir deyişle, hakem olma statüsüne gittikçe yakınlaştırılmaktadır. Bu nedenle merkezin, vesayet makamı olarak hizmet sunmaktan çok, sunulan hizmeti denetlemek ve gerektiğinde düzenleyici tedbirler olarak hizmet sunumunun daha rasyonel bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak gibi temel nitelikli bir görevi ortaya çıkarmaktadır (Kızılboğa ve Alıcı, 2011).

Gerek Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin gerekse uluslararası örgütlerin büyük önem attıkları ve yerel yönetimlerle ilgili söylemlerinde kullandıkları "yerindenlik" ilkesi, yerel yönetimlere ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki, görev ve sorumluluk ile kaynak verilmesini öngörmektedir (Arıkan, 2004:39). Denetim sisteminin de işlerliği, yönetime pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf hale getirebilmektedir (Kuluçlu, 2006:5). Her ne kadar yerel yönetimlerin özerk olduğu ifade edilse de bu özerklik hususu yerel yönetimlerin denetlenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Denetim ve özerklik arasında ters orantılı bir ilişki olsa bile esasında her iki kavram birer denge unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belirlenen amaçlara ulaşım ulaşılmadığını ölçen en iyi araç denetimdir. Denetim sadece kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, yönetimin hukuka uygunluğu, saydam ve hesap verilebilir bir kurumsal yapının kurulması ve işletilmesi için değil, en az bunun kadar yönetimin keyfilikine karşı, vatandaşın hukukunun korunmasında da önemli bir araçtır (Güredin, 2000:11). Bir süreç olan denetim; önceden belirlenmiş standartlara göre, idarenin amaçlarına ulaşım ulaşılmadığını ölçme ve değerlendirmeyi, hataları önlemeyi ve yönetimi geliştirmeyi hedeflemektedir (Güredin, 2000:5).

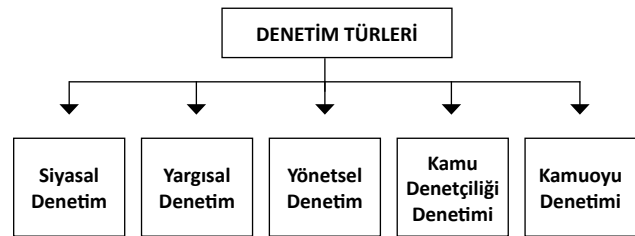
Genel anlamda değerlendirildiğinde yeni kamu yönetimi anlayışının denetim konusunda ortaya koyduğu yaklaşım üç boyutta ele alınmaktadır. Buna göre (Eren, 2006:263);

1. Siyaset ve yönetim ilişkisinde, yönetimin siyaset tarafından performans ve etkinliğe dayalı bütçe, politik sözleşmeler ve raporlama yoluyla denetlenmesi ve yönetilmesi söz konusu olmaktadır.
2. Yönetimde başarı ve ekonomikliğin adem-i merkezîyetçi kaynak sorumluluğunda, maliyet performans muhasebesi temelinde idari sözleşme ve iç denetim aracılığıyla yükseltilmesi hedeflenmektedir.
3. Yönetim vatandaş ilişkisinde rekabet ve müşteri anketleri gibi araçların devreye sokulması sağlanmaktadır.

Değişen teşkilat yapıları dışında artan görev, yetki ve sorumluluklar kamu yararı ilkesi kapsamında belediyelerin kaynaklarını daha etkili ve verimli bir şekilde kullanmasını gerektirmektedir. Bunun için etkili, ekonomik ve verimli bir yönetim sürecine ek olarak yönlendirici, rehber ve danışman olma vasfı taşıyan iç denetim sistemi kamu yönetimine kazandırılmıştır. (Kızılboğa ve Alıcı, 2011).

Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki denetimin özelliği, vesayet niteliği taşımasıdır. Vesayetinin amacı, yerel yönetimleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır (Sanal, 2002:34).

Yerel yönetimler, parlamento, yargı organları, merkezi yönetim, kamu denetçileri ve kamuoyu ile kendi denetim birimleri tarafından denetlenmektedirler.



2.1. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılan bir denetim biçimidir. Bunun yöntemi Anayasa ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkiler konusunda parlamento

karar vererek, bunların faaliyet alanlarını da belirlemiş olur (Sanal, 2002:34).

Parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki siyasal denetiminin en önemli şekli, belediyelerin zamanla değişen ihtiyaçlarını karşılamak için yasal düzenlemeler yapmasıdır. Ayrıca milletvekilleri T.B.M.M.'de soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru ile de denetim görevleri yerine getirirler.

Siyasi denetim araçlarının çoğu yerel yönetimler üzerinde direkt bir denetim temin etmez. Zira parlamentonun siyasal denetiminde muhatap esas itibarıyla hükümettir. Yani parlamento, yerel yönetimleri hükümet kanalıyla denetleyebilir. Bu dolaylı denetim özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme şeklinde kendini gösterir (Karanfiloğlu, 2000:4).

2.2. Yargısal Denetim

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (Anayasa 125). Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Bu denetimin amacı yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaktır (Gözübüyük, 1981:235). Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma en etkili yol olup; düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir (Akıllıoğlu, 1990:4).

Yönetim ile yönetilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi için yargı yerlerinin işe karışarak yönetimin eylem ve işlemlerini denetlemeleri gerekebilir. Demokratik bir toplumda yönetimin hatalı eylem ve işlemlerinden dolayı bir yaptırım ile karşı karşıya kalması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve doğal bir sonucudur (Sanal, 2002:27).

Yargı denetimi, bazı kişilerin veya makamların başvurusu üzerine harekete geçen ve devamlı olmayan bir denetim şeklidir. Bunun istisnası Sayıştay'ın mali alanda yaptığı tek taraflı denetimdir (Karanfiloğlu, 2000:8). Yönetsel yargı denetimi Danıştay, adli denetim Yargıtay, mali denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Sanal:117).

2.3. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim; yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir (Balta:137). Bu denetim biçimi, ilgili birimin kendi görevini, sahip olduğu hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Yönetimin iyi ve doğru işlemini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontroldür (Tortop, 1974:33).

Yönetsel denetim yetkisi yasayla belirlenir. Ancak yasadan doğmayan genelge, sirküler, sorulan sorulara görüş bildirme ve merkezi yönetimin önerilerde bulunması gibi şekillerle düzenlemeler yapılabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yapısı içinde cereyan eden denetimlere "İç Yönetsel Denetim" denir. Ancak bunun "İç Denetim" ile karıştırılmaması gerekmektedir.

2.4. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Denetimi

Ombudsmanı Türk hukuk sistemine henüz girmeye başlayan yargı öncesi çözüm usulleri (müzakere, uzlaştırıcılık, arabuluculuk gibi) ile birlikte yargı dışı denetim olarak değerlendirebiliriz (Odyakmaz, Bostancı, Güzel, 2012:4).

Kamu denetçiliği kurumunun öngörülme amaçlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz;

- Ülkenin yönetiminin kamunun büyümesi ve yetkilerin devredilmesi ile beraber gücün yanlış kullanımının engellenmesi amacı,
- Kamu yönetiminin ve bürokrasinin gücünün artması ile birlikte bireysel hakların korunması ihtiyacının ortaya çıkması,
- Yargının şikayetleri çözmede yetersiz kalması,
- Kamu denetçiliği kurumunun varlığının psikolojik etkisi,
- Kamu denetçiliği kurumunun vatandaşlara herhangi bir maliyeti olmaksızın bağımsız ve tarafsız bir uzman desteği sağlaması,
- Kamu denetçiliği kurumu yasama organınca kabul edilmiş yasaların uygulanıp uygulanmaması noktasında denetimi sağlaması (Abdioğlu, 2007:83)

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli olarak kurulmuş bir kurum olup (6328/1-5 Geçici md.), mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında da uygulama başlamıştır.

Ombudsman, iyi bir şekilde görevini yerine getirdiği ve saygın konumunu koruduğu takdirde, vatandaşların başvurabileceği ve haklarını onlar yerine savunacak bir kurumdur. Ombudsmanın ülkede işler halde olması ve güvenilirliği, Ombudsman kadar idarenin de tutumuna bağlıdır (Demir, 2013:14).

2.5. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, yönetsel kuruluşlar hakkındaki tepkilerini veya takdirlerini, çeşitli kitle iletişim araçları ile aktarmak isterlerse de bu her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumda çeşitli baskı gruplarını devreye sokmak isterler. Baskı gruplarının kullandığı yöntemler genellikle; kulis, propaganda, gösteri, boykot, grev vb. uygulamalardır. Bunların etkisi, yönetsel sistemin özellikleri yanında, baskı grubunun büyüklüğü, maddi gücü, merkezi hükümete yakınlığı, toplumsal itibarı gibi özelliklere bağlıdır (Turan, 1976:131-154).

Yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğu gereksinimlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır (Yalçındağ, 1992:3-11). Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli, etkili ve tutumlu kullanmaları sadece merkezi yönetimin denetimi ile sağlanamaz. Bu aşamada yerel kamuoyunun denetimi önemlidir.

Yerel yönetimler kamuoyu denetimine karşı daha hassas ve dikkatlidirler. Yasama, yargı ve yönetsel denetimlerin etkilerini belki, belli yollarla azaltmak mümkün olabilir. Ancak kamuoyu tarafından verilen kötü bir notun kolay kolay düzeltilemeyeceğinin bilincindedirler. Bundan dolayı yerel yönetimler, her zaman halkın tepkisini çekmeyecek, tersine onları hoşnut edecek ve iktidarını sağlamlaştırıp sürdürecektir nitelikte kararlar almayı, eylem ve işlemlerde bulunmayı tercih ederler (Karanfiloğlu, 2000:19).

Kamuoyunun denetim sürecine katılımının sağlanması amacıyla, idare faaliyet raporları (5018/4, 5393/54) ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması ve kent konseylerinin oluşturulması (5393/76) gibi yeni yasal düzenlemeler de getirilmiştir.

3. BELEDİYELERDE DENETİM

Son yıllarda yerel yönetimlerin ülke yönetiminde üstlendiği rol gittikçe artmaktadır. Yerel idarelerin personel sayısı ve mali yapısı değerlendirildiğinde özellikle bazı Büyükşehir Belediyelerinin, merkezi yönetimlerden çok daha fazla bir büyüklüğe ulaştığı görülecektir. Görev ve yetkileri ve bununla birlikte bütçeleri artan Belediyelerin denetimi de ayrı bir önem kazanmaktadır (Tütüncü, 2011:231).

Yeni yasal düzenlemeler kapsamında, yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile denetimleri konularından daha önceki hukuki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirici nitelikte hükümler getirilmiştir (Şensoy 2010: I). Yapılan reformlarla idari vesayet denetiminin, sadece hukukilik denetimi ve idari yargıyı harekete geçirme yetkisiyle sınırlı kalması sağlanması istenmiş, ancak diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde, kendilerine verilen yetkileri kötüye kullanmamaları için rasyonel bir denetim kurulmaya çalışılmıştır (Şensoy, 2010: 227).

Değişim, yaşamsal bir zorunluluktur; ancak, her değişim sorunlarını da beraberinde getirir. Değişime direnen yapılar gelişimi engellediği gibi, yeterince geliştirilememiş, mevcudu yıkmaya üzerine kurulu bir yeni anlayış da eskiyi aratabilir. Esas olan yapıcı bir yaklaşımla sistemin geliştirilebilmesidir. En önemli husus da değişim yönetiminin teori ve uygulamasıyla dünyadaki gelişimi ve mevcut durumu kavrayan bütünlüklü bir vizyonla yürütülmesidir (Okur, 2010:582).

Yönetim ve denetim birbirini besleyen süreçlerdir. İyi kurgulanmış sağlıklı bir yönetim sisteminin olduğu ortamda denetimin de kendinden beklenen fonksiyonları ifa etmesi kolaylaşmaktadır (Tortop, 1998:15). Denetim, faaliyet ve uygulamalarla ilgili gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş standartlara ve amaçlara göre objektif olarak analiz etmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek; gelecekle ilgili

risk analizlerinin yapılmasına yardımcı olmak; kurum ve kişilerin gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuçları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir (Karaaslan, 2006:303). Başka bir deyişle denetim; örgütün yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının yasalar, tüzükler, kararlar ve kurallar çerçevesinde değerlendirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerdir (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998:62).

Belediye Kanununa göre belediyelerin denetiminden amaç; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır (5393/24).

Nitekim madde gerekçesinde;

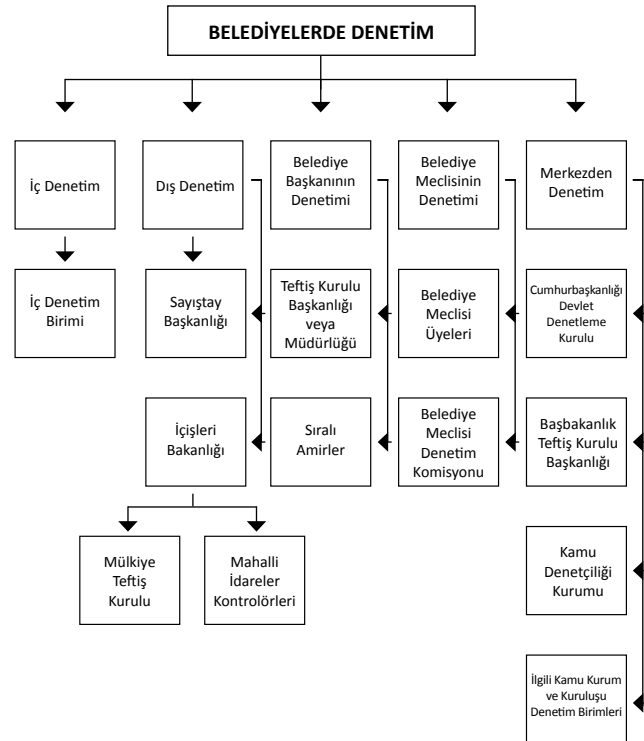
- Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, halen uygulanmakta olan ve işleyiş itibarıyla etkinliği kalmayan denetim sistemi ve tekniklerinin değiştirilerek denetimin yeniden düzenlendiği,
- Öngörülen yeni denetim sistemi ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verildiği,
- Yapılacak denetim faaliyetleri ile muhtemel hata alanları tespit edilerek belediye yönetimi ve çalışanlarının hata yapmadan önce eğitileceği ve uyarılacağı,
- Denetimin daha çok gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolü şeklinde olacağı,
- Denetimlerde, faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesinin ve raporlanmasının amaçlandığı,

Belirtilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 56'ncı maddesinde "Faaliyet Raporu" 57'inci maddesinde "Hizmetlerde aksama" durumu düzenlenmiş olup, 58'inci maddesinde; "denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı" belirlenmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim çalışmasında; raporlama bakımından Türk teftiş ve denetim sisteminin genel bir özelliği olarak tüm dönemlerin verileriyle birlikte, soruşturma ve bununla ilgili raporlamanın ağırlıkta olduğu sonucuna varılmıştır (Akbulut vd, 2012:61).

Belediyelerde denetim; iç denetim, dış denetim, belediye başkanının denetimi, belediye meclisinin denetimi, yürütme dışı denetim ve/veya merkezden denetim başlıkları altına incelenecektir.



3.1. İç Denetim

Belediye Kanununda; belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı, denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı, iç

ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği, belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de yukarıdaki esaslara göre denetleneceği, denetime ilişkin sonuçların da kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı (5393/55) hükmüne bağlanmıştır.

Madde gerekçesinde,

- Denetimin kapsam ve türlerini düzenleyen bu madde ile, denetimin kapsamının iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali kontrol ve performans ölçümü olarak belirlendiği, bu üç unsuru içeren denetimin ise iç denetim ve dış denetim olarak yapılacağı,
- İç denetimin, belediye başkanı veya görevlendirileceği iç denetçiler tarafından; dış denetim ise, Sayıştay tarafından yapılacağı,
- Mali iş ve işlemler üzerinde İçişleri Bakanlığınca uygulanan mevcut denetimin kaldırıldığı,
- Dış denetimin ikinci boyutu olan mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerin ise idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği,

Belirtilmektedir.

Ülkemizde “iç denetim” kavramına yasal olarak ilk kez 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda yer verilmiştir. Buna göre iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetlerin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmekte ve iç denetimin iç denetçilerce yapılacağı hüküm altına almaktadır (5018/63).

Bu çerçevede; geçmişin, olmuşun, bitmişin tespiti şeklinde yürütülmekte olan denetim anlayışı terk edilmiştir. Bunun yerine, faaliyetlerin daha etkili ve verimli ya da ekonomik sürdürülebilmesine yönelik öngörüler geliştirmek, hedeflerden sapmalara neden olabilecek riskleri belirlemek, risklerin yönetilebilir olmasına, hatta risklerin fırsatlara dönüştürülebilmesine imkan verebilecek yaklaşımları ortaya koyması beklenmektedir. İç denetimin bu yaklaşımı, diğer denetim ve teftiş yaklaşımlarından ayrılan en önemli farklarından birisidir. Mevcudu incelemek ve değerlendirmekten ziyade değer katma ve faaliyetleri geliştirmeye yönelik öneriler sunma fonksiyonu öne çıkmıştır (Gökmen, 2009:14).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda; iç denetçilerin görevleri sayılmış, iç denetçilerin bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getireceği, iç denetçilerin görevlerinde bağımsız olacağı ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı (5018/64) hükmüne bağlanmıştır. İç denetimin doğrudan ya da dolaylı olarak kanun ve düzenlemelerde zorunlu hale gelmesi, tabii ki mesleğin yaygınlaşması açısından son derece önemlidir... Yapılan düzenlemeler sonucunda, kurumların artan iç denetim ihtiyacı, yetkin işgücü ve uluslararası standartlar çerçevesinde gerçekleştirilemediği takdirde, iç denetimin beklenen katma değeri yaratamama riski mevcuttur. Bu durumda, gerek düzenleyici otoritelerin gerekse kurumların iç denetime olan inançları azalacak ve sonucunda, ya düzenlemeler revize edilecek ya da kurumla sadece uyuma yönelik göstermelik iç denetim uygulamalarına yöneleceklerdir ki bu da iç denetimin varlığına ve itibarına yönelik önemli bir tehdittir (İğdelipınar, 2014:13).

Yayınlanan bazı araştırmalarda ülkemizde son zamanlarda denetim alanına yönelik yapılan bazı düzenlemelerin İç Denetim ile Teftiş fonksiyonu arasındaki görev ve yetki karmaşasını derinleştirdiği ve mükerrer iş ve işlemlerin gerçekleştirilebilmesi ihtimalini arttırdığı, bu sebeplerle de iç denetim ve teftişe ilişkin düzenlemelerin oldukça karmaşık bir hal aldığı noktasındaki eleştirilerin en azında belediyelerde söz konusu olamayacağını düşünmekteyim.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "Belediyelerin Denetimi" kısmının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki denetim yaklaşımı üzerine bina edildiği görülmektedir. Belediye Kanunu'nda belediye teftiş kurullarına/müdürlüklerine ve/veya müfettişlere dolaylı da olsa herhangi bir atf yapılmamıştır. Bu çerçevede norm kadroya göre teşkilatlarında teftiş kurullarına yer verilen belediyelerde idari denetimin herhangi bir dayanağı olmadığı sonucuna ulaşılır. Belediye Başkanları denetim yetkisini (inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş) her zaman için müfettişler aracılığıyla kullanabilir.

Nitekim bir kamu idaresinin Teftiş Kurulu Yönetmelik çalışmalarında ilgili bakanlığın incelenen yönetmelik taslağının "Teftiş Kurulu Başkanlığının Görev ve Yetkileri" maddesinin "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca iç denetçilerin görev alanına giren işler hariç ...her türlü faaliyet ve işlemleriyle, personele ait hususların ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, karar, genelge ve emirler uygunluğu yönünden teftiş etmek, inceleme, araştırma ve soruşturma işlerini yapmak" şeklinde düzenlenmesini önerdiği görülmüştür. Bu tür düzenlemeler yapılmadığı takdirde Teftiş Kurulları veya Müdürlükleri belediyelerin dış denetimlerinde, niçin idarenin tamamının denetimi yapmadınız sorularına muhatap olabileceklerdir.

Her iki denetim biriminde görev alan kişilerin ve ilgili-lerin, sorun ve sıkıntıların aşılması noktasında sorumluluk üstlenmesi ve kısır çatışmaların sonlandırılması, kamu yararına olacaktır. Bu sorunların çözülmesi, hem denetim elemanları, hem denetlenen kurum ve personeli açısından hem de kıt olan kamu kaynaklarının etkin kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir (Bilge, 2014:45).

İç denetim konusundaki bilgi eksikliği veya algı farklılığı, iç denetimin değeri önündeki en büyük engellerden birini oluşturmaktadır... Rol ve sorumluluklarını ve katma değer yaratmadaki işlevlerini yönetime anlatacak, onları bu konuda bilgilendirecek, farkındalık yaratacak olan iç denetçilerdir. İç denetçilerin bunu yapabilmeleri ise yetkinlikleri, teknoloji ve metodolojilerinin yeterliğine bağlıdır (Uzun, 2014:66)

3.2. Dış Denetim

Dış denetim; denetlenen kurumun fonksiyonel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan ve ondan bağımsız olan, denetim elemanlarınca ve kurumlarınca ilgili kurumun mali tabloları ile hesap ve işlemlerinin yasalılığı, düzenliliği ve yönetimin verimlilik, tutumluluk ve etkinliği hakkında görüş bildirmeye yönelik olarak yapılan denetimdir (Anonim, 2000:15). Daha dar bir tarifile dış denetim; bir kamu idaresinin kendi dışında başka bir kamu idaresi veya kurum tarafından denetlenmesi işidir. Denetleyen kişiler ne özlük hakkı ve ne de sicil gibi hususlarda denetledikleri kuruma bağlı değildirler. Denetledikleri kurumun üst yöneticisinden emir ve talimat almazlar. Dış denetimin yapılmasında veya yapılmamasında denetlenen kurumun en üst otoritesinin bir inisiyatifi de yoktur (Güngör, 2007).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, esas itibarıyla bir dış denetimdir. Bu denetim, genelde merkezi yönetime bağlı denetim birimleri aracılığıyla yürütülür (Sanal:111). Güçlü bir iç denetim, dış denetimin de gücünü ve etkisini artıracaktır. Dolayısıyla etkin, şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin inşasında denetime ayrı bir önem atfeden KMYKK, kamu yönetimi reformunun önemli halkasını oluşturmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle bu reformun önemli saç ayaklarından birisi daha tamamlanmıştır (Akyel, 2011: 6)

3.2.1. Sayıştay Denetimi

Bilindiği gibi Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesine göre; iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, denetimin kapsamının iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali kontrol ve performans ölçümü olarak belirlendiği, bu üç unsuru içeren denetimin ise iç denetim ve dış denetim olarak yapılacağı, iç denetimin, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından; dış denetimin ise, Sayıştay tarafından yapılacağı açıktır.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre; Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış de-

netimin 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 (5018/68).

Sayıştay Anayasa'ya göre; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla (md.160), Sayıştay Kanunu'na göre ise; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla (6085/1) görevlidir.

Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır (Anayasa 160/3). Sayıştay; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri..., denetler (6085/4-1a). Sayıştay denetiminin, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsadığı, düzenlilik denetiminin; kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği, performans denetiminin ise; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirileceği, bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli gö-

rülen diğer hususlar da rapor edilebileceği hükme bağlanmıştır (6085/36)

Sayıştay Başkanlığı 2006 yılında; merkezde (80), mahallinde (86), olmak üzere toplam (168) belediyenin dış mali denetimini gerçekleştirmiştir. Sayıştay belediyeler % 05'ini denetleyebilmiştir (Güngör, 2007).

3.2.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin örgütlenme modeli olan üniter devlette, merkezi yönetimin, idari âdemi merkezîyet kuruluşları ile kendi taşra teşkilatını kontrol altında tutabilecek, bunlar arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak olan "idari vesayet" ve "hiyerarşik denetim" gibi hukuki araçların kullanılması için gerekli mekanizmaların başında teftiş ve denetim birimleri gelmektedir (Çilesiz, 2011:22)

İdari vesayet, devletin, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütmeye ilişkin kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetleme ve bozabilme yetkisidir (Tortop, 1999:13). İdari vesayet; kısaca yerinden yönetim idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir" (Aktan, 1976: 3). Devletin bu denetim yetkisini kullanmasındaki amaç, verilen yetkilerin kötüye kullanılmaması, hizmetlerin tarafsız bir şekilde tüm mahalli halka ulaştırılması ve en önemlisi de yönetimde birliğin sağlanmasıdır (Yılmaz, 2007:VIII).

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 (Anayasa 127/IV).

Yerel yönetimler açısından vesayet denetimi, en genel tanımıyla, yerel yönetimlerin kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesidir (Gözübüyük, 1989:230).

Vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki yetkisi, hiyerarşik üstün astının işlemleri üzerinde olan denetleme yetkisine göre oldukça sınırlıdır ve kanunda açıkça sayılan şu yetkilerden ibarettir: onama, onamama, uygulamasını erteleme, idari yargıda dava açma (Nohutçu 2006: 243). Prof. Onar eylem ve işlemler ile personel üzerindeki vesayetin teftiş, yani fiili denetim ile yapılacağını, yönetsel tasarrufların ise onaylama, kaldırma ve erteleme şeklinde olacağını ifade etmektedir (Karanfiloğlu, 2000:13).

Yeni yerel yönetimler reformuyla merkezin idari vesayet yetkisi büyük oranda değişerek, yerindelik denetimini de kapsayan onaylama, yürürlüğünü durdurma ve değiştirme gibi yetkiler yerine hukuka uygunluk denetimi olan yargı denetimi harekete geçirilmiştir (Şensoy 2010: 228). Bilindiği gibi; belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir (5393/55).

Kamu denetim elemanlarının yerel yönetimleri denetimleri sonrasında düzenledikleri teftiş raporları ve layihalar, bu yönetimlerin işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının incelenmesiyle sınırlıdır. Bu raporlar, yerel yönetimlerin kararlarını bozma, kaldırmak veya erteleme gibi bir sonuç doğurmaz (Karanfiloğlu, 2000:12).

İçişleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanuna göre; İçişleri Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri ve onayı ile mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak, mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilmiştir (3152/15-a,c).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği'ne göre; Mahalli İdareler Kontrolörleri; Bakan adına mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları

birliklerin yıllık normal teftişleri ile iş, işlem ve personeli hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmakla görevlidirler (Yönetmeliğin 5,19 ve 20. maddeleri).

Belediyelerde idarelerin bütünlüğü bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan dış denetim uygulaması büyükşehir, il ve büyük ilçe belediyelerinde mülkiye müfettişleri diğer belediyelerde ise mahalli idareler kontrolörleri tarafından gerçekleştirilmektedir (Çöpoğlu :8).

Ayrıca Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na 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, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirileceği, bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneğinin de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderileceği (5018/77), Belediye Kanununda ise; belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyeceği, aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyeceği, bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidereceği, mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabileceği, ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirileceği ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderileceği, İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebileceği (5393/57) hükme bağlanmıştır.

Belediye Kanunu'nun 57'inci maddesi gerekçesinde ise; "tasarı ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de müdahale sistemi olduğu, halen merkezi idare tarafından yürütülen ve çıkarılacak kanunlarla belediyelere devredilecek olan hizmetlerle diğer belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimince tespit edilmesi durumunda İçişleri Bakanlığına aşağıda belirtilen müdahale yetkisi verildiği, İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek aksamanın giderilmesini ilgili belediyeden isteyeceği, verilen bu süreye rağmen herhangi bir olumlu gelişme sağlanamadığı takdirde Bakanlık, belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini isteyeceği, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracak, bilgisi verilmiştir.

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 (Anayasa 127/IV).

Belediyelerin organları üzerinde de yargı denetimi söz konusudur. Belediye meclisleri kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırır, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30'uncu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12'inci maddeleri gereğince, İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay kararıyla feshedilir.

Belediye Kanunu'nun 44 ve 45'inci maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca, Belediye Başkanlığı, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla sona erer.

Yine Belediye Kanunu'nun 26'ıncı maddesi uyarınca belediye meclisi, faaliyet raporu görüşmeleri sonrasında Belediye Başkanının yetersizliğine kanaat geti-

rirse Danıştay'ın uygun görmesi ile Belediye Başkanı, başkanlıktan düşer.

Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında ön inceleme sonucunu soruşturma izni İçişleri Bakanı tarafından verilir (4483/3-a). Yapılacak ön incelemenin konusunun mali veya idari olması ön incelemeyi yapacak makamı değiştirmez. Diğer bir ifade ile ön inceleme mali ve idari işlem ayırımı yapılmaksızın yapılır (Güngör, 2007).

Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim çalışmasında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu'nun arşivinde 1980-2000 yılları arasını kapsayan çalışmada; teftiş/denetim sayıları açısından büyük ölçüde taşra denetimin gerçekleştirildiği, ayrıca bu birimin bağlı ilgili kuruluşlar ile yerel yönetimler üzerindeki denetim etkinliğinin yoğunluğu ile dikkat çektiği, soruşturma sayıları açısından büyük ölçüde yönetsel vesayet kapsamında denetim faaliyetinin yürütüldüğü, incelemelerde de, vesayete yönelik denetimin ağırlığının dikkat çektiği görülmüştür (Akbulut vd, 2012:240-253).

Kanunda dış denetim ile ilgili İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görev alanları belirtilmekle birlikte fiili durumda hangi faaliyetlerin idari hangi faaliyetlerin mali olduğu konusunda herhangi bir açıklık getirilmemiştir. Her idari işlemin bir mali sonucu, her mali işlemin idari bir karar sonucu ortaya çıktığı düşünüldüğünde dış denetimle ilgili olarak bir görev çakışmasının kaçınılmaz olacağı açıktır (Tütüncü, 2011:229).

3.3. Belediye Başkanının Denetimi

İç denetim sisteminin bütünüyle işler hale getirilmesi için üst yöneticilerin farkındalığını sağlayacak ve önemini fark ettirecek çalışmalar yapılmalıdır (Arslan, 2013:20).

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve

kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler (5018/11). Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır (5018/57).

Bu kapsamda üst yöneticiler, iç denetim faaliyetlerinden beklenen faydanın elde edilebilmesi için özellikle ilgili mevzuatında belirlenen her türlü katkıyı sağlamakla sorumludurlar.

Belediyelerde; Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yarıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir(5393/23).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediye başkanlarına ve büyükşehir belediye başkanlarına; belediye ve bağlı kuruluş ile işletmelerini denetleme görevi ve yetkisi vermiştir (5393/38-k, 5216/18-i). Belediye Başkanı bu yetkisini Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamın-

da iç denetçilere vermek zorunda iken, bu kapsam dışındaki teftiş, inceleme, araştırma ve özellikle soruşturma işlemleri için yayımladıkları yönetmelikler çerçevesinde müfettişlere ya da disiplin amirlerine verebilirler.

İç denetim ile iç yönetsel denetim birbirinde tamamen ayrıdır. Belediyelerin iç yönetsel denetimi denildiğinde, bunların kendi örgütsel yapıları içindeki Teftiş Kurulu Başkanlığı veya Müdürlüğü ile sıralı amirlerince yapılan hiyerarşik denetim anlaşılmalıdır.

3.3.1. Teftiş Kurulu Başkanlığı/Müdürlüğü

Türk Dil Kurumu, “Teftiş” kelimesini “denetim” kavramı ile açıklamaktadır. Teftiş, Arapça “fetş” kökünden gelmekte olup, “bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme” anlamında kullanılmaktadır (Okur, 2010: 573).

Genel olarak günümüzde teftiş kavramı; denetim (audit), soruşturma (investigation), yönetim (management) ve danışmanlık (counseling) fonksiyonlarının tamamını kapsadığı ileri sürülmektedir (Okur, 2010:574). Öte yandan Türk Kamu Yönetiminde teftiş faaliyetinin uygulama bakımından dört temel unsurdan oluştuğu, bunların da; denetim, soruşturma, inceleme ve araştırma olduğu belirtilmektedir. Son unsur olan araştırmanın belli koşullarda ihmal edilebilir bir niteliğinin olduğunu da belirtmek gerekir (Akbulut, vd. 2012:5).

Teftiş denilen denetim türü genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alırken, denetim, yönetime önderlik ederek ve onun gelişmesine yardımcı olarak etkenliğini arttırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşımaktadır (Tortop ve İspir, 1987:167).

Teftiş Kurulu Başkanlıklarında çalışan ve direkt belediye başkanı adına soruşturma, inceleme, araştırma ve teftiş yapan müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları Teftiş Kurulu Başkanlıklarının yönetmeliklerinde düzenlenmektedir.

Belediye Kanunu’nda belediye teftiş kurullarına/müdürlüklerine ve/veya müfettişlere dolaylı da olsa her-

hangi bir atf yapılmamıştır. Bu çerçevede norm kadroya göre teşkilatlarında teftiş kurullarına yer verilen belediyelerde idari denetimin herhangi bir dayanağı olmadığı sonucuna ulaşılır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunun iç denetime ilişkin hükümlerine bakıldığında iç denetim birimlerinin görev alanına, kişi ve olaya özgü yapılacak inceleme ve soruşturmalar ile kurum dışı işyeri, mükellef ve kuruluşlar nezdinde yürütülecek denetim ve incelemelerin girmediği görülecektir. Bir başka anlatımla, kişi ve olaya odaklı yapılan inceleme ve soruşturmalar ile kurum dışı işyeri, mükellef ve kuruluşlar nezdinde yürütülen denetim ve incelemeler açısından Kanunun getirdiği bir değişiklik söz konusu değildir. İç denetçi, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, gerekli kanıtlayıcı bilgi ve belgeleri temin ederek durumu üst yöneticiye bildirecektir. 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelikte, iç denetimin kapsamı açıkça belirlendiğinden, iç denetçilerin görevleri tek tek sayıldığından ve sayılan bu görevlerin dışında bir görevi yürütmeleri de hukuken mümkün bulunmadığından dolayı, iç denetçilerin idari veya cezai bir soruşturmayı (ön inceleme dahil) bizzat yürütmeleri mümkün bulunmamaktadır (Güler:8).

İç denetim ile en çok benzerlik kurulan ve kurumların organizasyon şemalarında en denk olanı müfettişlik görevidir (Uzun, 2014:58). Müfettişliğin temel görevleri arasında yer alan hile ve suiistimallerin soruşturulması ve incelenmesi bir iç denetim faaliyeti değildir. Uluslararası İç Denetim Standartları'na göre, iç denetim yöneticisi hile ve suiistimallere yönelik riskleri faaliyet gösterdiği kurumun üst yöneticisine raporlar. Hile ve suiistimallerin tespiti ve soruşturulması müfettişler tarafından yürütülür (Uzun, 2014:59).

Teftiş konu ve müfettişlik soruşturma ve incelemesini gerektiren olaylar işlem odaklı, geçmişe yönelik tespitleri içeren, reaktif ve cezalandırma esaslı bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. İç denetime konu olan ve iç denetçilerin faaliyet konusunu oluşturan alanlar, süreç odaklı, geleceğe yönelik, proaktif ve risk esaslı yaklaşım gerektirmektedir (Uzun, 2014:59) İç denetim birimleri ile teftiş kurullarının farklı görev ve fonksiyonları üstlenerek, aynı hedefe yönelik ola-

rak dayanışma içinde kendilerine yönlendirilen farklı görevleri yürütmeleri halinde, hem kaynak israfı yaşanmamış olacak, hem de ifa edilen görevler neticesinde kamusal faaliyetlerinin etkili bir şekilde yürütülmesi sağlanmış olacaktır (Hacıcaferoğlu:4).

Belediyelerde İç Denetim ile Teftiş fonksiyonu arasındaki görev ve yetki karmaşasını nedeniyle, bu birimler arasında görev çakışması ve/veya çatışması olabileceği düşüncelerinin, bu kadar açık mevzuat düzenlemelerinden sonra söz konusu olamayacağını düşünmekle birlikte, daha etkin ve etkili bir çalışma için Güler'in belirttiği gibi, aşağıda sıralanan önerilerin faydalı olacağı kanaatindeyim:

- Teftiş Kurulu Başkanlığı veya Müdürlüğü Yönetmelikleri güncellenirken Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirlenen iç denetim görev ve fonksiyonlarının dikkate alınması,
- Belediye Başkanlarının iç denetim ve eğer yapılması gerekiyorsa teftiş programlarının hazırlanması ve onaylanmasında, görev ayrışmalarına özellikle dikkat etmesi,
- Üst yönetici ve sıralı amirlerin iç denetim ve teftiş arasında farkları anlamaları ve ihtiyaçlarını bu doğrultuda belirleyebilmeleri için üst yönetimde farkındalık oluşturulması,
- Teftiş, denetim, inceleme, değerlendirme gibi kavramların bir hukuksal metinde tanımlanması.

Diğer yandan ise, görev ve yetkileri farklı olsa da denetim birimlerinin tamamen bağımsız farklı birimler şeklinde örgütlenmeleri, aynı denetim evreninde kapalı ve verimsiz sistemlerin kurulması anlamına da geldiği (Arslan 2013: 210) unutulmamalıdır.

Yapılan değerlendirmeler kontrol, denetim, teftiş ve soruşturma gibi kavramların farklı ama birbirleriyle bağlantılı olduğunu göstermektedir. Farklılıkları abartmak ne kadar yanlışsa, bu kavramların birbirlerini tamamlayıcı yönlerinin yok sayılması da o kadar yanlıştır...Hangi sistem yerleştirilirse yerleştirilsin, hangi model benimsenirse benimsensin meslektaşlar ve organlar/birimler arasında diyalog, dayanışma ve işbirliği anlayışının yerleşmesi formel düzenlemelerin etkilerinden hiç de az değildir. Aslında ihtiyacımız bir kültür ve anlayış değişikliğidir (Yörüker, 2004:45).

3.3.2. Sıralı Amirler

Bu denetim biçimi; yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde hem mülki idare amirlerinin (vali, kaymakam) hem de ilgili yerel yönetim organlarının (meclis, encümen, başkan) denetimini ifade eder. Hiyerarşik ilişki, sadece merkezi yönetime özgü bir kavram olmayıp, yerel yönetimlerde de söz konusudur. Herhangi bir yönetsel kuruluş içinde yetki ve sorumluluk dağılımında bütünlük sağlamayı amaçlar (Sanal:112).

Hiyerarşik denetimde vesayet denetimi gibi idari bir denetim olduğu halde aralarında önemli farklılıklar vardır.

- Hiyerarşik denetimde, denetimi yapan ile denetleyen kişiler aynı kurum içinde bulunmaktadırlar. Aynı tüzel kişilik içerisinde görev yapan üstün, hiyerarşik bir kademeleşme içerisinde astını denetlemesi söz konusudur. İdari vesayet denetiminde ise denetimi yapan kurum ile denetlenen kurum ayrı kamu tüzel kişilerdir.
- Hiyerarşik denetim için açıkça yasal bir yetkiye ihtiyaç yoktur. Üst, astı her zaman için denetleyebilir. Üstün astlarını denetlemesi, üstün görevleri içindedir. Vesayet denetimi için ise, vesayet denetimi uygulayacak olan makamların yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir. Yasa ile belirtilmeyen bir konuda vesayet denetimi uygulanamaz.
- Hiyerarşik denetimde, denetim yetkisini elinde tutan üst, astın kararlarını her zaman değiştirebilir, geciktirebilir, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Astın görev konusu dışındaki konularda da astın yerine geçerek karar alabilir. Vesayet denetiminde ise ilke olarak vesayete tabi yönetimin işlemi onaylanır, geciktirilir veya değiştirilir. Ayrıca vesayete tabi yönetimin yerine geçip karar alma söz konusu değildir.
- Hiyerarşik denetimde alınan kararlara karşı husumet makamı, ortada tek bir kamu tüzel kişiliği olduğundan bu kamu tüzel kişisidir. İdari vesayette ise, karar tasdik edilmiş olsa bile, tasdik işlemin unsuru olmadığı için, uyuşmazlıkta husumet yerel yönetim idaresine yönelir (Özay, 1986:168-169).

Kişiler üzerinde hiyerarşik denetim şu şekilde sağlanır:

- Üst, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler (atama, sicil, terfi vb.) yapabilir.
- Üst, astını disiplin bakımından denetleyip gerekirse disiplin cezası verebilir.
- Üst, astları arasında görev bölüşümü yapabilir.
- Üst, astlarına emir ve talimat verebilir.

İşlemler üzerinde hiyerarşik denetim ise şu şekildedir:

- Üst, astın işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik (rasyonellik, verimlilik, isabetlilik) bakımından denetleyebilir.
- Üst, astın işlemlerini ilga edebilir, geri alabilir, düzeltebilir veya uygulamasını geciktirebilir.

Hiyerarşik denetimde genel olarak astları denetim yetkisi için, hukuki bir dayanağa ihtiyaç yoktur. (Gözübüyük, 1971:76). Hiyerarşik denetim, üstün astını yönlendirmesini, buyruklar vermesini, yasaklar getirmesini içerir ve bunlar ast için bağlayıcıdır. Ancak, hiyerarşik denetim, üste, astının yetki ve görev alanındaki bir konuda, astının yerine geçerek işlem yapıp kararalma hakkını vermez (Gedik, 2012:42).

Vali ve Kaymakam merkezi idarenin taşradaki en üst temsilcileridir. Mahalli en büyük mülki amir olmaları dolayısıyla il ve ilçe sınırları içindeki mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanan makamlardır... 5393 sayılı Kanun da mülki idare amirlerinin vesayet makamı statülerini sürdürmektedir. Ancak, yeni kanun mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerini bir miktar daraltmaktadır. Bununla birlikte İçişleri Bakanlığında sonra mahalli idareler üzerindeki en yoğun vesayet yetkisini vali ve kaymakamların kullandığı söylenebilir. Çünkü yerel yönetim birimine en yakın olan merkezi idarenin temsilcileri, mülki amirlerdir ve yerel yönetim birimlerinin kararlarını denetleyebilecek uygun makamlar onlardır. Mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerine bakıldığında belediyelerin kurulmasından hizmetlerin performansına kadar geniş bir alana yayıldığını görmekteyiz (Yılmaz, 2007:53).

Mahalli idarelere verilen özerklikler ve yerel alandaki yetkiler arttıkça şüphesiz bunların bir üst otorite

tarafından denetlenmesine her zaman ihtiyaç duyulacaktır. Bu açıdan durum değerlendirilmesi yapıldığında denetimsiz bir yönetimin ve otoritenin olması demokrasinin varlığıyla paralel algılanmamalıdır. Elbette ki güçlü ve entelektüel yerel idarecilerin çoğalması ve sistemin ahlak dışı değerlerden arındırılmasıyla mahalli idarelerin önlerinin daha da açılması bölgesel-ulusal kalkınma ve demokrasi-özgürlükler açısından gerekli ve önceliklidir. Fakat bu durum bile mahalli idarelerin denetimden uzak bir konumda dilediği gibi hareket edebileceği anlamına gelmez (İnal, 2012:137).

3.4. Belediye Meclisinin Denetimi

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (5393/26).

3.4.1. Belediye Meclis Üyelerinin Denetimi

“Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.”(5393/26).

Madde gerekçesinde; “bu madde ile belediye meclisinin, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmasının şartları düzenlenmiş ve faaliyet raporunun reddedilmesi durumunda uygulanacak prosedür belirlenmiştir” denilmektedir.

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderilir (5018/42).

Faaliyet raporları; belediye, bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıklarını kapsamaktadır. Faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programına göre yönetilen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri ve belediye borçlarının durumu, belediye, bağlı kuruluş ve ortaklıklarla ilgili bilgileri ve değerlendirmeleri içerir.

3.4.2. Denetim Komisyonu

Belediye Kanununda; il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanmasibir denetim komisyonu oluşturacağı, komisyonun, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışacağı ve çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabileceği, komisyonun belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve bel-

geyi isteyebileceği, çalışmanın kırk beş işgünü içinde tamamlanacağı ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunulacağı, konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulacağı hükmüne bağlanmıştır (5393/25).

Madde gerekçesinde, bu Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biri de nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu kurulmasıdır. Böylece, meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi de mümkün olabilecektir.

3.5. Yürütme Dışı Denetim ve/veya Merkezden Denetim

Belediyeler bir çok merkezi kurum ve kuruluş tarafından da denetlenmektedir. Bu kurum ve kuruluşların bir kısmı denetim faaliyetlerini yoğun bir şekilde yerine getirirken, bir kısmı ya daha az, ya da hiç denetim yapmaktadır.

3.5.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Denetimi

Parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en önemli biçimi, yerel topluluğun zaman içinde değişen ihtiyaçlarını karşılayacak yasal düzenlemeleri yapmaktır. Bunun dışındaki denetim yolları ise; soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensorudur. Bu denetim araçları, parlamentonun yerel yönetimler üzerinde dolaylı denetimini de sağlar. Hükümet aracılığıyla yapılan denetim ise özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme biçiminde kendini gösterir (Sanal:107).

3.5.2. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, idarenin/yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması amacı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş olup, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, **tüm kamu kuruluş ve kurumlarında... her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmak** üzere görevlendirilmiştir (Anayasa 108 ve 2443/1-2).

3.5.3. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan'ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına bütün kamu kurum ve meslek kuruluşlarında..., teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmakla görevlidir (3056/20-a,b).

3.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

TC Anayasası'na göre; idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na herkes başvurma hakkına sahiptir (Anayasa 74).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli olarak kurulmuş bir kurumdur (6328/1-5 Geçici md.).Mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında da uygulama başlamıştır.

3.5.4. İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları Denetim Birimleri

Belediyeler, faaliyetlerinden dolayı işveren ve vergi mükellefi olmaları, ayrıca iş güvenliği, halk sağlığı vb. sorumlulukları kapsamında çeşitli yasaların doğrudan muhatabı olmaktadır. Bu sebeplerle belediyeler faaliyetleri gereği vesayet yetkisi dışında Kamu İhale Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurumu, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknolojiler Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı gibi bazı kamu kurum ve kuruluşlarının denetimleri ile de karşı karşıya kalmaktadırlar.

4. SONUÇ

Belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, idarî ve

malî özerkliğe sahip kamu tüzel kuruluşlarıdır. "Yönetimin, planlamanın olduğu her yerde denetim olmalıdır. Denetimin olmaması bir risktir; ancak doğru ve kıvamında olmayan denetim de risktir (Akyel, 2011:6). Bu nedenle her idare gibi belediyeler de; parlamento, yargı organları, merkezi yönetim, kamu denetçileri ve kamuoyu ile kendi denetim birimleri tarafından denetlenmektedirler. Makalemizde bu denetim biçimleri Belediye Kanunu esas alınarak; iç denetim, dış denetim, belediye başkanının denetimi, belediye meclisin denetimi, yürütme dışı denetim ve/veya merkezden denetim başlıkları altına incelenmiştir.

"Üst yönetici, uygun bir iç denetim sistemini kurup işler hale getirmediği taktirde yönetsel sorumluluğun gereklerinden birini yerine getirmemiş demektir."

Üst yönetici, uygun bir iç denetim sistemini kurup işler hale getirmediği taktirde yönetsel sorumluluğun gereklerinden birini yerine getirmemiş demektir. Bilindiği gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediye başkanlarına ve büyükşehir belediye başkanlarına; belediye ve bağlı kuruluş ile işletmelerini denetleme görevi ve yetkisi vermiştir. Belediye Başkanı bu yetkisini Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında iç denetçilere vermek zorunda iken, bu kapsam dışındaki teftiş, inceleme, araştırma ve özellikle soruşturma işlemlerini, yayımladıkları yönetmelikler çerçevesinde müfettişlere ya da disiplin amirlerine verebilirler.

Belediyelerde iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim yapılmaktadır. Bu denetim, hukuka uygunluk denetimi ile malî denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. Belediyelerde iç denetim iç denetçiler tarafından yapılmalıdır. Belediyelerin dış denetimi ise, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasası hükümlerine göre; eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, malî konuları ve performans ölçümünü kapsayacak biçimde yapılmakta; hesap ve işlemlerin denetimi ile kesin hükme bağlanması ise Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Bunların malî iş-

lemler dışındaki yönetsel işlemleri, hukuka uygunluk ve yönetimin bütünlüğü açısından **İçişleri Bakanlığı** tarafından denetlenmektedir. Buna Belediye Başkanının faaliyet raporlarının meclise sunulması, İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması ile Meclis tarafından oluşturulan denetim komisyonunun raporunun meclise sunulması da eklendiğinde, meclisin (siyasal) ve kamuoyunun denetimi de söz konusu olmaktadır. Ayrıca bu listeye yürütmenin dışında olan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu ile Kamu İhale Kurumu, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının denetim birimlerini de ilave etmek gerekmektedir.

Denetim olumlu ve olumsuz yönleri olan bir kavramdır. Olumlu yönünde idarecilere yetkiler verilmekte, olumsuz yönünde ise verilmiş olan yetkiler kısılmaktadır. Bu bakımdan denetimin olumlu ve olumsuz yönlerinin çok iyi ayarlanması, arada bir denge kurulması gerekir. Denetimin çok sıkı olması, insanların çalışma sevkini kırabileceği gibi, sorumluluk almalarını da güçleştirebilir. Yine denetimin çok gevşek olması verilmiş yetkilerin kötüye kullanılmasına yol açabilir (Aktan, 1989:137).

"Denetim olumlu ve olumsuz yönleri olan bir kavramdır. Olumlu yönünde idarecilere yetkiler verilmekte, olumsuz yönünde ise verilmiş olan yetkiler kısılmaktadır. Bu bakımdan denetimin olumlu ve olumsuz yönlerinin çok iyi ayarlanması, arada bir denge kurulması gerekir. Denetimin çok sıkı olması, insanların çalışma sevkini kırabileceği gibi, sorumluluk almalarını da güçleştirebilir. Yine denetimin çok gevşek olması verilmiş yetkilerin kötüye kullanılmasına yol açabilir"

Değişim, yaşamsal bir zorunluluktur; ancak, her değişim sorunlarını da beraberinde getirir. Değişime dire-

nen yapılar gelişimi engellediği gibi, yeterince geliştirilememiş, mevcudu yıkma üzerine kurulu bir yeni anlayış da eskiyi aratabilir. Esas olan yapıcı bir yaklaşımla sistemin geliştirilebilmesidir. En önemli husus da değişim yönetiminin teori ve uygulamasıyla dünyadaki gelişimi ve mevcut durumu kavrayan bütünlüklü bir vizyonla yürütülmesidir (Okur, 2010:582). Farklılıkları abartmak ne kadar yanlışsa, bu kavramların birbirlerini tamamlayıcı yönlerinin yok sayılması da o kadar yanlıştır...Hangi sistem yerleştirilirse yerleştirilsin, hangi model benimsenirse benimsensin meslektaşlar ve organlar/birimler arasında diyalog, dayanışma ve işbirliği anlayışının yerleşmesi formel düzenlemelerin etkilerinden hiç de az değildir. Aslında ihtiyacımız bir kültür ve anlayış değişikliğidir (Yörüker, 2004:45).

Kaynaklar

1. Akbulut Ö. Örsan, Özgen hande Mimaroglu, Fındık Derya, Seymenoğlu Ömer, Almış Oğuz (2012), “*Türk Kamu Yönetiminde Teftiş Ve İç Denetim*”, Türkiye Orda Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını. Ankara.
2. Akıllıoğlu, Tekin (1990), “*Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği*”, Amme İdaresi Dergisi, C.23, S.1.(Aktaran Recep SANAL, Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. Sh.109)
3. Aktan, Tahir (1976), “*Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 3.
4. Akyel, Recai (2011), “*Söyleşi*”, Denetim Dergisi. S.6. Sh.4-8. Ankara. <http://kidder.org.tr/wp-content/uploads/denetisim/6.%20SAYI.pdf> (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
5. Anonim (2000), “*Performans Ve Risk Denetim Terimleri*” Derleme, Sayıştay Başkanlığı yayını. Ankara
6. Arıkan, Yeşeren Eliçin (2004), “*Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler*”, *Görüş: Kapak*, Mart 2004, Sh.38-51. <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/yerel%20y%C3%B6netimler/b%C3%Bct%C3%BCnle%C5%9Fene%20avrupa%27da%20yerel%20y%C3%B6netimler.pdf> (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
7. Arslan, M. Cemil (2013), “*İç Denetim Ve Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetim Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma*”, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
8. Balta, Tahsin Bekir, “*İdare Hukuku Ders Notları II*”, (Aktaran Sanal, Recep, Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi, Türk İdare Dergisi, Sh.101-128).
9. Bilge, Semih (2014), “*Kamu Sektöründe İç Denetimin Başarıyla Uygulanmasında Rol Oynayan Faktörler*”, (İç Denetim “Yönetime Değer Katmak”), İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Sh.11-21.
10. Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara, TODAİE. (Aktaran Ruveyda KIZILBOĞA, Orhan Veli ALICI (2011). Belediyelerin Denetiminde Farklı Bir Model Önerisi. Mevzuat Dergisi. Cilt 14. Sayı 167)
11. Çilesiz, Cumhur (2011), “*Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği*”, Denetim Dergisi, Ekim-Aralık’11 Sayısı, Sh.22.
12. Çöpoğlu, Mustafa (2012), “*Belediyelerin Denetimi*”, İller ve Belediyeler Dergisi, S.769, Sh.7-11, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara
13. Demir, M. (2006). “*Otel İşletmelerinde Müşteri Memnuniyetinin Değerlendirilmesi Üzerine Bir Alan Araştırması (Bartın İli Örneği)*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
14. Eren Veysel (2006), “*Kamu Yönetiminde Denetim Uygulamasındaki Gelişmeler*”, **Öneri – Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7, Sayı 25 (Ocak 2006), s.263.
15. Gedik, Sema Ceyda (2012) “*Yönetsel Denetim Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği Ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
16. Gözübüyük, Şeref (1971), “*Türkiye’nin Yönetim Yapısı*”, TODAİE Yayını, Ankara.
17. Gözübüyük, Şeref (1989), “*Yönetim Hukuku*”, Ankara.
18. Gökmen, Durmuş (2009), “*Kamu İdarelerinde İç Denetim*”, Alp Yayınevi, Ankara.
19. Güler Cüneyt, “*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemine Etkileri (1)*”, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6995,guler-c-5018-sayili-kmykk-teftis-ve-denetim-sistemimize-.pdf?0> (Erişim Tarihi: 06.12.2014).
20. Güredin Ersin (2000), “*Denetim, İstanbul*”, Beta Yayınları.
21. Hacıferoğlu Süleyman, “*Türk Kamu Denetim Sistemi ve Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi*” <http://www.mufetder.org.tr/turk-kamu-denetim-sistemi-ve-yerel-yonetimler-acisindan-degerlendirilmesi> (Erişim Tarihi: 06.12.2014).
22. Hayrettin Güngör (2007), “*Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi*” (Yerelleşme ve Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi Yolsuzluk Konferansı) Slayt Notları. <http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255443895r2955>. (Erişim Tarihi: 06.12.2014).
23. İğdelipınar, Özlem Aykaç (2014), “*21. Yüzyılda İç Denetim: Fırsatlar ve Zorluklar*”, (İç Denetim “Yönetime Değer Katmak”), İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, s.11-21.

24. İnal, Yunus Can (2012, "Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi
25. Karanfiloğlu, A. Yasin (2000), "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S.2, Sh.62-7. Ankara. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f213bd6bb468057_ek.pdf?dergi=%C7a%F0da%FE%20Yerel%20Y%F6netimler%20Dergisi(Erişim Tarihi: 06.12.2014)
26. Karanfiloğlu, A. Yasin (2000), "Yerel Yönetimlerin Denetimi", Sayıştay Yayınlar, Ankara. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09yerelyonetim.pdf> (Erişim Tarihi: 06.12.2014)
27. Karaaslan, Erhan (2006), "Kamu Harcama Hukuku", Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
28. Kızıboğa, Ruveyda, Alıcı Orhan Veli (2011)." *Belediyelerin Denetiminde Farklı Bir Model Önerisi*", Mevzuat Dergisi. Cilt 14. Sayı 167. <http://www.mevzuatdergisi.com/2011/11a/01.htm> (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
29. Kuluçlu, Erdal (2006)," *Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*", Sayıştay Dergisi, Sayı 63. Sh.1-37. <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der63m1.pdf> (Erişim Tarihi: 06.12.2014)
30. Nohutçu, Ahmet (2006), "Kamu Yönetimi", Savaş Yayınevi, Ankara.
31. Okur, Yaşar (2010), "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme", Maliye Dergisi, Sayı 158, 570-586. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/158/30.YaSar.OKUR.pdf (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
32. Odyakmaz, Zehra, Bostancı Yalçın, Güzel Oğuzhan (2012). "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", TBB Dergisi. S.103. Sh.13-26 tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-103-1226 (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
33. Özey, İlhan (1986), "Gün Işığında Yönetim", Filiz Kitabevi.
34. Sanal, Recep (2002), "Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu", TODAİE Yayını, Ankara.
35. Sanal, Recep (2007), "Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler", Prof. Dr. Ruşen Keleş'e Armağan (Yerellik ve Politika), İmge Kitabevi Yayını, Ankara.
36. Sanal, Recep, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", Türk İdare Dergisi, Sh.101-128. www.tid.gov.tr/Makaleler/101-128%20RECEP%20SANAL.doc (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
37. Şensoy, Barış (2010), "Yerel Özerklik Ve Yerel Siyaset", Yayınlanmamış Doktora Tezi.
38. Tortop, Nuri (1974), "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri", Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, Ankara.
39. Tortop, Nuri, İspir, Eyüp. (1987), "Yönetim Bilimleri", Bilim Yayınları.
40. Tortop Nuri (1998), "Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları", Amme İdaresi Dergisi, S. 31/2, Haziran 1998, s. 15.
41. Tortop, Nuri (1999), "Mahalli İdareler", YargıYayınları, Ankara.
42. Turan, İter (1976), "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Bilgi Yay. Der. Yayınları, İstanbul..(Aktaran Recep SANAL. Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. Sh.109)
43. Tütüncü, Süleyman, (2011) "5018 Sayılı Kanun Kapsamında Belediyelerin Denetimi". Dış Denetim, S.226, s.226-231. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-5018-sayili-kanun-kapsaminda-belediyelerin-denetimi-12-26.pdf> (Erişim Tarihi: 07.12.2014)
44. Uzun, A. Kamil (2014), "İç Denetim Ne (Değil)dir?" (İç Denetim "Yönetime Değer Katmak"), İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, s.11-21.
45. Yalçındağ, Selçuk (1992), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 4. (Aktaran Recep SANAL. Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. Sh.109)
46. Yılmaz, Süleyman (2007), "5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Sistemi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
47. Yörüker, Sacit (2004), "Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal çerçeve" *Denetim Terimleri*", TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, Sayıştay Yayını, Ankara.