

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ:
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

NURETTİN SİNCAR

İSTANBUL, 2013

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

Tezin Adı: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği

Öğrencinin Adı Soyadı: Nurettin SİNCAR

Tez Savunma Tarihi: 06.06.2013

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Doç. Dr. Tunç BOZBURA
Enstitü Müdürü
İmza

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Mustafa ILICALI
Program Koordinatörü
İmza

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri İmzalar

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

Üye
Prof. Dr. Hatice KURTULUŞ

Üye
Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA
YÖNETİMİ

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN
DENETİMİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

NURETTİN SİNCAR

Tez Danışmanı: DOÇ. DR. PELİN PINAR ÖZDEN

İSTANBUL, 2013

ÖNSÖZ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 yılı bütçesini inceleyecek olursak, bütçenin 2011 yılına göre % 9 'luk bir artışla 7 milyar 300 milyon TL olarak belirlendiğini görmekteyiz. 7 milyar 300 milyon TL olan 2012 bütçesi ile birlikte 2013 ve 2014 yıllarını kapsayan 3 yıllık bütçe toplamı da yaklaşık olarak 23 milyar 450 milyon TL olmaktadır. Geçmiş yıllarda da olduğu gibi İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yatırımları içindeki en önemli payı 2 milyar 997 milyon TL'lik tutar ve %61'lik oranla ulaşım yatırımları almaktadır.

2012 bütçesinden ana arter ve meydanlarda aydınlatma tesislerinin yapımı, Park bahçe ve çevre düzenlemeleri, katı atıkların bertarafı ve geri kazanımı, mezarlıkların bakımı, onarımı, düzenlenmesi ve çevre korumaya ilişkin yatırıma dönük hizmetler içinde 953 milyon TL pay ayrılmıştır. Ayrıca afet, sağlık ve kültüre yönelik yatırım giderleri de 461 milyon TL'yi geçmektedir.

2012 yılı bütçesinde, finansman tablosuna bakıldığında 640 milyon TL iç borçlanma, 503 milyon TL iç borç geri ödemesi ve 947 milyon TL dış borçlanma, 384 milyon TL dış borç geri ödemesi olmak üzere kullanım ve ödeme farklarından oluşan 700 milyon TL borçlanma olduğu görülmektedir. Borçlanma yoluyla elde edilen kaynağın neredeyse tamamı raylı sistem ulaşımları için kullanılmakta olduğu belirtilmektedir.

Tüm bu muazzam büyüklükteki mali tablolara bakıldığında başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmak üzere ülkemizdeki diğer bütün yerel yönetimlerde özellikle mali kontrolün ve denetimin yapılmasının ne kadar gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında iç denetim zorunlu hale getirilmiştir. Kanun'un 63. maddesinde iç denetimin uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olarak sertifikalı iç denetçiler tarafından yapılacağı, kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağlı İç Denetim Birimi Başkanlıkları'nın faaliyete geçirileceği ifade edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı da bu nedenle, 5018 sayılı "Kamu Mali

Yönetimi Kontrol Kanunu” gereğince, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.02.2009 tarih ve 121 sayılı kararı ile kurulmuştur. Özellikle mali yönden kontrol sağlanması açısından düşünüldüğünde 5018 sayılı kanunun belki de yerel yönetim mekanizmaları üzerinde baskı kuran en önemli kanunlardan biri olduğu düşünülebilir. Bu da kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek açısından önemli olmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler ayrıca parlamento, yargı organları, merkezi yönetim ve kamuoyu tarafından da denetlenmektedirler. Tüm bu denetimlerin ortak amacı yerel yönetimlerin faaliyet alanlarında daha etkin ve verimli çalışmalarını sağlamaktır. Ayrıca gelir ve giderlerin daha verimli kullanılmasına da yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda tüm bu denetimler sonucu yetersiz görülen yerel yönetim görevlileri de görevden alınabilmektedir. Bu da bir bakıma hizmetin sürekliliği açısından daha verimli olacak kişilere devri niteliği taşımaktadır.

Türkiye’deki tüm belediye ve yerel yönetimlerin denetlenmesi öncelikle ülkemizin daha çabuk ve gerektiği gibi kalkınmasına yardım edeceği gibi, milli kaynaklarımızın da gereksiz kullanımının önüne geçecektir. Bu nedenle kamuoyu denetimini de biz yönetilen kesim olarak kendi üzerimize düşen bir görev olarak algılayarak yapabilmeliyiz ve bu bilince ulaşabilen bir toplum olabilmeliyiz.

Bu çalışmanın hazırlanmasında büyük emeği olan Tez Danışmanım Sayın Doç. Dr. Pelin Pınar Özden, katkısı olan bütün değerli hocalarıma, eşime, aileme, mesai arkadaşlarıma ve başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kurum ve kuruluşlarına teşekkür ederim.

Nurettin SİNCAR

ÖZET

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Sincar, Nurettin

Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

Haziran 2013, 82 sayfa

Türkiye İstatistik Kurumu 2012 verilerine göre ülkemizde 2950 belediye bulunmaktadır. 2009 yılı verilerine göre de ülkemizde 16 adet Büyükşehir Belediyesi bulunmaktaydı. 12 Kasım 2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilen Büyükşehir yasa tasarısı (6360 sayılı kanun) ile de 14 adet yeni büyükşehir bu sayıya ilave edilmiştir.

Bilindiği gibi ülkemizin ekonomik anlamda en önemli kenti İstanbul'dur. Ülkemizin dünyaya açılan kapısı konumunda bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkemizin en önemli ve de mali yönden en güçlü belediyesinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğunu söyleyebiliriz. Bütün yerel yönetimlerin faaliyetleri gibi İ.B.B.'de öncelikle imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmakta veya yaptırmaktadır.

Her yerel yönetimde olduğu gibi İ.B.B. de tüm bu çalışmaları yaparken, sahip olduğu kaynakların verimli kullanılması ve yerinde kullanılması, mali durumunun izlenmesi ve kontrolünün yapılması gibi nedenlerle merkezi yönetim ve kendi iç denetimi tarafından denetlenmektedir. Bu da belediye hizmetlerinde etkinlik ve daha kaliteli hizmeti getirmektedir. Tüm bu denetimler mevcut yasalar çerçevesinde yapılmaktadır.

Tezin ana içeriğinde yerel yönetimlerin denetlenmesi ile ilgili kanunlar incelenmiş ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin denetlenmesinin nasıl yapıldığı araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Denetimi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Denetimi.

ABSTRACT

THE AUDIT OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY: THE SAMPLE OF THE ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

Sincar, Nurettin

Urban Systems and Transport Management

Supervisor: Assoc. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

June 2013, 82 pages

According to the 2012 year data of Turkish Statistical Institute there are 2950 units municipalities in Turkey. And also a research made in 2009 showed that there were 16 units Metropolitan Municipalities in Turkey. The draft law of Metropolitan has accepted in general assembly of the parliament of Turkey on 12 November 2012 and with this law new more 14 units Metropolitan were added to 16 units Metropolitan (Law no. 6360).

As we know that Istanbul is most important city in Turkey as the meaning of economic power and like a gateway to the world for our country. Because of we can say that the most important and financially powerful metropolitan municipality is Istanbul Metropolitan Municipality in our country. Like all local governments, the Istanbul Metropolitan Municipality making or obtains the reconstruction, water and sewage projects, transportation, urban infrastructure, environmental projects, cleaning and solid waste, fire-fighting, emergency assistance, recovery and ambulance services, city traffic control, cemetery work, afforestation and green spaces, housing, culture and art, promotion of tourism, youth and sports, social work, marriage work, leading to a profession, development of economic and trade process too.

And also as all local governments, the Istanbul Metropolitan Municipality is checked by central government and its own control units too for monitoring its financial resources and to provide checking process while the Metropolitan Municipality does all these above projects. This inspection process brings more quality service and activity in municipal services. And all the audit controls are done under related regulations.

In this research, following the introduction, we examined the regulations for control of local governments and how to be the audit of the Istanbul Metropolitan Municipality in any angle.

Key Words: Local Governments, The Audit of Local Governments, The Audit of the Istanbul Metropolitan Municipality

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar.....	x
ŞEKİLLER.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
SEMBOLLER.....	xiii
1.GİRİŞ	1
1.1. AMAÇ VE KAPSAM	3
1.2. ZAMAN VE MEKAN SINIRLARI	3
1.3. YÖNTEM VE MATERYALLER	4
1.4. TEMEL HİPOTEZ.....	4
2.DENETİM KAVRAMINA BAKIŞ	5
2.1. DENETİMİN TANIMI.....	5
2.2. DENETİMİN TÜRLERİ.....	10
2.2.1.Siyasal Denetim (Parlamento Denetimi)	10
2.2.2.Yargısal Denetim	11
2.2.3.Ombudsman Denetimi.....	12
2.2.4.Kamuoyu Denetimi.....	13
2.2.5.Yönetimsel Denetim	13
2.3. DENETİMİN AMACI.....	17
2.3.1.Yerel Yönetimler ve Dış Denetimin Amacı	19
2.3.2.Yargı Denetiminin Amacı.....	22
2.3.3.Kamuoyu Denetiminin Amacı	22
3. YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ	24
3.1. YEREL YÖNETİM TÜRLERİ	25
3.1.1.İl Özel İdaresi.....	27
3.1.2.Belediye ve Bağlı İdareler.....	27
3.1.3.Köyler.....	28
3.1.4.Birlikler	29
3.1.5.Yerel Yönetimlerin Ana Özellikleri	30

3.2.GEÇMİŞTEN BUGÜNE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM SÜRECİ.....	30
3.2.1.Yerel Yönetimlerin Denetiminin Tarihsel Süreci.....	33
3.3.YEREL YÖNETİMLERDE DENETİMİN YASAL DAYANAKLARI.....	34
3.3.1.5018 – Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	36
3.3.2.5302 – İl Özel İdaresi Kanunu.....	37
3.3.3.5393 – Belediye Kanunu	37
3.3.4.5355 – Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu.....	37
3.3.5.4483 – Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun	38
3.4.DENETİMDE YETKİ.....	38
3.4.1.Sayıştay Denetimi	38
3.4.2.İç İşleri Bakanlığı Denetimi.....	39
3.4.2.1. İç İşleri Bakanlığı Denetimi (1)	39
3.4.2.2. İç İşleri Bakanlığı Denetimi (2)	40
3.4.2.3. İç İşleri Bakanlığı Denetimi (3)	40
3.4.2.4. İç İşleri Bakanlığı Denetimi (4)	40
3.4.2.5. İç İşleri Bakanlığı Denetimi (5)	41
3.4.3.Vali ve Kaymakamların Denetimi.....	41
3.4.4.İç Denetim.....	41
3.4.5.Yerel Yönetimlerin Kendi Teftiş Birimlerinin Denetimi.....	42
3.4.6.Meclis Denetim Komisyonu.....	42
3.4.7.Faaliyet Raporu	43
3.5.DENETİMİN KAPSAMI.....	43
4. İ.B.B.'DE İÇ DENETİM VE KENTE YANSIMALARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA.....	46
4.1.İ.B.B. İÇ DENETİM BAŞKANLIĞI'NIN MİSYONU	47
4.2.İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ ÖRGÜT YAPISI	47
4.3.İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ BAŞKANLIĞI'NIN GÖREVLERİ.....	50
4.4.İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ AMAÇ VE HEDEFLERİ.....	53
4.4.1.Personel Eğitimleri	54
4.5.İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE İÇ DENETİMİN KENTE YANSIMALARI.....	56

4.5.1.Yapılan Bazı Denetimler	60
4.5.2.Yapılan Denetimlerin Kentsel Yaşama Faydaları.....	63
4.6.DENETİM SONUÇLARININ PARLAMENTOYA VE KAMUOYUNA DUYURULMASI	65
5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	67
KAYNAKÇA.....	74
EKLER.....	78
EK A-Denetim Birimine Gönderilen 2011 Mali Yılı Kesin Hesabı	79

TABLULAR

Tablo 2.1: Yerel yönetimlerde iç ve dış denetimler (5018, 5393, 5302, 5355 kanunlar öncesi)	16
Tablo 3.1 : Bağımsız Dış Denetimin Tarihsel Gelişimi	31
Tablo 3.2 : Yerel yönetimlerde denetim kanunları	36
Tablo 3.3 : Yerel yönetimlerde iç ve dış denetimler	42
Tablo 4.1 : İ.B.B.İç denetim birimi personel dağılımı	48
Tablo 4.2 : İstihdam türlerine göre personel eğitim durumu dağılımı	48
Tablo 4.3 : Personel yaş durumu dağılımı	49
Tablo 4.4 : İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı'nın ilişkili olduğu mevzuatlar.....	52
Tablo 4.5 : Denetim faaliyetine ilişkin eğitimler	54
Tablo 4.6 : Personel tarafından alınan diğer eğitimler	56
Tablo 4.7 : İ.B.B. 2012 Performans Tablosu.....	58
Tablo 4.8 :İ.B.B. 2012 Performans Tablosu.....	59
Tablo 4.9 : İç denetim risk sayısı	61
Tablo 4.10 : İç denetim bulgu ve öneri sayısı.....	62

ŞEKİLLER

Şekil 2.1: Denetim Türleri.....	11
Şekil 3.1: Yerel Yönetimler.....	25
Şekil 3.2: Anayasa'ya göre yerel yönetimler.....	26
Şekil 3.3: 5018 sayılı yasaya göre yerel yönetimler.....	26
Şekil 3.4: İç İşleri Bakanlığı Denetimi.....	39
Şekil 4.1: İ.B.B. Saraçhane.....	46
Şekil 4.2: İ.B.B. İç denetim birimi organizasyon şeması	47

KISALTMALAR

İ.B.B.	:	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
T.B.M.M.	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
A.A.A	:	Amerikan Muhasebe Derneği
T.C.	:	Türkiye Cumhuriyeti
İski	:	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
Aski	:	Ankara Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
İ.E.T.T:		İstanbul Elektrik Tramway ve Tünel İşletmeleri
K.H.G.B	:	Köylere Hizmet Götürme Birliği
EGO	:	Elektrik Gaz Otobüs İşletmesi
İDKK	:	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
NATO	:	Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı
BM	:	Birleşmiş Milletler
v.s.	:	ve saire

SEMBOLLER

Kilometrekare : km²

Türk Lirası : TL

1. GİRİŞ

Türkiye’de 1984 yılından itibaren bilindiği şekliyle klasik olan belediye yönetimi yanında, bir de içinde birden fazla belediye bulunan büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli metropol belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem, temel itibariyle, merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe/ilk kademe belediyelerinden meydana gelmektedir. Yirmi yıldan beri uygulanmakta olan 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerini, yerel yönetim reformu kapsamında hazırlanarak TBMM’de 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na bırakmıştır. Bununla beraber, Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, ilgisine göre Büyükşehir, ilçe/ilk kademe belediyeleri için uygulanmaya devam edilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi ile ilçe/ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun, Büyükşehir belediye yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir. İstanbul ve Kocaeli’nde, Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olmuştur; diğer Büyükşehirlerde ise mevcut valilik binası merkez kabul edilmek şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olanlarda yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı, Büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktadır. Ayrıca, Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresindeki belediye ve köylerin, Büyükşehir Belediyesi’ne katılmaları da kolaylaştırılmıştır. Böylece belediyelerin ölçek bakımından büyütülmesi amaçlanmıştır.

Konu bakımından da Büyükşehir Belediyelerinin yetki ve görevleri artırılmıştır. Buna göre, stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı, su ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, anayol ve caddelerin yapımı, ağaçlandırma, spor, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurma, birinci sınıf gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırma, sağlık merkezleri, hastaneler, eğitim, sosyal ve kültürel hizmetler, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokuyu koruma gibi ortak kent hizmetleri, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğundadır. İnşaatlara

ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme, yaşlılara, özürllürelere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik sosyal hizmetler, mesleki eğitim ve beceri kursları, defin hizmetleri, umuma açık dinlenme ve eğlence yerleri ile ikinci ve üçüncü sınıf gayri sıhhî müesseseleri ruhsatlandırma gibi klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe/ilk kademe belediyelerine bırakılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hükmüyle birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanında 5461 km² (5343 km²kara alanı + 118 km² göl alanı) olmuştur. Daha önce büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı da 27'den 32'ye çıkmıştır.06.03.2008 tarihinde kabul edilen 22 Mart 2008 tarihli ve 26824 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı kanunla Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre İstanbul'daki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, kanunda ekli listede belirtilen ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte katılmış, Eminönü Belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleriyle birlikte Fatih Belediyesine katılmış ve Arnavutköy, Ataşehir, Başakşehir, Beylikdüzü, Çekmeköy, Esenyurt, Sancaktepe, Sultangazi isimleri ile yeni ilçeler kurulmuştur. İstanbul ilinde 32 olan ilçe sayısı 39 olmuştur.

Hepimizin bildiği ve hemfikir olduğu gibi ülkemizin en önemli kenti şüphesiz İstanbul'dur. Onu yöneten ve bu denli geniş bir yetki alanına sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi de ülkemizin en önemli belediyesidir. İstanbul'un her bölgesine her köşesine ana görevi hizmet götürmek olan Büyükşehir Belediyesi'nin de, kendi sınırları içerisinde bulunan bölgede yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetimanlayışı ile sunması gerekmektedir. Özellikle İstanbul gibi bir ilimizde yerel hizmetlerin verimli ve etkili sunulması elbetteki ülke ekonomisi içinde önemlidir. Ülkemizin ekonomik anlamda da can damarı olan İstanbul'un ulaşım veya diğer hizmetlerindeki aksamalar bilindiği gibi ülke ekonomisini de etkilemektedir. Bu nedenle büyük bir mali güce ve etkili kaynaklara sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin tüm bu kaynakları kendi etki alanındaki yönetilen kesime verimli bir şekilde ulaştırmasının denetlenmeside önemlidir. Denetimler aynı zamanda yerel

yönetimlerin performanslarını da ölçen bir mekanizmadır. Denetleme mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde uygulanması yerel yönetimlerdeki hizmet performansını arttıracığı gibi daha sağlıklı ve etkin bir yönetim anlayışında getirecektir. Denetimin en önemli ayağında hiç şüphesiz özellikle mali kaynakları etkili ve verimli kullanmanın kontrolüdür. Mali kaynakların, harcamaların, gelirlerin ve giderlerin detaylı bir şekilde kontrolü ve denetiminin yapılması sonuç olarak hizmet alan konumda olan yönetilenlerin daha sağlıklı ve kendi yaşam alanlarını daha yaşanabilir bir seviyeye çıkaracaktır. Zaten yerel yönetimlerinde belediyelerinde asıl ana görevi bu olmalıdır. Mali kaynaklarda denetimsizlik, özellikle biz yönetilen kesime aksayan belediye hizmetleri yada yetersiz belediye hizmetleri olarak bizlere geri dönecektir.

1.1. AMAÇ VE KAPSAM

Ülkemizde yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri ilgili kanunlar çerçevesinde yapılmaktadır. Bu denetimlerin hangi kanunlara göre yapıldığı ve denetimlerin kimler tarafından yapıldığı, denetim yetkilerinin kimlerde olduğu tezde genel hatlarıyla incelenmiştir. Amaç ve kapsam olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yapılan denetimler seçilmiş ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iç denetimleri detaylıca araştırılmış ve etkileri tartışılmıştır.

1.2. ZAMAN VE MEKAN SINIRLARI

Ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi 1876 anayasasına kadar uzanmaktadır. Tezin üçüncü kısmında bulunan, ülkemizde yerel yönetimlerin denetlenmesinin kısa bir tarihini anlatan “ Geçmişten Bugüne Yerel Yönetimlerde Denetim Süreci ” bölümünde bu tarihten itibaren ülkemizdeki yerel yönetimlerin denetiminin tarihsel süreci incelenmiştir. Yine aynı bölümde ana hatlarıyla Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrasında ülkemizdeki yerel yönetimlerin denetiminin nasıl olduğu anlatılmaya çalışılmıştır. Sonraki bölümlerde ise İç denetim incelenmiş ve mekan olarak seçilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi'nin yapısı araştırılarak etkinliği ve faaliyetleri incelenmiştir. Diğer taraftan tez içeriğinde günümüzdeki mevcut denetimlerin yasal dayanakları olan güncel kanunlardan bahsedilmiştir.

1.3. YÖNTEM VE MATERYALLER

Ülkemizde yerel yönetimlerin iç denetim mekanizmaları Büyükşehir Belediyelerinde biraz daha teknik ve daha kapsamlıdır. Büyükşehir Belediyeleri kapsadıkları alan ve faaliyet içinde oldukları konular bakımından daha fazla mali kaynaklara ve personele ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle iç denetim birimleri daha fazla konu ile ilgilenirler. Tezde ana materyal olarak seçilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi her yönüyle incelenmiş, personel yapısı, örgüt yapısı, amaç ve görevleri tablolar halinde verilerle bilgi şeklinde araştırılmıştır.

1.4. TEMEL HİPOTEZ

Yerel yönetimlerin denetiminin özellikle mali yönden yapılması hem kamu harcamalarının etkili bir şekilde kullanılması hem de eldeki kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına yol açabilmektedir. Bir çok gelir kalemine sahip olan yerel yönetimler veya Büyükşehir Belediyeleri, sahip oldukları bu kaynaklarla hepimize her alanda hizmet vermek ve hizmeti ulaştırmakla sorumludurlar. “ Elindeki parayı ne yaptın ” yada “ Paranı nasıl değerlendirdin ” sorusu hepimizi biraz rahatsız ettiği gibi yerel yönetimleri de rahatsız etmelidir. Günümüzde Büyükşehir Belediyelerinin bütçeleri inanılmaz boyutlardadır. Bu bütçelerle yapılan her türlü faaliyetin düzenli bir şekilde denetlenmesi kentsel hizmetlerin daha da iyileşmesine somut katkılarda bulunur.

2. DENETİM KAVRAMINA BAKIŞ

2.1. DENETİMİN TANIMI

Denetim kavramı, Latince “audire” kelimesi; işitmek, dikkatlice dinlemek anlamına gelmektedir. Denetimin Türk Dil Kurumunun yaptığı Türkçe’deki karşılığı ise, “denetleme, bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir.” Hukuki anlamda denetleme ise “gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin kamu menfaati noktasından kanun, nizamname ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının tetkik edilmesidir.”

Denetim kavramına ilişkin açıklamalara geçmeden önce, ilk planda bu kavramın ne anlama geldiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Sosyal birimlerin çeşitli alanlarında “denetim” kavramı konusunda değişik tanımlara rastlanılmaktadır. Bu tanımlardan en kapsamlı ve çalışma konusunu da kavrayan denetim tanımı “Denetlenen olarak adlandırılan bir kişi veya grubun soyut veya somut bir eylemi olabilen bir unsurla; denetleyen olarak adlandırılan bir kişi veya grubun koyduğu norm, değer veya standard ya da yerine getirilen veya getirilecek bir görev (rol) ve birinci unsuru ölçmeye yarayan unsur arasındaki karşılaştırma ve karşılaştırmanın işlevsel sürecidir.” şeklinde yapılmıştır.

Amerikan Muhasebe Derneği (AAA) tarafından “Denetim” şöyle tanımlanmıştır. “Denetim, işletmelerin ekonomik faaliyetlerini ve faaliyet sonuçları ile belirlenmiş standart ölçütler (genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri) arasındaki uyum derecesini saptamak amacıyla sistematik ve objektif bir biçimde, kanıt toplanması, değerlendirilmesi ve sonuçlarının ilgili kullanıcılara iletilmesi sürecidir.

Macmillan Muhasebe sözlüğünde ise; “Denetim; bir yatırımın mali yapısı üzerinde işin sonuçları ve yasal yükümlülüklere uyma konusunda, görevli denetçilerin fikirlerini ifade etmeleri amacıyla yapılan bağımsız bir incelemedir. Denetim muhasebe süreci dahilinde bir mekanizma olup, bu mekanizma vasıtasıyla, ilgili taraflar adına bir kurumun mali

kaynaklarının kullanılmasındaki performansın kontrol edilmesi ya da gözlemlenmesidir.”

Diğer denetim tanımları ise aşağıda verilmiştir:

“Kalkınma için sistemci denetim: Bir kuruluşun ve ilgili insanların amaç, hedef ve standartlarının, normlarının; demokratik ve bilimsel olasılık ve görecelik; probabilite ve relativite ölçüleriyle saptanmasına yardımcı olmak; sonuçlara vardiırılmasına ait verimlilik, etkinlik ve ekonomi derecelerini ölçmek, karşılaştırmak, değerlendirmek ve kendine yeterli değişim ve gelişimleri desteklemek fonksiyonudur.

“Çok genel anlatımla denetim, yönetimin ortaya koyduğu standartlardan hareket ederek uygulamanın bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa öneriler getirmektir”.

“İşlemlerin, yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemelerdir”.

“Denetim, bir faaliyetin verimlilik, etkenlik ve tutumlulukla yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesinde önemli bir yönetim aracıdır”.

“Denetim, hesap verme sorumluluğu ile ilişkili ve onun üzerine kurulu bir süreçtir. Doğruluğu ve haklılığı varsayılan sorumlular hakkında rapor tesis etme için üçüncü bir kişi tarafından gerçekleştirilir. Ve öncelikle sorumluluğunu temsil ettiği kişinin çıkarlarına hizmet eder”.

Denetim kavramının anlamına ilişkin verilen tanımların sayısı çoğaltılabilir. Dünyanın her yanında kabul gören genel bir denetim tanımı yapmak oldukça güçtür. Ayrıca denetimin girdiği her alanda konulara özgü olarak ayrı ayrı denetim tanımı yapılmaktadır. İşletme, muhasebe, ekonomi ve mali alanların yanında, kamu ve özel kesimde, yasama, yürütme ve yargıda yapılan denetimler için kendilerine özgü denetim tanımları yapmak mümkündür.

Denetim yukarıda da görüldüğü gibi geniş kapsamlı bir kavramdır. Uygulamada yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik, muayene, araştırma, gözleme, sına ve gözetleme gibi denetleme hizmetlerine ilişkin deyim ve kavramlar rastgele kullanılmaktadır. Terminolojideki dağınıklık bu terimlerin çoğu kez eşanlamlı olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Bu kavram kargaşası aynı zamanda bu hizmetleri yürüten elemanların görev ve yetkilerinin belirlenmesinde de sorunlar yaratmaktadır. Denetim kavramının açıklanmasında, denetime yakın kavramların, dilbilim yönünden sözcük karşılıklarının öncelikle belirlenmesinde yarar vardır.

Yine aynı şekilde denetime yakın kavramlardan bazılarını açıklamakta fayda vardır. Bu kavramlar aşağıdaki gibidir.

Revizyon: Tekrar görmek, bir daha incelemek anlamında Latince “devidere” sözcüğünden gelmektedir. Bir işletmenin bünyesi ve faaliyetleri ile ilgili konuların incelenmesidir. Tekrar görmek, bir daha görmek manasını ifade etmektedir. Bu nedenle revizyon, inceleme ile sıkı sıkıya bağlı bir tanımdır.

Kontrol: Latince karşılaştırma cetveli manasına gelen “Contrarotula” kelimesinden üremiştir. Revizyonla sıkı bir ilişkisi olup, bazen aynı mânada kullanılmakla beraber, birbirinden ayrılması gerekir. Kontrol, bir organizasyonda ortaya çıkan hataların bulunmasını müteakip, bunları düzeltmek için alınan önlemler ile yapılan faaliyetleri anlatan bir kavramdır. Kontrolün amacı revizyondan beklenen sonuçlara benzemekte, fakat daha ileri bir amacı hedef tuttuğundan aralarında fark bulunmaktadır. Ortak nokta, hataları meydana çıkarmak, onları göstermektir.

Teftiş: Revizyon ve kontrolün anlamdaşı olarak kullanılmaktadır. Latince “Inspicere” sözcüğünden gelmektedir. Gözden geçirmek, tetkik etmek, incelemek, yoklamak, süzmek demektir. Bir idarecinin işlerin yolunda gidip gitmediğini anlamak için işletmeyi gezmesi, bir çeşit teftiştir. Burada, işler hakkında bir fikir edinmek için başvuru olan araç, işletmenin gözden geçirilmesidir.

Klasik anlamda teftiş kavramıyla, tahkikat kavramının birbirinin yerine kullanıldığı görülür. Genellikle teftiş, revizyonla birlikte kullanılan hatta bazı durumlarda revizyonun koşulunu oluşturan önemli bir kontrol aracıdır. Aralarındaki ilişkilere rağmen teftiş

kavramının diğerlerine göre bariz özellikleri bulunmaktadır. (Kamuran Pekiner, İstanbul, 1977)

Bu kısa açıklamalardan sonra şimdi de Kontrol, Revizyon ve Teftiş arasındaki farkları şu şekilde belirtebiliriz.

- i. Kontrol, işlem ve kayıtların yapıldığı sırada uygulanır. Bu nedenle, organik ve devamlı bir nitelik gösterir. Revizyon ise yapılmış işlemlerin ve bunlara ait kayıt ve hesapların sonradan gözden geçirilmesi suretiyle yapılır. Bu nedenle, periyodik veya geçici bir karakter taşır.
- ii. Kontrol, işletmenin organizasyonuna bağlı olarak ve işletme içinde cereyan eder. Revizyon ise, prensip olarak, işletme dışı organlar tarafından dışarıdan yapılan bir incelemedir.
- iii. Kontrol, işletmenin işlem ve kayıtlarında düzen ve güvenilirlik sağlması nedeniyle, revizyonun daha kolay ve derinliğine incelenmesi şeklinde uygulanmasına neden olur. Revizyonun işlem üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra yapılmasına karşılık, kontrol, incelenen işlem ile birlikte yapılır.
- iv. Kontrol, meydana gelen ile öngörülen arasında sürekli şekilde yapılan karşılaştırmaların sonuçlarıdır. Kontrol, dar bir çerçevede ele alınmamalı ve tamamen geniş bir hareket içerisinde düşünülmelidir. Etkili bir kontrol, hedeflere yönelik olarak, planlamaya, şematik hale getirmeye, yönlendirmeye ve raporlara dayanır. Kontrol geçmişin deneylerinden yararlanarak, gelecekteki hedefleri gerçekleştirmeye yardımcı olmak gayesini güder.
- v. Revizyon, bir şahsın, bir teşebbüsün veya herhangi bir teşekkülün defter ve belgelerinin muhasebeye uygun, düzenli ve samimi şekilde tutulup tutulmadığının saptanması, bazen de söz konusu şahsın, teşebbüs veya teşekkülün durumunu gösterme olanağı veren delillerin ortaya konması ya da muhasebece kayda alınan bir veya birden çok işlemin doğruluğunun aydınlatılması amacı ile belgelerin eleştirisi şeklinde incelenmesidir.

Kontrolün esasını, belirli bir amaca göre yapılacak işletme analizleri meydana getirmektedir. Bu durumda kontrol, içinde bulunulan durum ile olması gereken durumun karşılaştırılması olabileceği gibi, zaman bakımından da karşılaştırma veya

işletmeler arası karşılaştırma için de yapılabilir. Revizyon ise; geçmişe dönük bir faaliyet olarak tamamlanmış olan faaliyetlerin gözden geçirilmesini ifade eder.

- i. Revizyon ve kontrol genel olarak organizasyon faaliyetlerinin her aşamasında ve kademeli olarak üst-ast ilişkisi içerisinde yapılır; ancak teftiş bir makam adına, o makam tarafından görevlendirilen ve teftiş işiyle yetkili elemanlarca yürütülür.
- ii. Revizyon ve kontrol, organizasyondaki faaliyetleri ve işlemleri devamlı olarak incelemeye yöneliktir.
- iii. Teftiş ise gerek görüldükçe ve belirsiz zamanlarda yapılır; yönetime müdahale etmemekle beraber gerektiğinde sorumlu memura işten el çektirilebilir.
- iv. Revizyon ve kontrolde inceleme görevinin zamanı, inceleme konusu ve inceleme alanı evrak açısından sınırlanmasına karşın, teftişte bu sınırlamalar daha soyut bir nitelik arzeder. Müfettiş gerek görürse mahrem sayılan tüm evrak ve belgeleri de re'sen isteyebilir ve inceleyebilir.
- v. Revizyon ve kontrolda bir daha görme, inceleme ve karşılaştırma yöntemleri kullanılır.

Teftiş sırasında bunlara ek olarak;

- a. Teftiş edilen birinin tüm özellikleri araştırılır, Faaliyet alanı belirlenir,
- b. Çalışma koşulları değerlendirilir,
- c. Teftiş edilenlerin bilgi ve ahlaki düzeylerini belirlemek için çaba sarfedilir,
- d. Daha üstün bir düzeye ulaşılması amacıyla ilgililere yol gösterilir ve fırsat buldukça eğitilmeleri yoluna gidilir.
- e. Teftiş sonucunda, revizyon ve kontrolde olduğu gibi hatalı uygulamalar belirlenir; ancak açık ihmal ve suç teşkil eden fiillerin tesbit edilmesi halinde, diğerlerinden farklı olarak müfettiş tarafından durum adına hareket ettiği makama veya ceza uygulayıcılarına bildirilir. Ayrıca açık ihmali ve suçu sabit görülenler müfettişlikçe re'sen görevlerinden alınabilir. Bu özelliği teftişin psikolojik etkisi nedeniyle caydırıcı bir rol oynadığını gösterir.

Müfettişler, kanun, tüzük, yönetmelik, genelge v.s. mevzuat hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları bir raporla ilgili makamlara bildirirler. Bu gibi çok yönlü araştırma ve inceleme, revizyon ve kontrol işlevlerini yürütenlercede yapılmaktadır.

Murakabe: Yukarıda belirtilen revizyon, kontrol ve teftiş terimlerinin hepsini kapsamaktadır. Çeşitli sözcüklerde kelime anlamı, bakıp gözetmek, göz altında bulundurmak, teftiş etmek, denetlemek, kontrol etmek olarak kullanılmıştır.

Denetimin ne olduğu ve ne anlama geldiği konusunda görüldüğü gibi birçok tanım bulunmaktadır. Denetim, örgütü amacına uygun bir işlerliğe kavuşturan ve çalışanların davranışlarına etkili olan, kendi içinde geri bildirim mekanizmasını da içeren bir yönetim sürecidir. (Ertekin, 1998)

Yapılmışolan bu tanımlama da geri bildirim mekanizmasının somutrakamlara dayanması gerekliliğinden hareketle yetersiz bir tanımlamadır. Denetim biramaç değil, örgütü daha etkin ve verimli bir isleyişdüzenine kavusturabilmek için biraraçtır. Asıl amaç kurumların etkin, dürüst, şaibesiz ve kurallara uygun hedeflenenperformans ölçütlerine göre işlemesidir. Denetimin varlığı, kamu görevlilerininidavranışlarını düzenlemede etkisi olmakla beraber, denetimin yapılacağı düşüncesi bilehata ve noksanların düzeltilmesine yol açar.

2.2. DENETİMİN TÜRLERİ

2.2.1 Siyasal Denetim (Parlamento Denetimi)

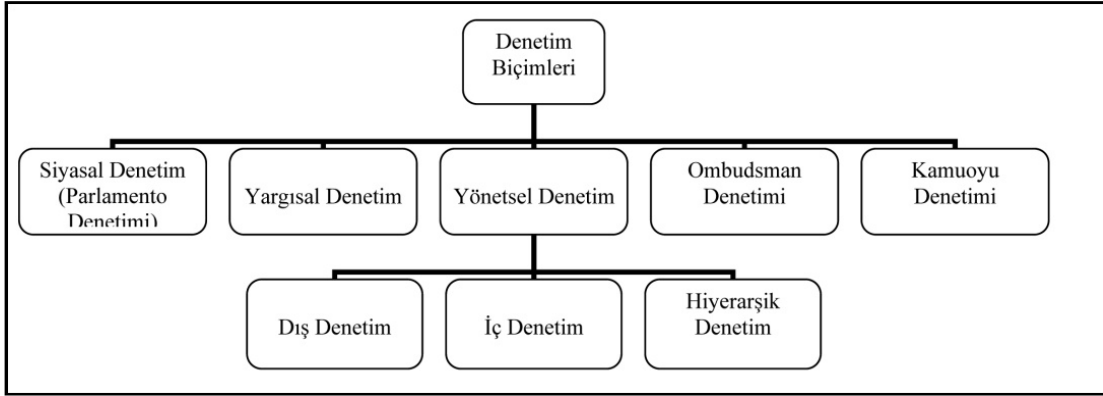
Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılan bir denetim biçimidir. Bunun yöntemi Anayasa ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkiler konusunda parlamento karar vererek, bunların faaliyet alanlarını da belirlemiş olur. (Recep Sanal, 2002)

Yerel yönetimler, yasama organı tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan uygulamacı birimler olup, bunun dışındaki herhangi bir yetkiyi kullanamazlar.(Süleyman Arslan, 1978)

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.

Şekil 2.1: Denetim Türleri



Kaynak: Dr.Recep SANAL – Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi

2.2.2. Yargısal Denetim

Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Bu denetimin amacı yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaktır. Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma en etkili yol olup; düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir. (Tekin Akıllıoğlu, 1990)

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, a.g.k., s.27.)

Yerel yönetimler üzerindeki yargı denetimi, çok çeşitli ve karmaşık biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Yerel veya yüksek mahkemelere konu olan kararlar incelendiğinde, yönetsel ve mali alanda bir yargı denetiminin varlığı ile karşılaşılmaktadır. Yargı denetiminin konusu hukuka uygunluk denetimidir. Hukuka uygunluk, yargı denetiminin

amacı olduğu kadar konusunu da teşkil eder ve hukukun üstünlüğü ilkesinin bir sonucudur.

2.2.3. Ombudsman Denetimi

İlk olarak İsveç'te kurulan ve tarihsel süreç içerisinde Avrupa'nın değişik ülkelerince benimsenen, Türkiye'de de kurulması sıkça gündeme getirilen, hatta bu konuda bir yasa tasarısı dahi hazırlanan Ombudsman kurumu, dilimize Kamu Denetçisi olarak yerleşmeye başlamıştır.(Sanal, a.g.k., s.61-76)

Ombudsmanın yetki alanı, bir ülkeden diğerine farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler bazı ülkelerde kapsam dışında tutulurken, bazı ülkeler yerel ve merkezi tüm kamu yönetimi için tek ombudsmanın yetkili kılınmasını benimsemişlerdir. Bazı ülkeler ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanları arasında gerekli bağlantıları sağlayarak, birlikte çalışma ortamı yaratmışlardır. (Devlet Denetleme Kurulu)

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve değişik özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulanların yanında, yerel yönetim ombudsmanları oluşturulması da giderek yaygınlaşmaktadır. Bunlar, belirli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve hizmetlerin daha iyi görülmesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere kurulmaktadır.

Bunlar, belirli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve hizmetlerin daha iyi görülmesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere kurulmaktadır.

2.2.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, yönetsel kuruluşlar hakkındaki tepkilerini veya takdirlerini, çeşitli kitle iletişim araçları ile aktarmak isterlerse de bu her zaman mümkün olamayabilir. 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.

Yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğun gereksinimlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır. Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli, etkili ve tutumlu kullanmaları sadece merkezi yönetimin denetimi ile sağlanamaz. Bu aşamada yerel kamuoyunun denetimi önemlidir.

Yeni yasal düzenlemeler bağlamında, yerel kamuoyunun denetim sürecine katılımının etkinleştirilmesi amacıyla “Kent Konseyi” ve “Halk Denetçiliği” gibi değişik katılım biçimleri getirilmiştir. (Selçuk Yalçındağ, 1992)

2.2.5. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim; yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır.

Bu denetim biçimi, ilgili birimin kendi görevini, sahip olduğu hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Yönetimin iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontroldür.

Yönetsel denetim yetkisinin yöntemi ve sınırları yasayla belirlenir. Bu yetki, yerel yönetimler açısından genel olarak eylem ve işlemler ile akçalı işlemlerin denetimini içerir. Denetleyenin konumuna göre uygulanan yönetsel denetim üç açıdan incelenebilir.

1-İç denetim: Bir kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları veya verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla, kurumun sistemlerini ve süreçlerini kontrol etmek üzere görevlendirilen birimin faaliyetidir.

Bu denetim biçimi; bir kuruluşta iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtların gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı, her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanlarca iş başındaki gözlemlere dayanarak yönetim adına yapılan çalışmalardır.

İç denetimin özel görevi, yetersizlikleri göstermek ve iyileştirmelere yönelik tavsiyelerde bulunmak üzere yönetsel kontrol sistemlerini izlemek ve daha sonra üst yönetime raporlamaktır. Bunun kapsamı farklılık gösterir ve hem düzenlilik, hem de performans denetimlerini içerir.

İç denetim ile iç kontrol arasında yakın bir ilişki vardır. İç kontrol denildiğinde; yönetimin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü anlaşılmaktadır.

Son yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasında belirtilen “iç kontrol”ün yanı sıra “ön mali kontrol” adıyla başka bir denetim süreci de gündeme gelmiştir. Ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü anlatmak için kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin iç denetimi denildiğinde, bunların kendi örgütsel yapıları içindeki denetim birimlerince ya da sıralı amirlerince yapılan yönetsel denetimi ifade edilmektedir. Bunun bir yönünü, belediyelerin teftiş kurullarınca yapılan denetimler; hiyerarşik denetim denilen diğer yönünü ise, iç bünyedeki sıralı amirlerin denetimi

oluşturur. Hiyerarşik denetim, merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak doğup büyümüş ise de her kamu tüzel kişisinin iç bünyesinde bir hiyerarşik denetimin varlığından söz edilebilir. Bu nedenle hiyerarşik denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının kendi iç bünyelerinde de uygulanır. (Hamza Eroğlu, 1974)

İç denetim, bir kamu idaresinin en üst otoritesine bağlı olarak onun adına ve onun onayı üzerine o kurum üzerinde yapılan denetim işidir. Denetim yapan kişiler, özlük hakkı açısından denetledikleri kuruma bağlı oldukları gibi, sicil ve disiplin açısından da görev yaptıkları idarenin üst yöneticisine veya kuruluna bağlıdırlar.

Örneğin, vali ve belediye başkanının iç denetçiler veya başka görevliler aracılığı ile il özel idaresi ve belediye üzerinde yaptırdığı veya meclis denetim komisyonunun yaptığı denetim iç denetimdir.

2-Dış denetim:Dış denetim, denetlenenden bağımsız ve onun dışındaki başka bir birim tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler ile mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütölen faaliyetlerdir. Daha dar bir yaklaşımla, bir kamu kuruluşunun eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak nitelenmektedir. (Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, 1988)

5227 sayılı Yasaya göre dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve yasalara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.

Dış denetim, birbirini izleyen bazı aşamalardan oluşur. Bunlar; genel araştırma, ön inceleme, denetim planlaması, sistemlerin incelenmesi, denetim bulgularının belirlenmesi, sorunların saptanması, karşıt görüşlerin alınması, çözüm önerilerinde bulunulması, hazırlanıp ilgili makamlara gönderilen raporların sonuçlarının izlenmesi gibi aşamalardır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, esas itibarıyla bir dış denetimdir. Bu denetim, genelde merkezi yönetime bağlı denetim birimleri aracılığıyla yürütölür. Yerel otoritenin kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından yapılan dış

denetimi üç türlü olabilir. Bunlar; yönetsel vesayet, ikili görev yoluyla denetim, mali yardım yoluyla denetim gibi uygulamalardır.

Dış denetim, bir kamu idaresinin kendi dışında başka bir kamu idaresi veya kurum tarafından denetlenmesi işidir. Denetleyen kişiler ne özlük hakkı ve nede 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.

Örneğin, Sayıştay'ın ve İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim dış denetimdir.

Daha önceki dönemlerde yerel yönetimlerde iç ve dış denetimler 5018, 5393, 5302 ve 5355 sayılı kanun hükümleri yürürlüğe girmeden önce şimdiki durumdan biraz farklı idi.

Tablo 2.1: Yerel yönetimlerde iç ve dış denetimler (5018, 5393, 5302, 5355 sayılı kanunlar öncesi)

DIŞ DENETİM	İÇ DENETİM
SAYIŞTAY	KENDİ TEFTİŞ KURULU MÜDÜRLÜĞÜ
C.BAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU	ÜST YÖNETİCİLER TARAFINDAN GÖREVLENDİRİLENLER
BAŞBAKANLIK TEFTİŞ KURULU	FAALİYET RAPORU
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	
Mülkiye Müfettişleri	
Mahalli İdare Kontrolörleri	
MALİYE TEFTİŞ KURULU	
VALİ ve KAYMAKAMLAR	

Kaynak:Hayrettin GÜNGÖR / İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanı

Tablo 3.1 de Dış Denetimler kısmında belirtilen, Yerel Yönetimler üzerinde Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'nın denetimi dışında diğer kamu idarelerinin dış denetiminin hemen hiç uygulamasına rastlanılmamıştır.

3-Hiyerarşik denetim: Hiyerarşik denetim, üstün yönetme görevinin doğal uzantısı olup, bunun için ayrı bir hukuksal düzenlemeye gerek yoktur.

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. Merkezden yönetimde özel bir yeri oluşu, genel yönetimin merkezden taşraya doğru hiyerarşik bir bağ içinde örgütlenmiş olmasıdır. Bu örgütlenmede en yüksek makam “bakanlık” olmakla beraber, aşağıya inildikçe değişik basamaklarda sıralı amir konumunda görevliler de bulunmaktadır. (Şeref Gözübüyük, 1971)

2.3. DENETİMİN AMACI

Kamu yönetiminde yapılan reformlar çerçevesinde denetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 5018 Sayılı Kanun ve yeni kamu yönetimi anlayışına görehazırlanan yerel yönetim mevzuatında denetimin amacı ve kapsamında yapılan değişikliklerle denetimin etkinleştirilmesi ve denetlenen kurumların amaçları ve hedefleri doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin açığa çıkarılması öngörülmüştür. Yönetim, yapılan denetim faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan eksiklikleri giderme, kalite standartlarında hizmet yürütme, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışma zorunluluğu altında bırakılmıştır. Mali denetim yapma yetkisi Sayıştay’ın görev alanına girdiği için İçişleri Bakanlığı’nın idari işlemler üzerinde denetim yapma yetkisi belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından yapılacaktır (5393 sayılı Kanun m. 55, 5216 Kanun m. 28). İl Özel İdarelerinde ise, denetim, mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenecektir. (5302 sayılı Kanun m. 38). Kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğun

aranmasında İl Özel İdarelerinin hizmetkonuları ve alanının genişliği kuşkusuz etkili olmuştur.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, içerik olarak belediye ve büyükşehir belediyelerinde de kalkınma planları doğrultusunda faaliyet göstermeyi gerektirmekle birlikte, kanun metninde, “kalkınma planları ve stratejilerine uygunluk açısından” ifadesinin bulunması yorum farklarının engellenmesi ve denetimin amacından sapılmasının önüne geçilmesinin sağlanması bakımından faydalı olacaktır. İl özel idareleri açısından bakıldığında ise hukuka uygunluk ifadesinin bulunmaması denetimin önemli ayaklarından birini açıkta bırakmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunundaki hükümler var olan bu açığı kapatmakla birlikte uygulayıcıların en çok baktıkları ve işlemlerini şekillendirdikleri kanun metinleri olduğu için sakıncalar doğurabilecektir. Önceki denetim sisteminin ve anlayışının etkin olmaması, sonuçlardan çok süreçlerle ilgilenmesi, denetlediği kurumlara rehberlik hizmeti vermemesi, geçmişe dönük değerlendirmede bulunması, geleceğe yönelik önerilerde bulunmaması gibi sebeplerden ötürü eleştirilmiştir. Bu nedenlerden dolayı sistemde değişiklik yapılmasıyönünde yoğun bir literatürün ortaya çıkması söz konusu olmuştur.

Denetim, amaçlara verimli olarak ve zamanında ulaşıp ulaşmadığımızı belirleyen bir araç olarak değerlendirilebilir. Bu tanımdan hareket ettiğimizde üç temel öge ile karşılaşırız. Her şeyden önce denetimin olabilmesi için, belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar kurumun temel amaçlarıdır ve bu ilk denetimin ilk ögesidir. İkinci öge ise verimlilik. Amaçlara ulaşırken mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine ulaşılması gerekmektedir. Üçüncü öge ise, zamandır. Belli bir amaca etkin bir çalışma ile mutlaka zamanında ulaşmak gerekmektedir. Tüm bu ögeler aynı anda bir araya geldiğinde başarılı bir denetim sürecinin varlığından bahsedebiliriz.

Denetim fonksiyonunun iki amacı vardır; Bunlardan birincisi, örgütün dengesini korumaktır. Bundan dolayı yönetici örgütün belirlenmiş sınırlar içerisinde çalışması için çaba sarf eder. Denetimin ikinci amacı da düzeltme amacıyla rehberlik yaparak kusurları göstermek, bunların tekrarına engel olmak ve böylelikle hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde insan ve malzemedan aynı derecede yararlanılması gerekir.

İyi bir yönetici her ikisine de aynı derecede önem vermesini bilen ve her ikisini de denetleyebilen yöneticidir. Genel anlamda denetimin amacı ise, bir kurum veya kuruluşta neler olduğunu ve neler olacağını anlamaya çalışmak olarak özetlenebilir.

Somut olarak denetimin nedenlerine bakarsak; kamu kuruluşlarının yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak, bürokratlarca kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak, devlet memurlarının hukuki metinleri kişisel menfaat temin etmek ve keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarını engellemek, bürokratların devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine olanak vermemek şeklinde birçok neden belirleyebiliriz. Denetimin yönetimin etkinliğindeki rolü de, nedenlerinin bu kadar fazla olması ve örgüt için gerekliliğinin çok yüksek oranlarda olmasından kaynaklanmaktadır.

2.3.1. Yerel Yönetimler ve Dış Denetimin Amacı

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte değişen ya da değişmesi gereken denetim sisteminin istenen biçimde değişip değişmediğinin tespiti kamu yönetiminde arzulanan dönüşümün sağlanıp sağlanmadığı anlamına da geldiğinden önemlidir. Bu tespitin ortaya konulabilmesi için yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yer alan denetimin amaçlarını ortaya koymak, ardından denetimi düzenleyen diğer hükümlerin bu doğrultuda düzenlenip düzenlenmediğine bakmak ve son olarak ikincil ve üçüncül düzeydeki düzenleyici işlemleri incelemek gerekecektir. Tabii yapılan düzenlemelerin kurumsal temelde uygulamaya geçip geçmediğinin tespiti de en az yukarıda yapılacak incelemeler kadar önemlidir. Çağdaş denetim uygulamasında idari denetimin amacı, “Yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve doğru bir şekilde çalışmasını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, doğru zamanda ve doğru yerde, yasalar çerçevesinde işlemlerini doğru bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır.” (Karanfiloğlu, 2000: 65)

Çağdaş denetim uygulamasında mali denetimin amacı, “Bir kurum veya kuruluşun hesabı hakkındaki “denetçi görüşünü oluşturmaya yeterli, uygun ve güvenilir denetim kanıtlarını toplamak ve böylece; hesabın şekil ve muhteva itibarıyla muhasebeÇağdaş denetim uygulamasında mali denetimin amacı, “Bir kurum veya kuruluşun hesabı

hakkındaki “denetçi görüşünü oluşturmaya yeterli, uygun ve güvenilir denetim kanıtlarını toplamak ve böylece; hesabın şekil ve muhteva itibariyle muhasebemesleğinin gereklerine ve ilkelerine uygunluğu, hesaptaki rakamların mali tablolarda gerektiği gibi gösterildiği, tahsis edilen kamu fonlarının Yasama organınca öngörülen amaçlara ve hizmetlere harcandığı, tahsilât ve ödemelerin ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak yapıldığı konularında güvence elde etmektir. (www.tesev.org.tr)

Çağdaş denetim uygulamasında performans denetiminin amacı ise, “İlgili idarenin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.”(www.tesev.org.tr)

Görüleceği üzere, çağdaş denetim anlayışında idari denetimin, mali ve performans denetiminin yapılış amaçları ile örtüşen bir içeriğe kavuşması söz konusudur. Yerel yönetim mevzuatında, denetimin amacı, kanun metni içerisine alınmıştır. Aşağıda görüleceği gibi, mevzuatta denetimin amacı açıklanırken idari, mali ve performans denetimleri ayrı ayrı belirtilmek suretiyle değil hepsi için geçerli olacak şekilde kanun koyucu tarafından düzenlemeye tabi tutulmuştur. Türk denetim sisteminde var olan aksaklıkları gidermek için reform niteliğinde olduğu öne sürülerek yapılan düzenlemelerin işlerliğe kavuşabilmesi için, öncelikle, uygulamaların amaca yönelik olması sağlanmalıdır. Yerel Yönetim mevzuatında bu amaç düzenlenmiştir. Diğer düzenlemelerin, bu amacı gerçekleştirebilecek içerikte ve işlevsel olması gerekmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37 nci maddesinde denetimin amacı;

- i. “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak,

- ii. Çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla;
- iii. Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata,
- iv. Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere (planlama),
- v. Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 54 ncü maddesinde denetimin amacı;

- i. “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
- ii. Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla;
- iii. Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata,
- iv. Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere,
- v. Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Şeklinde hüküm altına almıştır.

Denetim faaliyetinin sonucunda, yürütülen faaliyetlerin denetlenen kurumun kuruluş amacı doğrultusunda misyon, vizyon ve stratejik planlardaki hedefler doğrultusunda, kalite standartlarına ve hukuka uygun faaliyet gösterilip gösterilmediğinin tespit edilmesi amaçlanmakta, ardından teşkilatın ve personelin gelişmesi için yapılması gerekenlerin üzerinde durulmaktadır. Ancak, mevcut mevzuata bakıldığında, alışılmış denetim algısına uygun şekilde yapılmış bir düzenlemeyle karşılıklıya olduğumuz görülecektir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali denetiminin, merkezi yönetim tarafından, kanunların izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. Yerel yönetim mevzuatında sayılan

görevlerin, yerel inisiyatiflerle yerel ihtiyaçların gözetilmesi suretiyle yerine getirilmesi gereklidir. Yapılan harcamaların 5018 sayılı Kanunda belirtilen ilke ve kurallar çerçevesinde yapılması ve denetlenmesi “İdarenin Bütünlüğü İlkesi”ne göre diğer devlet kurumlarıyla paralel doğrultuda olması zarureti vardır. Sonuç olarak, yerel yönetim birimleri kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Yürütülen faaliyetlerin ve hazırlanan bütçelerin kalkınma planlarına, hükümet programlarına, varsa bölgesel planlara, yerel yönetimler tarafından hazırlanan stratejik planlara ve yıllık programlara uygun olması “idarenin bütünlüğü ilkesi” çerçevesinde olması Anayasal gerekliliktir. Yani, yerel yönetimler “idare” kavramı içerisinde yer aldığı için, yapılacak denetimlerin devlet ve diğer kamu kurumlarında uygulanan sistemle paralel şekilde yapılması gerekmektedir.

2.3.2. Yargı Denetiminin Amacı

Yönetimi bir bütün olarak ele aldığımızda, yerel yönetimler bütünün içinde önemli bir yer işgal etmektedirler. Yerel yönetimler üzerinde yargı denetimi çok çeşitli ve karmaşık şekilde ortaya çıkmaktadır. Yerel ve yüksek mahkemelere konu olan kararlar incelendiğinde yönetsel ve mali alanda bir yargı denetiminin varlığı ile karşılaşılmaktadır.

Yargı denetiminin konusu “hukukilik denetimidir”. Hukuka uygunluk yargı denetiminin amacı olduğu kadar konusunda teşkil etmektedir. Bu konu aynı zamanda hukukun üstünlüğünün bir sonucudur. (A.Yasin Karanfiloğlu, Baş Denetçi)

2.3.3. Kamuoyu Denetiminin Amacı

Yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğun ihtiyaçlarına uygun olup olmadığının denetlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır. (Selçuk Yalçındağ, 1992). Çünkü mahalli hizmetlerin sunulmasındaki etkinliğin bir kriteri de, hizmetlerin belde halkının ihtiyaçlarına uygun olup olmadığıdır. Kamuoyu ile yönetimler arasında olan ilişkiyi, denetimden öte gözetim, kontrol, izleme olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır. Zira bu ilişki sonucunda yönetimler, doğrudan bir denetime tabi tutulmayıp, dolaylı olarak kontrol edilmektedir. Bu nedenle etkileri

bakımından, kamuoyu denetimleri ile diğer denetimlerin etki derecesi farklılık gösterir.

Yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler, kamuoyunun denetimine elverişli olacak tarzda, şeffaf, denetime açık, bütünlüğü ve işlerliği olan sağlıklı ve etkili bir sisteme temel oluşturabilecek yeterliliğe sahip değildir.

3. YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Kamu yönetiminin gelişmesiyle birlikte yönetimin artan fonksiyonlarının hukuka ve halkın ihtiyaçlarına uygun olmasını sağlamak için sürekli olarak ve etkin şekilde denetlenmesi gerekmektedir (İnaç, Ünal, 2007; 42). Yerel yönetim sisteminin merkezi yönetimle birlikte kamu yönetimini bütünleyen ancak ikincil derecede önem taşıyan bir örgütlenme biçimi olarak değerlendirildiği söylenebilir. Aslında, merkezi yönetimle yerel yönetimler birbiriyle çelişen ve iki ayrı örgütlenme biçimi değildir. Bunlar aynı amacı gerçekleştirme çabasında birleşen, aynı amaç doğrultusunda çalışan kurumlardır. Bu amaç birliği içinde birbirlerini desteklemeleri çok doğaldır.

Bu anlayış içinde ilişkiler düzenlenirken yerel yönetimlerin merkezin taşra kuruluşları olmadığı, aralarında hiyerarşik bir bağ bulunmadığı dikkate alınmalı, buna karşılık yerel yönetimler de yöresel özerkliği tam bağımsızlık ve başına buyruklu olarak algılamamalı, T.B.M.M.'ye karşı sorumlu bir yönetimin, anayasada yerini bulan esas ve biçimde bir parçası olduğunu bilmelidir (Çoker 1992 , s.62).

Yerel yönetim-merkezi yönetim ve yerel siyaset-ulusal siyaset ayrımları bu noktada ortaya çıkmaktadır (Çitçi 1989, s.25). Yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı yönünden önemli olan temel kuruluşlardır. Bu yönetimlerde gösterilecek başarı, demokratik anlayışın gelişmesinde başarıya ulaşılmasına ve ülke düzeyinde yumuşamaya yardımcı olacaktır (Tortop 1992, s.6).

Türkiye'de yerel yönetimler, özerk yerinden yönetim birimleri olarak kurulmuşlardır. Anayasa ve özel kanunlarıyla, merkezin taşra örgütünün yanında seçilmiş organları, mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Bununla beraber, merkezden tam bağımsız da değildirler.

Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki denetimin özelliği, vesayet niteliği taşımasıdır. Vesayetin amacı, yerel yönetimleri gözetim altında tutma ve merkezle

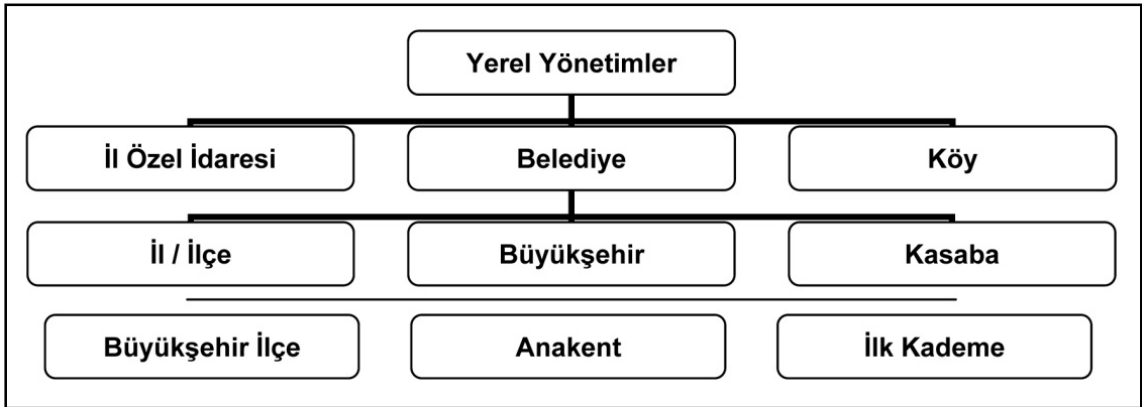
ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır.

Yerel yönetimler, parlamento, yargı organları, merkezi yönetim ve kamuoyu tarafından denetlenmektedirler. Bu sebeple denetime ilişkin genel esasları belirtirken bu denetim şekillerinide incelemek gerekir. Yerel yönetimler kendileri dışındaki çeşitli organlar tarafından denetlenirler. Bu bakımdan denetim şekilleri de denetleyen organa göre değişir ve ayrı isimler alır.

Günümüzde yerel yönetimlerin denetimi genel anlamda iki ana kısma ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi İç Denetim, ikinci kısım ise Dış Denetim'dir. Tezin 2.kısımındaki denetim türleri bölümünde bu denetimlerin tanımları detaylı şekilde yapılmıştır. Yerel yönetimlerin denetimlerini açıklamadan önce yerel yönetimlerin neler olduğuna değinelim.

3.1. YEREL YÖNETİM TÜRLERİ

Şekil 3.1: Yerel Yönetimler



Kaynak: Dr.Recep SANAL – Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yönetim biliminde “adem-i merkeziyet” olarak bilinen ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir yönetim biçimi olan yerel yönetimler, en büyük siyasi topluluk olan devletin merkez örgütünün dışında kalan ve devlet tarafından hukuki yetkilerle donatılan, kendine özgü özelliklere ve tüzel kişiliğe sahip topluluklardır. (Keleş, 1992)

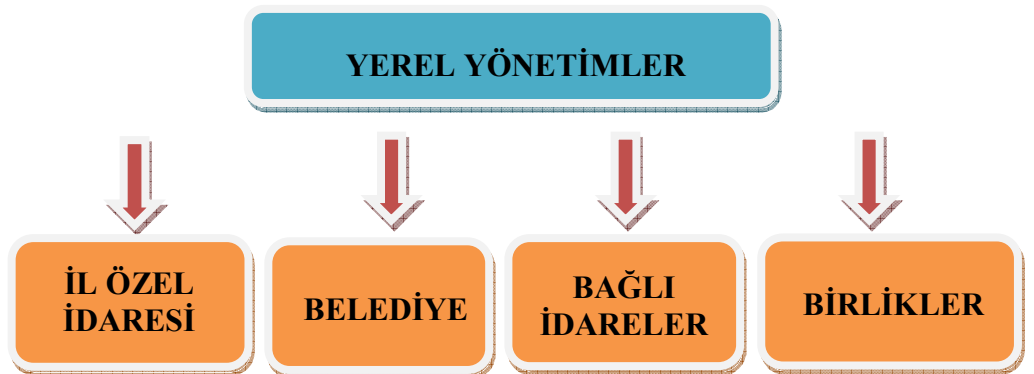
1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde yerel yönetimler "İl, belediye veya köy halkının, yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır.(T.C.Anayasası)

Anayasal bir kuruluş olan yerel yönetimlerin amacı; iktisadi ve mali özellikleri olan üretim, tüketim, bölüşüm, finansman gibi konularda, devlet içerisinde oluşmuş olan irili ufaklı insan topluluklarının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Özet olarak, yerel yönetimler merkezi yönetimin altında yer alan Belediye, İl Özel İdaresi ve Köy gibi bütün yerel yönetimleri kapsamaktadır. 10.12.2003 kabul tarihli 5018 sayılı yasaya göre de yerel yönetimler İl Özel İdaresi, Belediye, Bağlı idareler (Aski, İski, İett, Ego) ve Birlikler (KHGB – Köylere Hizmet Götürme Birliğihariç) olarak tanımlanmıştır.

Şekil 3.2: Anayasa'ya göre yerel yönetimler



Şekil 3.3: 5018 Sayılı yasaya göre yerel yönetimler



Kaynak: Nurettin SINCAR

3.1.1 İl Özel İdaresi

1982 Anayasası'nın 126. maddesi "Türkiye merkezi idare ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünü getirmektedir. Merkezi hükümetin taşrada örgütlenmesinin temelinde iller yer almaktadır. İl Özel İdareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında "ara düzey" niteliğe sahip idari birimlerdir.

Anayasamızın 127. maddesine göre il yerel yönetimi (İl Özel İdareleri) il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. İl Özel İdareleri 04.03.2005 tarihli ve 5302 sayılı kanunla yönetilir.

İ.Ö.İ. tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarıdır. Tüm tüzel kişilerde olduğu gibi özel idarelerde de tüzel kişilik adına hukuken bağlayıcı eylemlerde bulunacak organlara gereksinim vardır. Bu organlar;

- 1) Vali
- 2) İl genel meclisi ve
- 3) İl daimi encümeni'dir.

3.1.2. Belediye ve Bağlı İdareler

Belediye, bir şehir veya ilçenin temizlik, aydınlatma, su ve elektrik gibi ortak ihtiyaçlarını ve hizmetlerini gören örgüttür. Nüfusu belli bir sayının üstünde olan yerlerde kurulan yerel yönetimlerdir. Beldenin sorunlarını çözmek ve bazı hizmetleri karşılamak amacıyla, belde halkının oylarıyla seçilen yöneticilerin görev yaptığı, tüzel kişiliği olan örgütlerdir. Bağlı idarelerde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4. maddesinde ifade edildiği üzere, belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idarelerdir (İSKİ, İETT vs.).

Belediye; kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimidir. (Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.31)

Türkiye’de halen 3.225 belediye vardır. Bunların; 16’sı büyük şehir belediyesi, 100’ü büyük şehir ilçe belediyesi, 283’ü büyük şehir ilk kademe belediyesi, 65’i il belediyesi, 750’si ilçe belediyesi (büyük şehir ilçe belediyeleri hariç) ve 2.011’i belde belediyesi statüsündedir.

Belediyelerin kuruluş amacı ve görev alanları açısından, Türkiye’de iki temel yasadan söz edilebilir. Bunlar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile 5393 sayılı Belediye Yasasıdır. 5393 sayılı Yasaya göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerlerde belediye örgütü kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfus durumuna bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.

Belediyenin organları, onların ölçeklerine bakılmaksızın; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı üçlüsünden oluşmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasında, büyük şehir belediyesi; *“en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri bulunmaktadır. İlk kademe belediyeleri; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyelerdir.

3.1.3. Köyler

Köy, toplumsal, ekonomik, coğrafi ve nüfus özellikleri ile şehirden ayrılan düşük nüfus yoğunluğuna sahip kırsal yerleşim birimleridir. Ekonomik olarak genelde tarıma dayalı ve iş bölümünün gelişmediği yerleşimlerdir. Köy yerleşimleri en fazla 2 bin-3 bin nüfuslu, coğrafi olarak kırsal bölgelerde kurulmuş yerler olarak tanımlanmaktadır. Köyü

tanımlarken sosyal yaşam da belirleyicidir. Şehirlere göre geniş aile tipinin yaygın olduğu, komşuluk ilişkilerinin, geleneksel dayanışma ve yaşam biçimlerinin sürdüğü sosyal yapılardır.

Türkiye’de köy tüzel kişiliği altında 34.458 yerleşim birimi vardır.Bu yerel yönetim birimi, 442 sayılı Köy Yasasında değişik açılardan tanımlamıştır.

Birinci tanıma göre; nüfusu iki binden az olan yurtlara köy denmektedir. İkinci tanıma göre; köy, orta malları bulunan (cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi), toplu veya dağınık evlerde oturan (bağ-bahçe ve tarlaları ile birlikte) insanların oluşturdukları yerleşim yeridir. Üçüncü tanıma göre ise; köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve yasa ile kendisine verilen işleri yapan bağımsız bir varlıktır.

3.1.4. Birlikler

Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişileridir. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvurusu üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir.

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir.

Türkiye’de 1549 yerel yönetim birliği vardır. Bunların; 875’i köylere hizmet götürme birliği, 359’u sulama birliği, 160’ı zorunlu birlikler, 19’u turizm altyapı birlikleri, 2’si ülke düzeyinde kurulan birlikler ve 134’ü diğer amaçlarla kurulmuş birliklerdir.

Yerel yönetimlerin çıkarlarının korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili mevzuat hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilmektedir.

Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

3.1.5. Yerel Yönetimlerin Ana Özellikleri

Genel olarak yerel yönetimlerin ana özellikleri aşağıdaki gibidir:

- a) Tüzel kişilikleri olan özerk kuruluşlardır.
- b) Karar organları seçimle işbaşına gelir.
- c) Yerel yönetim organlarının seçimle gelen temsilcilerinin bu sıfatlarını

kaybetmeleri ancak yargı kararı ile olur. Merkezi idare sadece geçici bir süre görevden uzaklaştırılabilir.

- d) Görevleri kanun ile belirlenir.
- e) Merkezi idarenin sınırlı vesayet yetkisi vardır.
- f) Yerel yönetim kuruluşlarına görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- g) Yerel yönetimler Bakanlar Kurulu kararı ile aralarında birlik kurabilir.
- h) Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.

3.2. GEÇMİŞTEN BUGÜNE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM SÜRECİ

Tarihsel araştırmalar denetimin kökenlerinin, M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar uzandığı saptanmıştır (Shankansky 1991, s.5). Arkeolojik bulgulardan elde edilen bilgilere göre ise, eski Mezopotamya'dahüküm süren kralların, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için kâtiplerine yetki verdiklerini göstermektedir (Haq Khan, Teksir edilmiş seminer notları). Bu bulgular, kamu mallarına ait hesapların ve devlet yönetimindeki faaliyetlerin denetiminin orijinini oluşturmaktadır (Khan 1995, s.2).

Eski Yunan'da ise demokrasi kavramının gelişmesi ve şehir devletlerinin oluşturulması ile birlikte, bu medeniyete esin kaynağı olan Mezopotamya'daki denetim uygulamaları aynı işlevinde devam etmiştir. Şehir (Site) devletlerinde organize bir denetim sistemi kurularak, kamu birimlerindeki görevliler yurttaşa hesap vermekle yükümlü kılınmışlardır. Mısır ve Roma uygarlıklarında da kamuya ait hesapların kontrol

edildiğine dair kanıtlar bulunmuş, ayrıca çapraz hesap kontrolü ve mali denetim sisteminin geliştirildiği görülmüştür. Keza, M.Ö. 1100 yılında Zhou Hanedanlığı döneminde, Çin'de denetime ilişkin kimi uygulamalar yapıldığı anlaşılmaktadır (China Audit Society 1999, s.254-259).

İslam Uygarlığının geliştiği VII. ve XII. Yüzyıllar arasındaki tarihsel dönemde, kamusal denetim anlayışı da yerleşmiş, İslam halifelerince, özel veya kamusal durum ayrımı yapılmadan muhasebe ve denetim birimlerinin oluşturulduğunu gösteren yazılı kaynaklar bulunmuştur (Khan 1995, s.3). Hesap verme sorumluluğu kavramının gelişimi XVII. Yüzyıl İngiltere'sine dayanmaktadır. Bu yüzyılın sonlarında, 1690 yılında İngiltere'de önce Kamu Hesapları Komitesi oluşturulmuş ve İngiliz Sayıştay'ı kurulmuştur. Kamu maliyesindeki parlamentonun üstünlüğü ilkesi de ilk kez bu dönemde yaşama geçirilerek yasama organının yürütmeyi kontrolü esasını benimsenmiştir (Dewar 1985, s.10-12). Aşağıda verilen tabloda dünyadaki ekonomik gelişmeler çerçevesinde muhasebe denetiminde meydana gelen evreler verilmiştir.

Tablo 3.1: Bağımsız Dış Denetimin Tarihsel Gelişimi

Zaman Dilimi	Denetim Yaklaşımı	Denetimin Amacı	İlgili Taraflar
Sanayi Devrimi	% 100'lük bir inceleme	Yanıltmaların Bulunması	İşletme Sahipleri
Sanayi devrimi ile 1900 lü yıllar arası	% 100'lük bir inceleme	Yanıltmaların Bulunması	İşletme Sahipleri
1900-1930'lü yıllar arası	% 100'lük bir inceleme ve örnekleme başvurma	Bilanço ve gelir tablolarının doğruluğunu onaylama	Ortaklar, işletmeye borç verenler ve devlet
1930'dan bugüne	Finansal verilerin örnekleme yoluyla incelenmesi	Finansal tabloların doğruluk ve dürüstlüğü hakkında bir görüş oluşturma	Ortaklar işletmeye borç verenler, devlet, sendikalar, parlamento, tüketiciler v.d. gruplar

Kaynak: Güredin, Denetim ve Güvence Hizmetleri, 2007, s.14

Türkiye’de denetimin tarihsel gelişimini Türkiye için bir dönüm noktası olan Cumhuriyetten önce ve sonra olarak değerlendirmek hem bu konudaki düzenleme ve kanunlar açısından hem de uygulamalar açısından karşılaştırma imkanı verecektir.

Cumhuriyet öncesi dönemde denetimin ne zaman ortaya çıktığı kesin olarak bilinmemekle birlikte, büyük ölçüde Selçuklu modeline göre biçimlendirilmiş olan Osmanlı Devlet Yönetim modelinde denetleme hizmetlerinin varlığını ve bağımsız bir biçimde yürütülmekte olduğunu Mustafa Akdağ “Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi” adlı kitabında şöyle ifade etmektedir. “...yolsuzluklar yapıldığında, bu görevliler üzerlerine parageçirdiklerinde ve işledikleri başka yolsuzluklarda, sırf bu gibi işlerinsoruşturulması ve incelenmesi için, gene kadılardan birisinin yanına çavuşve öteki birkaç kişilik maiyet verilerek “müfettiş” diye yollandığı” ve“...emanet ile idare edilen mukataalarda, tutulan tahsilat defterininmüfettişlerce zaman zaman kontrolden geçirilmesi” bu ifadeler Osmanlı Devletinde denetim hizmetlerinin özellikle kamu yararı doğrultusunda yapılandırıldığını göstermektedir.

Osmanlı Şeriye Sicilleri incelendiği zaman Osmanlı Devleti Hukuk Sisteminde amme menfaatinin gözetmek üzere her türlü mali içerikli konularda “kadı” lara tam olarak yetki verilmiş kadılar bu yetki çerçevesinde buldukları bölgelerdeki muhasebat ile ilgili her türlü işlemlerin yerine getirilmesinden veya yerine getirilen işlemlerin kontrol edilmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Kadılar bu görevlerini yerine getirirken muhasebat ile ilgili bütün almış oldukları kararları şeriye sicillerine kayırlı ederlerdi.(Büyükşalvarcı, Bezirci, Uz, Güven, 12 WCAH 2008)

II. Mahmut'tan sonraki dönemde Osmanlı Merkezi Hükümetinde Avrupa örneğine uygun olarak bakanlıklar (nezaretler) kurulmaya başlamıştır. Bu kuruluşların temelini oluşturan “teftiş” birimlerinde görevlendirilenlere “müfettiş” dendiği ve böylece bu dönemden itibaren Türk Kamu Yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmeye başlandığı anlaşılmaktadır.

“Milli Mücadele” döneminin olağanüstü şartlarında 1921 Anayasası ile “... *mıntıkların umum surette asayişinin temini ve umum devairmuamelatının teftişi, mıntika vilayetlerinin müşterek işlerinde ahengintanzimi*” gibi görevlerle ve geniş yetkilere sahip Bölge Müfettişliklerinin kurulması yönüne gidilmiş ise de, olağanüstü şartların kalkması ile bu kuruluşlar Cumhuriyetten sonra 1925 Anayasa'sında idari yapımızda yer almamıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde en önemli idari kuruluşlar durumuna gelen, bakanlıklar diğer merkez kuruluşlarında genellikle ve doğrudan doğruya “denetleme” ve “soruşturma” işleri ile görevli bir “Teftiş Heyeti” veya daha sonraki adıyla “Teftiş Kurulu Başkanlığı” sürekli var olagelmıştır.

3.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetiminin Tarihsel Süreci

Yerel yönetimlerin mali nitelikteki işlemlerinin yargı yoluyla denetimi, ülkemizde 1876 anayasasına kadar uzanmaktadır. Anılan anayasa’nın 107.maddesine dayanılarak çıkarılan 1878 tarihli ve “Divan-ı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname” ile Sayıştay’a belediyelerin muhasebelerine bakmak, mal memurlarının gelirlere ve muhasebelerine ilişkin muhakemeleri icra eylemek görevleri verilmiştir. (Şaban Özbek, Mali Hukuk s.44,s.19)

Meşrutiyet dönemlerinde sayıştayın görev ve yetki alanı genişletilmiş, bazı değişiklikler ve yenilikler getirilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin sayıştay’ca denetimine ilişkin ilk ve açık hükümler 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 16.6.1934 gün ve 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu’nda yer almıştır. 2514 sayılı yasanın “Vazife ve Selahiyet” bölümünde yerel yönetim hesaplarının denetimi ve hükme bağlanması yer almıştır. Bir başka maddede de (14/3) il özel idareleri ve belediye hesaplarının, il genel meclisi ve belediye meclisleri tarafından birinci derece incelenmesi yapıldıktan sonra en çok iki ay içinde Sayıştay’a gönderilmesi öngörülmüştür. (Atilla İnan, 1992)

Bu hesapların Sayıştay’a yollanma, denetleme ve hükme bağlanma biçimleri yasanın yerel yönetimler bölümünün 68-71. maddelerinde açıklanmıştır.

2514 sayılı yasa, yerel yönetimlerin Sayıştay’ca denetlenmesini özel olarak düzenlemiş ve hükme bağlamıştır. Bu düzenlemenin kaynağında 1924 tarihli anayasadır. 1924

Anayasası, Sayıştay'a ilişkin 100.maddesinde “.....Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe.....” demek suretiyle denetim kapsamını çıkacak yasaya bırakmıştır. 10 yıl sonra 1934 yılında çıkarılan yasa da yukarıda anılan maddelerle yasayı düzenlemiştir.

1961 Anayasası'nın 127.maddesiyle getirilen yeni hüküm ve ilkeler ışığında Sayıştay'ın yeniden düzenlenmesi zorunluluğu belirlemiştir. Bu doğrultuda 832 sayılı yasa çıkarılmış, ancak gerek Anayasa'nın 127.maddesinde gerekse 832 sayılı yasanın esas maddelerinde yerel yönetim hesaplarının Sayıştay'ca denetlenmesine ilişkin açık bir hüküm yer almamıştır. Sadece Anayasa'nın 116.maddesinde yerel yönetimlerin “maliye işlerinin kanunla düzenleneceği” hüküm altına alınmıştır. Bu maddeyle yerel yönetimlerin mali işlemlerinin ve hesaplarının Anayasal yargı denetimi konusunda herhangi bir açıklık getirildiğini söyleyemeyiz. (Atilla İnan, a.g.k. s.127)

Bu nedenle yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi konusunda görünüşte, bir boşluk olduğu konusu egemen olmuş ve bu boşluk 832 sayılı yasaya konan geçici 8.maddeyle doldurulmak istenmiştir.

3.3. YEREL YÖNETİMLERDE DENETİMİN YASAL DAYANAKLARI

Kamu hizmetlerinin temel amacı, vatandaşların yaşam biçimini çağdaş değerlere uygun biçimde iyileştirmek ve onların refah düzeyini artırmaktır. Belediyeler de bir kamu kurumudur. Devletin yerel hizmetlerin görülmesi amacıyla, yerel ölçekte örgütlenmesidir. Dolayısıyla, temelde toplum tarafından oluşturulmuş olup, topluma hizmet amacıyla, toplumun zaten kıt olan kaynaklarını kullanmaktadır. Bu sebeple, belediye hizmetlerinde etkinlik, kalite ve verimlilik artışı, belediyelerin topluma karşı görevi ve varlık gerekçesinin sonucudur. (Saygılıoğlu, 2002)

Belediyelerde etkinlik, verimlilik ve kalite artışı, toplumsal zaruretini yanı sıra hukuki bir zorunluluktur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden

Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediyelere bu alanda zorunluluk getirilmektedir.

Kamu hukukumuzda denetim; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş, kontrolör, denetmen veya murakıp ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır. Süreç farklı terimlerle ifade edilse de, genel ilkelerde ortaklık bulunmaktadır (Günel 1995, s.24).

Somut olarak denetimin nedenlerine bakarsak; kamu kuruluşlarının yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak, bürokratlarca kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak, devlet memurlarının hukuki metinleri kişisel menfaat temin etmek ve keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarını engellemek, bürokratların devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine olanak vermemek şeklinde bir çok neden belirleyebiliriz. Denetimin yönetimin etkinliğindeki rolü de, nedenlerinin bu kadar fazla olması ve örgüt için gerekliliğinin çok yüksek oranlarda olmasından kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri yukarıda da bahsedildiği gibi bazı kanun hükümlerine göre yapılmaktadır. Bu kanunlar 5018, 5302, 5393, 5355 ve 4483 sayılı kanunlardır. 5018 sayılı kanun Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur, 5302 sayılı kanun İl Özel İdaresi Kanunu'dur, 5393 sayılı kanun Belediye Kanunu'dur, 5355 sayılı kanun Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu'dur ve 4483 sayılı kanun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması hakkında kanundur.

Tablo 3.2: Yerel yönetimlerde denetim kanunları

MEVCUT İÇ ve DIŞ DENETİM KANUNLARI	
Kanun	
5018	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
5302	İl Özel İdaresi Kanunu
5393	Belediye Kanunu
5355	Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu
4483	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanı

3.3.1. 5018 - Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.

3.3.2. 5302 – İl Özel İdaresi Kanunu

Bu Kanunun amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Bu Kanun il özel idaresini kapsamaktadır. Bu Kanunun uygulanmasında;

a) İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,

b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi ifade etmektedir.

3.3.3. 5393 – Belediye Kanunu

Bu Kanunun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektir.

Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,

b) Belediyenin organları: Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını,

c) Belde: Belediyesi bulunan yerleşim yerini,

d) Mahalle: Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimi ifade etmektedir.

3.3.4. 5355 – Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu

Bu Kanunun amacı; mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektir. Bu Kanun mahallî idare birliklerini kapsamaktadır.

Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Mahallî idare: İl özel idaresi, belediye ve köyü,

b) Mahallî idare birliği: Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini,

c) Birlik: Mahallî idare birliğini,

İfade etmektedir.

3.3.5. 4483 – Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir.

Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır.

Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler saklıdır. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir. Disiplin hükümleri saklıdır.

3.4. DENETİMDE YETKİ

3.4.1. Sayıştay Denetimi

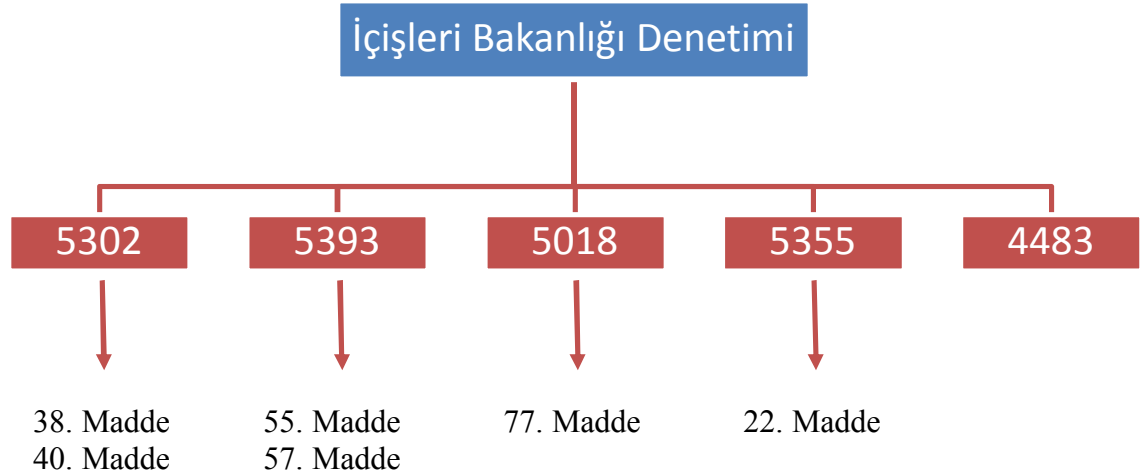
Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara

uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır. Sayıştay denetimi 5018 Sayılı Kanunun 68.maddesine göre yapılmaktadır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak gerçekleştirilir.Sayıştay, yerel yönetimler üzerinde “dış mali denetim” yapar.

3.4.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi

Şekil 3.4: İçişleri Bakanlığı Denetimi



Kaynak:Hayrettin Güngör – İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanı – (Taraftmdan grafiksel şekle dönüştürülmüştür- Nurettin Sincar)

3.4.2.1. İçişleri Bakanlığı Denetimi (1)

İçişleri Bakanlığı tarafından, 5302 sayılı Kanun'un 38 ve 5393 sayılı Kanun'un 55'inci maddesine göre yapılan denetimlerde, İl özel idaresi, belediye ve bağlı idarelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü, açısından denetlenmektedir. Bu denetim bir “dış idari” denetimdir.

3.4.2.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi (2)

İçişleri Bakanlığı tarafından, 5018 sayılı Kanunun 77'nci maddesi kapsamında yapılan denetimlerde, malî 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 mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.

3.4.2.3. İçişleri Bakanlığı Denetimi (3)

İçişleri Bakanlığı tarafından, 5355 sayılı kanun'un 22'nci maddesine göre yapılan denetimlerde, Mahallî idare birliklerinin denetimi yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı mahalli idareler birlikleri üzerinde hem mali ve hem de idari denetim yetkisine sahiptir.

3.4.2.4. İçişleri Bakanlığı Denetimi (4)

İçişleri Bakanlığı tarafından, 5302 sayılı Kanun'un 40 ve 5393 sayılı Kanun'un 57'nci maddesine göre yapılan denetimlerde, İl özel idaresi ve 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 hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresi/belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali aksaklığı giderir. Ortaya çıkacak maliyet, vali tarafından İller

Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

3.4.2.5. İçişleri Bakanlığı Denetimi (5)

İçişleri Bakanlığı tarafından, 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılan “ön inceleme” deBüyükşehir, il, ilçe belediye başkanı ve meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında soruşturma izni İçişleri Bakanı tarafından verilir.

4483 sayılı Kanuna göre yapılacak ön incelemenin konusunun mali veya idari olması, ön incelemeyi yapacak makamı değiştirmez. Diğer bir ifade ile ön inceleme mali ve idari işlem ayrımı yapılmaksızın yapılır.

3.4.3. Vali ve Kaymakamların Denetimi

Vali ve Kaymakamların 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9 ve 31'inci maddesi hükmüne göre yerel yönetimleri teftiş etme yetkisi vardır. (Bu hüküm artık uygulanabilir değildir.)

5355 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.

4483 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi hükmüne göre, vali ve kaymakamlar, ilk kademe, kasaba belediye başkan ve meclis üyeleri ve yerel yönetimlerin memurları hakkında ön inceleme sonucu soruşturma izni ilgisine göre vali/kaymakam tarafından verilir.

Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin 32'nci ve Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 30'uncu maddesi hükmüne göre, itfaiye ve zabıta personeli valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları ile bunların görevlendireceği diğer personel tarafından denetlenir.

3.4.4. İç Denetim

5018 sayılı Kanunun 63'üncü maddesine göre yapılan bir denetimdir.İç 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 faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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 gerçekleştirilmektedir. İçdenetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde iç denetim, idari ve mali işlemler üzerinde yapılmaktadır.

Tablo 3.3: Yerel yönetimlerde iç ve dış denetimler

DIŞ DENETİM	İÇ DENETİM
SAYIŞTAY	İÇ DENETÇİLER
C.BAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU	TEFTİŞ BİRİMLERİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	DENETİM KOMİSYONU
VALİ ve KAYMAKAMLAR	FAALİYET RAPORU

Kaynak:İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanı

3.4.5. Yerel Yönetimlerin Kendi Teftiş Birimlerinin Denetimi

Yerel yönetimlerin hepsinde teftiş birimi yoktur.Büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerin tamamının teftiş birimleri bulunmaktadır.İl belediyelerinin yarıdan fazlasında ve ilçe belediyelerinin çok azında (%5-6) teftiş birimleri vardır.İl özel idaresi, belde ve ilk kademe belediyelerinin hiç birinde teftiş birimleri bulunmamaktadır. Teftiş birimi olan yerel yönetimlerde, üst yöneticiler kurumun iş ve işlemlerini teftiş birimlerine denetim yaptırabilirler.

3.4.6. Meclis Denetim Komisyonu

5302 sayılı Kanununun 17'nci ve 5393 sayılı Kanun'un 25'inci maddesine göre, İl özel idareleri, Büyükşehir belediyeleri, İl belediyeleri, İlçe belediyeleri ve nüfusu 10.000' in üzerindeki belediyelerde, meclis her ocak ayı toplantısında idarenin 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 bir denetim komisyonu oluşturmaktadır. Nüfusu 10.000 ve aşağı olan ilk kademe ve belde belediyeleri ile birliklerde denetim komisyonu isteğe bağlı olarak oluşturulabilmektedir.

3.4.7. Faaliyet Raporu

5302 sayılı Kanununun 39 ve 5393 sayılı Kanununun 56'ncı maddesine göre, Vali ve belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde faaliyet raporunu hazırlamaktadır.

Faaliyet raporu il özel idaresinde Mart, belediyelerde ise Nisan ayı toplantısında üst yöneticiler tarafından meclise sunulmaktadır. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanmaktadır.

İl özel idaresinde faaliyet raporu yetersiz görülürse gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Belediyelerde ise faaliyet raporu yetersiz görülürse İçişleri Bakanlığınca aracılığı ile Danıştay'a gönderilmektedir. Danıştay'ca yetersizlik kararıyla görülürse belediye başkanı düşmektedir.

3.5. DENETİMİN KAPSAMI

Günümüzde yüksek denetimin kapsamı, karar alıcılar açısından büyük önem taşımaktadır. Zira yurttaşlar, yasama üyeleri, uluslararası aktörler kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığını bilmek isterler. Bu sayede yurttaşlar kamusal tercihlerini belirler, yasama üyeleri temsil yetkisi ile yürütmenin faaliyetlerini denetler, uluslararası yatırımcılar yatırım kararlarını, kredi kuruluşları da borç verme kararlarını şekillendirir. Bu tespit ve kararlar için yüksek denetim sonuçları ana referans kaynağı olarak kullanılır. Bu bakımdan etkili bir yüksek denetimden söz edilebilmesi için yüksek denetimin kapsamı olabildiğince geniş tutulmalıdır. Kapsamın tespitinde kamu gelirleri, harcamaları ve mal varlığı ve/veya kamu kaynağını doğrudan veya dolaylı olarak kullanan kurum ve kuruluşlar referans olarak alınabilir. İlk ayrıma göre; geniş anlamda kamu harcamaları, tüm kamu gelirleri ve kamuya ait taşınır ve taşınmaz mallar yüksek

denetimin kapsamında yer almaktadır. Bu kaynakları doğrudan kullanan merkezi idare, taşra idaresi, özerk kamu kurumları, devlet işletmeleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler genel olarak yüksek denetimin kapsamına girmektedir. Etkin bir yüksek denetimden bahsedilmek isteniyorsa; yüksek denetimin, ilgili kamu kuruluşları yanında kamu kaynağını kullanan diğer tüzel yapıları da kapsamı gerekir. Bu bakımdan kamu kaynağını doğrudan veya dolaylı kullanan özel sektör kuruluşları, siyasi partiler, dernekler ve vakıflar da yüksek denetim kapsamında değerlendirilmelidir. (Metin Bayrak, Mehmet Avcı, Sayıştay Dergisi Sayı.86)

Modern kamu mali yönetimlerinde nitelikleri ve örgütleniş biçimleri her ne olursa olsun yüksek denetim görevi Sayıştaylar tarafından yerine getirilmektedir. Bu çerçevede Sayıştaylar tarafından yürütülen yüksek denetimin, kamuya ait olan kaynakların kısmen veya tamamen kullanıldığı tüm alanları kapsayacak biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, günümüzde yüksek denetimden beklenen; kamu kaynağının kullanıldığı her alanda yasamanın kontrol gücünü hakim kılmaktır. Zira yasamanın halk adına egemenlik hakkını kullanırken, kamu kurumu olsun veya olmasın kamu kaynağını kullanan tüm kurumların ve yöneticilerin her türlü faaliyetlerini denetleyebilme yetkisine sahip olması gerekir. Çünkü yüksek denetime tabi olan her alan, aynı zamanda yasama egemenliğinin sağlandığı alanı ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, yüksek denetimin uzanamadığı alanlar, gerek yasamanın gerekse halkın egemen olamadığı alanlar anlamına gelmektedir. Bu itibarla son yıllarda tüm dünyada yüksek denetimin kapsamının genişletilmesi, gerek ülke uygulamalarında gerekse yüksek denetime ilişkin uluslararası örgütlerin hazırladığı dokümanlarda genel bir kabul haline gelmiştir (Kaya 2000, s.19-20).

Yüksek denetimin Magna Carta'sı olarak kabul edilen 1977 tarihli Lima Deklarasyonu'nda, yüksek denetimin kapsamının geniş tutulmasına ilişkin açık hükümler bulunmaktadır. Anılan deklarasyonda; tüm kamu mali yönetiminin yüksek denetim kurumunun denetimine tabi olması gerektiğine, kamu mali yönetiminin ulusal bütçe dışında kalan kısımlarının da bu denetimden muaf tutulmaması gerektiğine işaret edilmektedir. Deklarasyonun devam eden 23, 24, 25. bölümlerinde yüksek denetimin kapsamı kamu mali yönetimi ile sınırlı tutulmamıştır. Şöyle ki, özel hukuk kapsamında

yapılan yatırımlarda büyük ölçüde devlet katkısı söz konusu ise bu alanların; kamu fonundan aktarılan mali yardımların kullanımının ve bu mali yardımdan faydalanan kurumların tüm mali yönetimin; hatta ve hatta belli şartlar altında üye ülkeler tarafından finanse edilen uluslararası ve uluslar üstü kurumların yüksek denetimin kapsamına dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir (INTOSAI, 1998).

INTOSAI Denetim Standartları Rehberi'nde de yüksek denetimin kapsamının genişletilmesi üzerinde durulurken, tüm denetim faaliyetlerinin Sayıştay'ın denetim görev ve yetki alanı içerisinde olması gerektiği belirtilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2010). Avrupa ortamındaki merkezi ve doğu Avrupa ülkeleri yüksek denetim kurumlarının entegrasyonu için gereken Ortak Temel Kriterleri Saptayan Çalışma Grubunun Tavsiyelerinde; ulusal bütçede yer alıp almadığına ve kimler tarafından toplandığına bakılmaksızın, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin yüksek denetim kapsamına alınması gerektiği belirtilmiştir (Kaya 2000, s.24).

Yukarıdaki bilgiler ışığında yapılan yüksek denetim faaliyeti, ilgili kurum ve kuruluşlar üzerinde olabildiği gibi kamu finansman kaynakları ve kamu harcamaları üzerinde de olabilmektedir. Her ne kadar kamu gelirleri, harcamaları ve bu süreçlerde yer alan kurumlar arasındaki ilişkiler iç içe girmiş olsa da, her biri açısından yüksek denetimin ayrı ayrı ele alınması mümkündür. Bu itibarla yüksek denetimin kapsamını kamu malvarlığı, harcamaları, gelir kaynakları ve faaliyetleri ile bu kaynakları doğrudan veya dolaylı olarak kullanan kurum ve kuruluşlar açısından ayrı ayrı ele almak mümkündür.

4. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE İÇ DENETİM VE KENTE YANSIMALARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

İ.B.B. İç denetim faaliyetleri, İç Denetim Birim Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı'nın amacı, kurumun misyon ve vizyonuna ulaşmak için tüm işlem ve faaliyetlerin stratejik plana, performans ve yatırım programlarına, mevzuata uygun olarak planlanması ve yürütülmesinde risk odaklı; uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojisi ve sistem denetim uygulamalarıyla nesnel güvence sağlayarak kuruma değer katmaktır.

Ana politikası, kurum idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmaktır. (İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı)Peki İç Denetime neden ihtiyaç duyulmuştur. Bunun nedenini de şöyle açıklayabiliriz.

- i. IMF, NATO, BM, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar uluslararası standartlarda iç denetim faaliyetleri yürütmekte ve üye ülkelerine ortak bir denetimin sağlanabilmesi adına iç denetimin uygulanmasını önermektedirler.
- ii. AB, üye ve üyeliğe aday ülkelere kamu kurumlarında mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi amacıyla iç denetimi zorunlu kılmıştır.

Şekil 4.1.İstanbul Büyükşehir Belediyesi - Saraçhane



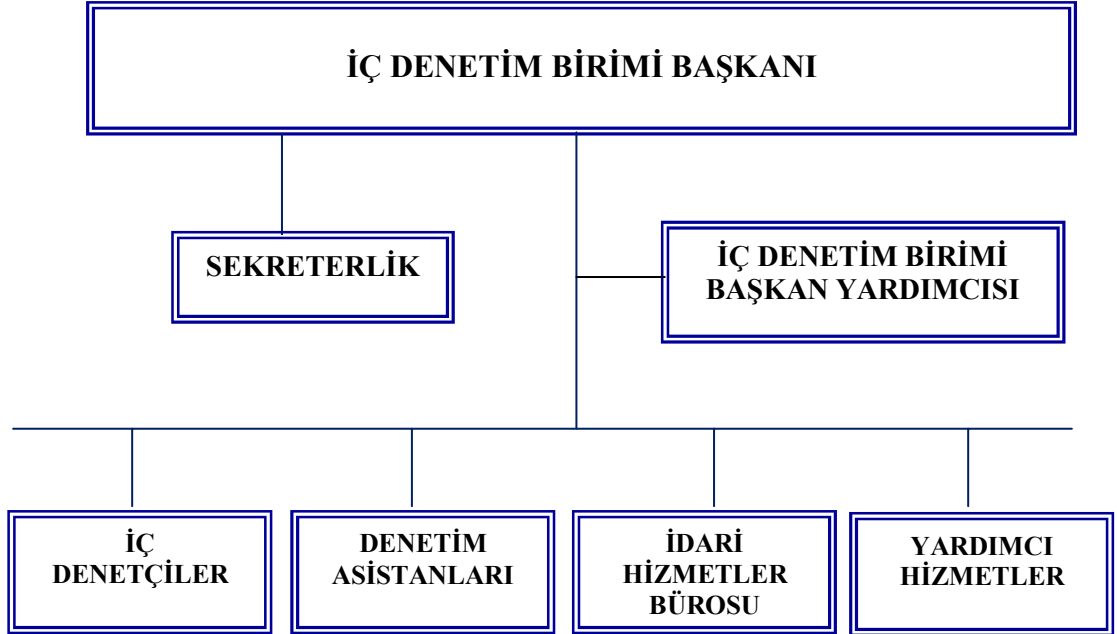
4.1. İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ BAŞKANLIĞI'NIN MİSYONU

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı'nın ana misyonu medeniyetlerin buluşma noktası olan İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğun gereğini yerine getirerek şehrin yaşam kalitesini artırmak, özgün kimliğini pekiştirmek ve saygın bir dünya şehri haline gelmesine katkı sağlamaktır. Bu nedenle yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetiminleyle sunmaktır. Türkiye'nin ekonomik ve gelişmişlik anlamında da en önemli şehri olan İstanbul'un mirasına sahip çıkmak ve yaşam kalitesini yükselterek, sürdürülebilir bir dünya şehri yapmayı da birimin ana vizyonu olarak söyleyebiliriz.

4.2. İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ ÖRGÜT YAPISI

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı'nda Birim Başkanı, Başkan Yardımcısı, İç Denetçiler, Denetim Asistanları, İdari Personel ve Hizmet İşleri Personeli görev yapmaktadır. Birimin organizasyon şeması aşağıda gösterildiği gibidir.

Şekil 4.2.İ.B.B. İç Denetim Birimi Organizasyon Şeması



Kaynak.İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı, Şişli Cevahir İş Merkezi'nde bulunan İ.B.B. Ek Hizmet Binası'nın iki katında faaliyet göstermektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı bünyesinde memur, sözleşmeli memur, işçi ve hizmet alımı yoluyla istihdam türlerinin hepsinden personel bulunmaktadır. Birimde toplam 20 personel çalışmaktadır. Personelin kadro durumuna ilişkin bilgiler Tablo 4.1'de gösterildiği gibidir. İç Denetim Birimi Başkanlığı personelinin %45'i memur, %20'si sözleşmeli memur, %25'i işçi ve %10'u hizmet alımı ile çalışan personelden oluşmaktadır.

Tablo 4.1.İ.B.B. İç Denetim Birimi Personel Dağılımı

Kadro Durumu	Personel Sayısı	Yüzdesi
Memur	9	%45
Sözleşmeli Memur	4	%20
İşçi	5	%25
Diğer	2	%10
Toplam	20	%100

Kaynak.İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı personelinin eğitim durumu ve toplam içindeki dağılımı Tablo 4.2.'de gösterildiği gibidir. Oranlara bakıldığında personelin %65'inin lisans ve yüksek lisans mezunu olduğu görülmektedir. Denetim faaliyetlerinde yer alan personelin tamamı en az lisans mezunudur. Gerek idari kadro gerekse denetim personeli olmak üzere eğitim düzeyinin yüksek olması faaliyetlerin etkinliğinde oldukça büyük rol oynamaktadır.

Tablo 4.2.İstihdam Türlerine Göre Personel Eğitim Durumu Dağılımı

Eğitim Durumu	Memur		Sözleşmeli Memur		İşçi		Diğer		TOPLAM	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
İlkokul					2	%40			2	%10
Ortaokul					2	%40			2	%10
Lise					1	%20			1	%5

Meslek Lisesi										
Ön Lisans	1	%11							1	%5
Lisans	7	%78	4	%100			1	%50	12	%60
Yüksek Lisans							1	%50	1	%5
Doktora	1	%11							1	%5
Toplam	9	%100	4	%100	5	%100	2	%100	20	%100

Kaynak.İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı'nın genç ve dinamik bir personel yapısı bulunmaktadır.Bu da Türkiye'de kamuda yeni bir yaklaşım olan iç denetim faaliyetinin anlaşılmasında, iyi uygulama örneklerinin araştırılmasında ve geliştirilmesinde, gerek idari işlemlere gerekse denetime ilişkin yeniliklerin ve akademik gelişmelerin takip edilmesinde, etkin bir denetim ve danışmanlık faaliyetlerinin sunulmasında oldukça önemli rol oynamaktadır. Birim bünyesinde çalışanların %10'u 18–25 arası yaş grubunda, %35'i 26–35 arası yaş grubunda, %40'ı 36–45 arası yaş grubunda ve %15'i 46 yaş ve üzeri yaş grubunda yer almaktadır.

Tablo 4.3.Personel Yaş Durumu Dağılımı

Yaş Durumu	Memur		Sözleşmeli Memur		İşçi		Diğer		Toplam Sayı	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
18-25	2	%22							2	%10
26-35	1	%11	4	%100			2	%100	7	%35
36-45	5	%56			3	%60			8	%40
46 ve üstü	1	%11			2	%40			3	%15
Toplam	9	%100	4	%100	5	%100	2	%100	20	%100

Kaynak. İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

4.3. İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ BAŞKANLIĞI'NIN GÖREVLERİ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kamu İdaresinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanmaktadır ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır.

İ.B.B. İç denetçisi, diğer Büyükşehir Belediyelerinde olduğu gibi aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmektedir:

- a) Nesnel risk analizlerine dayanarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yönetim ve kontrol yapısını değerlendirmek.
- b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- d) İ.B.B. harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirmektedir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilmemekte ve yaptırılmamaktadır.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunmaktadır. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilmektedir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst

yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmektedir.

Yukarıda kanuni dayanakları verilen İç Denetim Birimi Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yürütülen tüm işlem ve faaliyetleri bağımsız ve tarafsız olarak risk odaklı denetlemek ve değerlendirmek üzere aşağıdaki görevleri yürütmektedir:

- a) İdarenin maruz kaldığı/kalacağı riskleri ve bunlara ilişkin kontrolleri dikkate alarak, denetim çalışmalarında öncelik verilecek alanların, dikkate alınacak ayrıntıların ve denetimin sıklığının belirlenmesine yönelik olarak, her yıl itibariyle risk değerlendirmesi yapmak,
- b) Dönemsel ve riske dayalı iç denetim faaliyetleri çerçevesinde, iç denetim plan ve programlarını hazırlayarak yürürlüğe koymak ve bunları çalışma planları aracılığıyla icra etmek,
- c) İç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerinin yeterliliğini ve etkinliğini değerlendirmek,
- d) Dönemsel ve riske dayalı denetimler haricinde, üst yöneticinin talebi üzerine, iç denetimin amacına uygun ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı Yönergesi'nde belirtilen görevler çerçevesinde denetimler yapmak,
- e) İlgili mevzuat ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı Yönergesi'nde belirtilen danışmanlık faaliyetlerini yürütmek,
- f) Mali ve mali olmayan işlemlere ilişkin karar ve tasarrufların, amaç ve politikalara, stratejik plana ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,
- g) Uygun görülecek konular için, yurt içinde ve yurt dışında araştırmalarda bulunmak, konferans ve seminerlere iştirak etmek.

İç Denetim Birimi Başkanlığı kurumun tüm süreç ve birimlerini denetleme yetki ve sorumluluğuna sahip olduğundan yukarıdaki kanunlara ek olarak Tablo 4.4'de de görüleceği üzere kurumun ilişkili olduğu tüm mevzuat ile ilgilidir.

Tablo 4.4: İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı'nın İlişkili Olduğu Mevzuatlar

Mevzuat Türü	Mevzuat Adı	Mevzut No.	Resmi Gazete Tarihi	R. Gazete No.
Kanun	Büyükşehir Belediye Kanunu	5216	23.7.2004	25531
Kanun	Belediye Kanunu	5393	13.7.2005	25874
Kanun	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	5018	24.12.2003	25326
Kanun	Belediye Gelirleri Kanunu	2464	29.5.1981	17354
Kanun	Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	1593	6.5.1930	1489
Kanun	İller Bankası Kanunu	4759	23.6.1945	6039
Kanun	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355	11.6.2005	25842
Kanun	Gecekondu Kanunu	775	30.7.1966	12362
Kanun	Çevre Kanunu	2872	11.8.1983	18132
Kanun	İmar Kanunu	3194	9.5.1985	18749
Kanun	Devlet İhale Kanunu	2886	10.09.1983	18161
Kanun	Kamu İhale Kanunu	4734	22.01.2002	24648
Kanun	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	4735	22.01.2002	24648
Kanun	Kamulaştırma Kanunu	2942	8.11.1983	18215
Kanun	Boğaziçi Kanunu	2960	22.11.1983	18229
Kanun	Toplu Konut Kanunu	2985	17.3.1984	18344
Kanun	Kadastro Kanunu	3402	9.7.1987	19512
Kanun	Kıyı Kanunu	3621	17.4.1990	20495
Kanun	Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun	3998	13.06.1994	21959
Kanun	Yapı Denetimi Hakkında Kanun	4708	13.7.2001	24461
Kanun	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	4982	24.10.2003	25269
Kanun	Yıpranan Tarihi ve Kültürel Varlıkların Yenilerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	5366	9.7.2005	25866

Kanun	Özürllüer ve Bazı Kanun Ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5378	7.7.2005	25868
Kanun	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	5548	13.10.2006	26317
Kanun	İstanbul 2010 Avrupa Kùltür Bařkenti Hakkında Kanun	5706	02.11.2007	26700
Kanun	Nùfus Hizmetleri Kanunu	5490	25.4.2006	26153
Kanun	TCK	5237	26.9.2004	25611
Kanun	Elektronik İmza Kanunu	5070	15.1.2004	25355
Kanun	İSKİ Kanunu	2560	20.11.1981	17523
Kanun	Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	2863	23.7.1983	18113
Kanun	Bùyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5747	22.3.2008	
Kanun	İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	5779	15.7.2008	26937
Uluslar arası Ant.	Avrupa Yerel Özerklik Şartı	3723	3.10.1992	21364
	Belediyenin ilgili olduğu tüm mevzuat			

Kaynak. İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

4.4. İ.B.B. İÇ DENETİM BİRİMİ AMAÇ VE HEDEFLERİ

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı, kurumun, 2010 – 2014 Kurumsal Stratejik Planı'nda yer alan “Gelişim Anlayışıyla Kurumsal Yapıyı ve İş Yöntemlerini Geliştirmek” stratejik amacına hizmet etmeyi öngören “İç Denetim Sistemini Geliştirmek ve Yaygınlaştırmak” ve “İç Denetimi Etkin Biçimde Gerçekleştirmek” stratejik amaçlarına ulaşmasında maksimum fayda sağlamayı hedeflemektedir. Bu bağlamda birim tarafında gerçekleştirilen eylemler şunlardır:

- a. Denetim Bilgi Sistemlerine Yönelik İhtiyaç Analizi ve İlgili Programların Kurulumu
- b. Kurum İçinde İç Denetim Konusunda Farkındalığın Oluşturulması

- c. Tanımlanmış Kurumsal Risklerinin Analizi
- d. Denetim Planı ve Denetim Programını'nın Hazırlanması
- e. Plan ve Program ile Öngörülen Denetim ve Danışmanlık Faaliyetlerinin Yürütülmesi

Birimin temel politika ve öncelikleri de aşağıdaki gibidir:

1. Kurumun misyon ve vizyonuna ulaşmak için tüm işlem ve faaliyetlerin Stratejik Plan'a, Performans ve Yatırım Programları'na, mevzuata uygun olarak planlanması ve yürütülmesinde risk odaklı denetim hizmeti sunmak suretiyle nesnel güvence sağlayarak kuruma değer katmak.
2. Kurumun çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik, verimlilik esaslarına göre yönetilmesine katkıda bulunmak.
3. Uluslararası standartlarda denetim tekniklerini kullanarak, öngörülü ve yeniliklere açık bir denetim anlayışı ile örnek ve öncü bir denetim sistemi kurmak.

4.4.1. Personel Eğitimleri

İ.B.B. İç denetim birimi personelleri sürekli olarak daha iyi ve kaliteli denetim yapabilmeleri için eğitilmektedirler. Tablo 4.5 ve 4.6 'da ayrıntıları verilen eğitimler personel tarafından değişik tarihlerde alınmıştır. Buna ek olarak idari personelin ihtiyaç duyduğu eğitimler belirlenmiş ve ilgili personelin bu eğitimlere katılması sağlanmıştır.

Tablo 4.5: Denetim Faaliyetine İlişkin Eğitimler

Eğitim Tarihi	Eğitimin Adı	Eğitimi Veren
05/ 06/2009	İç Suistimal İncelemelerinde Veri Analiz Tekniklerinin Etkin Kullanımı	Uluslararası Suistimal İnceleme Uzmanları Derneği
30 /09/2009- 02 /10/ 2009	Denetim Rapor Yazımı	TİDE
22-23/10/2009	Kurumsal Risk Yönetimi	Smartage
18/11/2009	İç Soruşturmalarda Mülakat ve	Uluslararası Suistimal İnceleme

	Sorgu Teknikleri	Uzmanları Derneği
21-22/12/ 2009	İç Denetçiler İçin Uygulamalı İç Denetim	RSM Bentley Jennison
Mart-2010	Kamu İhale Mevzuatı Eğitim Programı	Maliye Bakanlığı
01-05/03/2010 08-12/03/2010 15-19/03/2010 22-26/03/2010	Kamu İç Mali Kontrol Sistemi	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
24-27/06/2010	Sertifikalı Kamu Denetçiliği Eğitimi	Kamu İç Denetçileri Derneği
15-18/07/2010	İç Denetçi Eğitimi	Türkiye Belediyeler Birliği
Nisan-Mayıs 2011	İç Denetim İyi Uygulama Örneklerinin Paylaşımı	Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu
15/06/2011	İç Denetim İyi Uygulama Örneklerinin Paylaşımı Konulu Eğitim	İDKK ve Maliye Bakanlığı
09-10/04/2011	Uygulamalı İç Denetim Eğitimi	Kamu İç Denetçileri Derneği(KİDDER)
4-6/07/2011	Kalite Güvence Değerlendirme Eğitimi	İDKK
27/11/2011	"CIA I" Programı Eğitimi	Türkiye İç Denetim Enstitüsü Mesleki Gelişim Akademisi
11/12/2011	"CIA II" Programı Eğitimi	Türkiye İç Denetim Enstitüsü Mesleki Gelişim Akademisi
21-22/12/2011	TS ISO IEC 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim sistemi İç Tetkik Eğitimi	Türk Standartları Enstitüsü
Mart-Nisan 2012	Kamu İç Denetçileri Eğitim Programı	Maliye Bakanlığı
01-05/04/2012	Kamu İç Denetçileri Eğitim Programı	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
16/05/2012	Denetim Mesleğinin Gelişimi ve Beklentiler konulu Forum	Türkiye İç Denetim Enstitüsü Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim ve Dayanışma Vakfı
04/06/2012	"ISO 27001:2005 Bilgi Güvenliği Yönetimi Sistemi Farkındalık" Eğitimi	Bsi Group
06-07/06/2012	BS ISO IEC "ISO 27001:2005 Bilgi Güvenliği Yönetimi Sistemi Uygulama" eğitimi	Bsi Group
08-09/06/2012	BS ISO IEC "ISO 27001:2005 Bilgi	Bsi Group

	Güvenliği Yönetimi Sistemi İç Tetkikçi" Eğitimi	
18-22/06/2012	Dış Değerleme Uzmanlığı Eğitim Programı	Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu

Kaynak. İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

Tablo 4.6. Personel tarafından alınan diğer eğitimler

Eğitim Tarihi	Eğitimin Adı	Eğitimi Veren
2-4/11/2009	Hizmet içi Eğitim	Türkiye Belediyeler Birliği
16-25/11/2009	Mal ve Hizmet Alımı İhale Eğitimi	İBB
24-28/12/2009	İç Kontrol Sisteminin Oluşturulmasına Dair Uygulamalı Eğitim	TÜBİTAK TÜSSİDE
12-15/09/2012- 17/09/2012	Etkin İletişim Teknikleri ve Yönetim Becerileri Eğitimi	Eğitim Müdürlüğü
03-05/10/2012- 08/10/2012	Ekip Ruhu-Sinerji Eğitimi	Eğitim Müdürlüğü
05-07/11/2012 - 09/11/2012	Toplum İçinde Etkili Konuşma	Eğitim Müdürlüğü

Kaynak. İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

4.5. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE İÇ DENETİMİN KENTE YANSIMALARI

İ.B.B. bir kamu idaresi olarak bütçenin hazırlıklarına esas teşkil edecek ve stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olacak şekilde, çalışma programlarını ve yatırım projelerini performans esasına dayalı olarak hazırlayan bir kurumdur. İ.B.B. Yatırım programlarını şeffaf olacak şekilde, sürdürülebilir, hesap verilebilir ve vatandaş odaklı bir belediyecilik anlayışı ile hazırladığını belirtmektedir. Bu anlayış ile hazırlanan 2013 yılı Yatırım ve Hizmet Programını kısaca özetlersek; 483'ü yatırım, 235'i hizmet olmak üzere toplam 718 adet faaliyet grubundan oluşmaktadır. Projelerin 2013 yılı parasal tutarı 5 milyar 118 milyon 127 bin TL olarak hesaplanmış ve ona göre planlanmıştır.

Tasarlanan bütçe içerisinde 3 milyar 230 milyon 577 bin TL'lik hacimle yatırımlar, yaklaşık yüzde 63'lük paya sahiptir. 1 milyar 887 milyon 550 bin TL tutarındaki hizmetler toplamının payı ise, yaklaşık yüzde 37'dir. Yatırım ve Hizmet Programında ulaşım ile ilgili projeler, en büyük paya sahip olma özelliğini korumaya devam etmektedir. Yatırımların diğer sektörlerle dağılımında, ihtiyaçların önemine ve önceliklerine göre dengeli olması için gerekli hassasiyet gösterildiği Büyükşehir Belediyesi tarafından belirtilmektedir.

Yine bu programın, ülkemizin kalkınma planları, İstanbul'un ihtiyaçları, vatandaşların beklentileri ve uluslararası kabullerin var olan imkânlar dahilinde gerçekleştirilmiş bir kompozisyon olarak düşünülmesi gerektiği belediye tarafından belirtilmiştir.

Ulaşım sorununun çözümünde temel olarak görülen raylı sistemler içinde bir yandan bitirilenler hizmete alınmakta, öte yandan yeni projeler devreye sokulmaktadır. En son teknoloji ile yapılan Kadıköy-Kartal Metrosu ile, Anadolu yakasının çok önemli bir bölümünün yolcu talebi karşılanmış olmuştur. Öte yandan Beylikdüzü ve çevresinde yaşayan vatandaşların ulaşım sorunlarının çözülmesi dahilinde metrobüs hattı tamamlanmıştır.

Temiz Marmara sloganı ile başlatılan çalışmalar kapsamında Ataköy İleri Biyolojik Arıtma Tesisi hizmete açılmıştır. İstanbul için dönüşüm çalışmaları 2013 yılı için de devam edeceği yine belediye tarafından açıklanmıştır. En yeni raylı sistem projelerimiz, yol, meydan ve tünel çalışmaları ve çevre dostu yatırımlar hız kesmeden devam edeceği yine yatırım programlarında açıklanmıştır.

2012 yılına göre bütçede yüzde 9,6 artış meydana gelmiştir, 2013 bütçesinde yatırıma 5 milyar lira ayrıldığı bütçede belirtilmiştir. Belediyede ayrıca konsolide bütçe vardır. Buna İSKİ ve İETT bütçeleri de dahildir. Böylece 2013 konsolide bütçe 13,6 milyar liraya ulaşmıştır. Şirket cirolarını da eklersek bu rakam 23,4 milyar lira olmaktadır. Konsolide bütçeden yatırıma 8 milyar lira ayrılmıştır. Küresel krize rağmen bu büyük bir rakamdır. Böylece 2013 sonunda toplam yatırımın 60 milyar lira olacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 4.7. İ.B.B. 2012 Performans Tablosu

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Performans Karnesi-1				
Tablo 2	BİRİM	HEDEF	YIL SONU GERÇEKLEŞMESİ	BAŞARI DURUMU
İBB KURUM PERFORMANS KARNESİ	Puan	100	89	ÇOK İYİ
1.GENEL YÖNETİM KARNELERİ	Puan	100	83	ÇOK İYİ
1.1.Dış İlişkiler Yönetimi	Adet	100	100	ÇOK İYİ
Avrupa Birliği'ne Sunulan Projelerin Kabul Edilme Oranı (İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA) projelerinde bu kapsamda değerlendirilmiştir.)	%	12	41	ÇOK İYİ
Kurum İçinde Yapılan Uluslararası Toplantı Sayısı	Adet	60	64	ÇOK İYİ
1.2. Emlak Yönetimi	Puan	100	100	ÇOK İYİ
Uzlaşma ile Sonuçlanan Kamulaştırma Oranı	%	70	90	ÇOK İYİ
1.3.Halkla İlişkiler ve İletişim Yönetimi	Puan	100	100	ÇOK İYİ
Beyaz Masa Hizmetlerinden Başvuru Sahiplerinin Memnuniyet Oranı	%	78	73	ÇOK İYİ
1.4.Hukuki Yönetim	Puan	100	100	ÇOK İYİ
Kurum Lehine Sonuçlanan Dava Oranı	%	65	63,08	ÇOK İYİ
1.5.Mali Kaynakların Yönetimi	Puan	100	100	ÇOK İYİ
Gelir Bütçesi Gerçekleşme Oranı	%	99	112,48	ÇOK İYİ
Gider Bütçesi Gerçekleşme Oranı	%	98	98,33	ÇOK İYİ

Kaynak. İ.B.B.Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, 2012

İ.B.B. Tüm yatırım programlarını yukarıda da belirtildiği gibi sürdürülebilir ve hesap verilebilir bir anlayışla hazırladığını belirtmiştir. Özellikle bu cümledeki “**hesap verilebilirlik**” kelimesi kurumun yaptığı tüm çalışmalarda bir denetim olgusuna sahip olduğunu belirtmektedir. Bu anlayış elbetteki yine yukarıda bazı örnekler verdiğimiz büyük yatırımlar ve projeler içinde olan bir kurum için son derece önem taşımaktadır.

Gelirlerin sağlıklı bir şekilde yönetilmesi, İstanbul gibi bir metropol için çok önemli bir olgudur. İ.B.B. Gelirlerinin yönetilmesi olgusunu birazda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2012 performans tablosuna bir göz atarak inceleyelim. Özellikle başarı durumunun zayıf olduğu alanlara bakacak olursak derelerin ıslah çalışmalarının olduğunu görüyoruz. Demekki derelerin ıslah çalışmalarına yeterli derecede kaynak ayrılmadı. Tüm faaliyetler bir bütçe programına göre işlediği için bu alandaki çalışmaların yetersizliği elbetteki bu alana aktarılan kaynakla alakalı bir durumdur. Derelerin ıslah edilmesi çalışmaları performansının zayıf olmasının İstanbul'a olan

etkilerini geçen yıllarda hepimiz gördük. İkitelli bölgesinde meydana gelen yoğun yağışlar sonucu oluşan dere taşmasını ve yarattığı yıkım gerçekten büyük boyutlardaydı. Demekki derelerin ıslahı alanına biraz daha kaynak aktarılması özellikle o bölgede yaşayanlar için hayati önem taşımaktadır. Yine karnede strateji ve kalite yönetiminin de orta düzeyde olduğunu görmekteyiz ayrıca projelendirme ve uygulama yönetimide yine aynı şekilde orta düzeyde bulunmaktadır. Bu gibi alanların İstanbul gibi bir kentte orta düzeyde olması bir takım aksaklıklar yaratabilir.

Tablo 4.8. İ.B.B. 2012 Performans Tablosu

	BİRİM	HEDEF	YIL SONU GERÇEKLEŞMESİ	BAŞARI DURUMU
1.6. Projelendirme ve Uygulama Yönetimi	Puan	100	63	ORTA
Islah Çalışması Tamamlanan Dere Uzunluğu <small>(Dere Islahı faaliyetleri (İBB tarafından yürütülmeye devam edilenler hariç) İSKİ tarafından yürütülecektir.)</small>	Km	10	4,70	ZAYIF
Altyapı Çalışma Ruhsat Müracaatlarının Sonlandırılma Süresi	Gün	8	8	ÇOK İYİ
1.7.Strateji ve Kalite Yönetimi	Puan	100	58	ORTA
Kurumsal Risk Analizi Tamamlanma Oranı	%	20	15	İYİ
İç Denetim Uygulamaları Kapsamında Kurum Bünyesinde Yapılan Sistem Denetimleri Sayısı	Adet	12	10	İYİ
Kurumsal Süreçler Gözden Geçirme Çalışması Tamamlanma Oranı <small>(Sicillemesi gerçekleştirilen oran 2012 yılı Ocak-Aralık dönemi kapsamasında olup, proje 2013 yılının Mart ayında %100 oranında tamamlanmıştır.)</small>	%	100	50	ZAYIF

9. ULAŞIM HİZMETLERİ YÖNETİMİ	Puan	100	85	ÇOK İYİ
Raylı Sistem Uzunluğu	Km	103	118.60	ÇOK İYİ
Uygulaması Tamamlanan Katlı Otoparkların Araç Kapasitesi	Adet	300	1.345	ÇOK İYİ
Yapımı Tamamlanan (Katlı) Kavşak Sayısı	Adet	20	9	ÇOK ZAYIF
Yapımı Tamamlanan Karayolu Uzunluğu	Km	60	41,44	ORTA
Toplu Taşıma Öncelikli Yol Uygulamalarında Toplam Uzunluk	Km	100	100	ÇOK İYİ
Yenilenebilir Enerji Kaynağı ile Beslenen Ulaşım Sistemi Cihaz Sayısı	Adet	750	743	ÇOK İYİ
Dinamik Yönetilen Sinyalize Kavşak Sayısı	Adet	510	519	ÇOK İYİ
Kavşak Servis Seviyesi Minimum D Servis Seviyesine Ulaştırılan Kavşakların Toplam Kavşak Miktarına Oranı	%	55	55	ÇOK İYİ
EDS (Elektronik Denetleme Sistemi) Kurulan Nokta Sayısı	Adet	240	243	ÇOK İYİ
Trafik Eğitimine Katılan Öğrenci Sayısı	Kişi	85.000	126.301	ÇOK İYİ

Kaynak. İ.B.B.Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, 2012

Performans tablosunun ulaşım hizmetleri yönetimi alanında da diğer dikkat çeken veri yapımı tamamlanan kavşak sayısında görülmektedir. Bu alandaki değer yine karnede çok zayıf görülmektedir. Tabii ki bu sonuçta belediyenin bu alana aktarımını yaptığı

kaynakla ilgili bir konudur. Bu alana yeterli kaynak sağlansa idi karnedeki notta çok zayıf olmazdı. Ulaşım problemlerinin İstanbul gibi bir kentte nelere yol açtığını hepimiz her gün yaşamaktayız. Trafik çilesine yakalanmayanımız hemen hemen yok gibidir. Bu kavşakların bitirilmesi ve yolların ferahlaması hepimiz için yolda harcadığımız zamanın azalması ve harcadığımız yakıt parasının cebimizde kalması anlamını taşımaktadır. Bu bakımdan düşünersek eğer belediyenin fazla kaynak aktarımı yaptığı daha az önemde olan kalemlerden bu alana kaynak aktarımı yapmak sanırım daha doğru olacaktır.

Yukarıda verdiğimiz örneklerde de açıkça görülmektedir ki bir büyük metropolde gelirlerin yönetimi son derece önem taşımaktadır. Mevcut gelirleri sağlıklı ve etkili bir şekilde paylaşmak bu kentte yaşayan bizler için hayatı daha kolaylaştırıcı ve daha güvenli bir kent hayatına sebebiyet vermektedir. Bu gelirlerin, toplanan vergilerin veya bağışların en etkili dağıtımının yapılması da etkili bir denetimin doğurduğu bir sonuç olmaktadır. Başta söylediğimiz gibi “hesap verilebilirlik” olgusu ve zihniyetine bence her yerel yönetim sahip olmalıdır.

4.5.1. Yapılan Bazı Denetimler

İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından yayınlanan 2011-2013 Strateji Belgesi’nde denetim faaliyetlerinin planlanmasında sistem denetimi, uygunluk denetimi vemale denetimin önceliklendirilmesi ve idarenin hazırlıkları ile mevcut denetim kaynakları ölçüsünde performans denetimi çalışmalarına başlanması vurgulanmıştır. Buna binaen İ.B.B. Denetim Birimi süreç ve risk analizleri sonucu yüksek riskli alan olarak belirlenen ve aşağıda sıralanan süreçlere ilişkin 9 adet sistem ve 1 adet bilgi teknolojileridenetimi yapmıştır.

1. Gerçekleştirilen Sistem Denetimleri:

- a. Hallerin Yönetilmesi
- b. Yaşlı ve Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Gerçekleştirilmesi
- c. Halka Yönelik Sağlık Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi

- d. Veteriner Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi
- e. Gelirlerin Yönetimi
- f. İç Kontrol Sisteminin Kurulması
- g. Dava Takibi
- h. Afet/Acil Duruma Hazırlık ve Planlama
- i. Afet/Acil Durum Destek Hizmetleri

2. Gerçekleştirilen Bilgi Teknolojileri Denetimleri:

i. Bilgi Güvenliği Yönetimi

İ.B.B. İç denetçileri tarafından yapılan bu denetimler sırasında belirtilen süreçlere ilişkin risk tanımlamaları yapılmış, bu risklerin azaltılmasına yönelik kontroller tasarlanmış ve risk kontrol matrisi şeklinde hazırlanan bu veriler denetlenen birim yöneticileri ile kısmen paylaşılmıştır. Bu kapsamda 10 adet sürecin denetimi faaliyeti ile 162 adet risk tanımlanmıştır. Denetlenen süreçlere ilişkin risk sayısı Tablo 4.9.'de yer almaktadır:

Tablo 4.9. İç Denetim Risk Sayısı

DENETLENEN SÜREÇ	RİSK SAYISI
Hallerin Yönetilmesi Süreci	11
Yaşlı ve Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Gerçekleştirilmesi Süreci	14
Halka Yönelik Sağlık Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi Süreci	7
Veteriner Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi Süreci	5
Gelirlerin Yönetimi Süreci	14
Bilgi Güvenliği Yönetimi Süreci	17
İç Kontrol Sisteminin Kurulması Süreci	52
Dava Takibi Süreci	16
Afet/Acil Duruma Hazırlık ve Planlama Süreci	11
Afet/Acil Durum Destek Hizmetleri Süreci	15

Kaynak. İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

İ.B.B. İç denetçileri tarafından yapılan denetimler sırasında belirtilen süreçlere ilişkin 100'ü yüksek olmak üzere toplam 117 bulgu tespit edilmiş ve 154adet öneri geliştirilmiştir. Tespit edilen ve geliştirilen önerilere ilişkin bulgu ve öneriler Tablo 4.10.'de yer almaktadır.

Tablo 4.10. İç DenetimBulgu ve Öneri Sayısı

DENETLENEN SÜREÇ	BULGU SAYISI	ÖNEM DÜZEYİ YÜKSEK BULGU SAYISI	ÖNERİ SAYISI
Hallerin Yönetilmesi Süreci	11	10	11
Yaşlı ve Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Gerçekleştirilmesi Süreci	25	25	25
Halka Yönelik Sağlık Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi Süreci	7	7	17
Veteriner Hizmetlerinin Gerçekleştirilmesi Süreci	6	4	9
Gelirlerin Yönetimi Süreci	6	5	7
Bilgi Güvenliği Yönetimi Süreci	12	12	15
İç Kontrol Sisteminin Kurulması Süreci	12	12	12
Dava Takibi Süreci	14	5	18
Afet/Acil Duruma Hazırlık ve Planlama Süreci	16	12	24
Afet/Acil Durum Destek Hizmetleri Süreci	8	8	16

Kaynak. İ.B.B.İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2012

Denetlenen süreçlerde uzlaşılan bulgu ve önerilere ilişkin izleme faaliyetlerinde alınan ve alınacak aksiyonlar izleme raporlarına eklenmektedir.

4.5.2. Yapılan Denetimlerin Kentsel Yaşama Faydaları

Mesela ilk olarak hallerin yönetilme sürecinin denetimini ele alacak olursak, belediyeler, şehir içinde kalan, çevreye, altyapıya ve trafiğe yük getiren, ulaşım imkanları ve alan büyüklüğü yetersiz olan ve uygun çalışma ortamı bulunmayan toptancı hallerini, Toptancı Hali Kuruluş Komisyonunun inceleme raporunu dikkate alarak başka bir alana taşıyabilecek ya da kapatabilecek yetkilere sahiptir. Yine, kurulduğu yer itibariyle yönetmelikle belirlenen şartları sağlamayan ya da verimli çalışmayan toptancı halleri de belediyeler tarafından kapatılabilecektir. Hallerin denetlenmesinin en önemli faydalarından biride hiç şüphesiz sağlığımıza direk etki etmesidir. Hepimizin yediği sebze ve meyveler bu hallerden marketlere bakkallara gelmektedir. Dolayısıyla bu hallerin her türlü sağlık yönünden kontrollerinin yapılması ve zabita ekipleri tarafından sürekli denetimlerinin yapılması hepimizin sağlığı için önemlidir.

Çocuklara yönelik hizmetlerin gerçekleştirilmesi sürecide toplumsal bir sorumluluktur. Sokakta yaşayan ve/veya çalıştırılan çocuklar; yaşadıkları ortamlarda her türlü ihmal, istismar, sömürü ve kötü davranışa maruz kalan, aile veya yasal yakınlarıyla bağları kısmen ya da tamamen kopmuş, risklere karşı kendilerini koruyamayan çocuklardır. Çoğu zaman geceleri evlerine dönmekle birlikte arada sırada sokakta sabahlayan bu çocukların bir kısmı da yaşadıkları ortam ve geçirdikleri travma sonucu uçuucu ve uyuşturucu madde kullanmaktadır. Bu gibi olayların önüne geçilmesi için belediyelere önemli görevler düşmektedir. Yardıma muhtaç çocuk, aile ve toplum merkezleri daha kaliteli, daha eğitim odaklı olmalı ve burada yaşamaya mecbur kalan çocuklara veya ailelere her türlü yardımı sağlamalıdır. Bu gibi sosyal yardım merkezlerinin denetiminin yapılması başta çocukların küçük yaşta suça itilmelerini önleyecektir.

Kentsel yaşamı etkileyen bir diğer önemli olayda veterinerlik hizmetleridir geçici köpek bakımevlerinde sahihsiz köpeklerin kısırlaştırma operasyonları ile tedavileri yapılmaktadır. Yerel hayvan koruma görevlileri ile işbirliği içinde yürütülen çalışmalar çerçevesinde hayvan toplama araçları ile getirilen sahihsiz köpekler, öncelikle genel sağlık taramasından geçirilerek iç-dış parazitler ilaçlar uygulanmaktadır. Müşahede süresi sonunda kısırlaştırma operasyonu yapılan köpeklere, kulak numaraları takılarak

kuduz aşıları uygulanmakta ve operasyon yaralarının iyileşmesinden sonra sahihsiz hayvan kayıt defterine kaydedilerek, alındığı adrese tekrar bırakılmaktadır. Veterinerlik hizmetlerinde yapılan sürekli denetimler bu çalışmalarını daha verimli bir hale getirmektedir. Özellikle İstanbul gibi bir metropolde çok sayıda sahihsiz hayvan bulunmaktadır. Kuduz olan hayvanların acil tespit edilmesi ve iyileştirilmesi hepimizin sağlığı için önemlidir.

Gelirlerin düzenli bir şekilde yönetiminin yapılması da yine önemli konulardan biridir. Belediye harcamaları bütçe program sınıflandırması çerçevesinde beş ana başlık altında toplanmıştır. Genel yönetim ve destek hizmetleri ‘‘idari hizmetler’’, esenlik hizmetleri, temizlik, çevre koruma, tarım ve ekonomik hizmetler harcamaları ‘‘kent esenliği hizmetleri’’, bayındırlık, ulaştırma su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin harcamalar ‘‘altyapı hizmetleri’’ ve sağlık, sosyal yardım, eğitim, kültür, turizm ve tanıtma harcamaları ‘‘sosyal, kültürel hizmetler’’ ve tüm transfer tertiplerindeki harcamalar ‘‘transferler’’ başlıkları altında sınıflandırılmıştır. Toplanan vergileri, gelirleri önem sırasına göre dağıtmak hem daha faydalı işlere daha fazla kaynak ayırmanın önünü açacağı gibi, gereksiz harcamalarında önünü kesecektir.

Bir diğer önemli konuda afet ve acil durumlarında yapılacak olan planların kullanılacak olan kaynakların denetlemesinin yapılmasıdır. Özellikle deprem bölgesi kuşağında olan İstanbul Belediyesi hizmet sınırları, bu denetimi daha da hayati kılmaktadır. Afetler meydana gelmeden her türlü önlemin alınması hepimiz için hayati bir konudur. Özellikle bu alanda yapılan denetimin hiçbir şekilde aksatılmasına izin vermemek gerekmektedir.

Kısaca özetlersek İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yaptığı denetimlerin kentsel yaşama olan faydaları hepimiz için önce sağlık ve daha güvenli bir yaşam için gereklidir. Sürekli yapılan bu denetimler daha sağlıklı toplumlar ve nesiller ortaya çıkaracağı gibi, daha yaşanabilir kentsel alanları da bizlerin hizmetine sunacaktır.

4.6. DENETİM SONUÇLARININ PARLAMENTOYA VE KAMUOYUNA DUYURULMASI

Hazırlanan denetim raporlarının yeterli etkiye sahip olabilmesi ve denetimden umulan sonuçların elde edilebilmesi için, bu raporların içeriklerinin denetlenen kurum yetkililerinin yanı sıra Parlamento'ya ve kamuoyuna yansıtılmasının yararı yadsınamaz. Gizlilik özelliği öne çıkan (savunma, diplomasi, dış ticaret vb.) alanlara ilişkin denetim bulguları dışında kalan konuların, halkın ve halkın temsilcilerinin bilgisine sunulması, demokratik yönetim biçiminin de bir gereğidir.

Denetim sonuçlarının Parlamento'ya sunulması konusundaki uygulamalar ülkeden ülkeye değişmektedir. Yüksek denetim kurumlarının Parlamento'ya rapor vermesi genel kural olmakla birlikte, verilecek raporların kapsamı, niteliği, sayısı vb. değişmektedir. Yargısal yetkileri kullanan yüksek denetim kurumları daha çok denetim bulgularını kendi içinde sonuçlandırmaya yönelirken ve Parlamento'ya sunacakları raporları çoğu kez ikinci planda tutarken (özellikle ülkemizde durum böyledir), Anglo-Sakson türü yüksek denetim kurumlarının raporlarının hemen hepsi Parlamento'ya yönelik bulunmaktadır. (Dr.H.Ömer Köse – Sayıştay Uzman Denetçisi)

Örneğin İngiltere'de hazırlanan rapor taslağı çeşitli kademelerdeki yöneticilerle görüşüldükten ve üst düzey yönetimin fikirlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlendikten sonra Sayıştay Başkanı tarafından gözden geçirilir ve onaylanır. Daha sonra söz konusu rapor yayımlanır, denetlenen kurum veya kuruluşa gönderilir ve Parlamento'ya sunulur. Parlamento'da ilgili Komisyonda (Kamu Hesapları Komisyonu) görüşülür. Eyalet hesapları ile ilgili raporlar ise Parlamento yerine Eyalet Meclisine sunulur. ABD'de ise, denetim faaliyetlerinin çok önemli bir kısmı Kongre'nin talepleri üzerine gerçekleştirildiğinden, doğal olarak sonuçları da Kongre'ye sunulmaktadır.

Denetim sonuçlarının medya ya da sivil toplum örgütleri vb. aracılığıyla kamuoyuna duyurulması da, çağdaş dünyada artık denetim kurumlarının sahip oldukları bir hak

olmanın ötesinde, sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Özellikle Parlamento adına denetim yapan örgütlerin, halka ait kamusal kaynakların kullanımı konusunda halkı bilgilendirmeleri, işlevlerinin bir gereği olduğu gibi, yaptıkları denetime etkinlik kazandırmaları açısından da önem taşımaktadır.

EUROSAI tarafından 1992 yılında İstanbul'da düzenlenen "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması" konulu seminerde de, denetim sonuçlarının basında yer almasının, bu sonuçların izlenmesinde en etkili yol olacağı düşüncesinden hareketle bulguların basına doğru yansımaları teminen yıllık rapora özet bölümün eklenmesi ve bu konuda uzman gazeteci istihdamından yararlanılması önerilmiştir. (Sayıştay Dergisi, Sayı:8, s.22)

Denetimden sonuç alınmasında denetçinin kamuoyundaki görünümü, denetim kurumunun prestij ve güvenilirliği, halkın kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklık ve yolsuzluklara, etkin ve verimli olmayan faaliyetlere karşı duyduğu tepkinin düzeyi, temiz toplum ve temiz yönetim konusundaki duyarlılıkları gibi birçok dışsal faktör de belirleyici rol oynayabilmektedir. Bu nedenle denetim sonuçlarının Parlamento ve kamuoyuna aktarılmasında değişik etkenlerin birlikte göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Sonuç olarak yukarıda da kısaca değindiğimiz gibi ülkemizde yerel yönetimlerin denetim raporlarına kamu oyunun ulaşması zaten mümkün değildir. Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde çıkan neticelerde raporlarda geçen bilgiler veya kişiler gizli kalmaktadır. Bu birazda raporlarda, suç unsuru tespit edilen kişilerin adlarının kamuoyuna duyurulması belki de o kişi içinde sakıncalı olduğu için böyle olmuş olabilir. Fakat en azından kişi adları telaffuz edilmeden hangi çalışmalarda veya projelerde kamu kaynakları israf edilmiş bunun halka açıklanması gerekirdi. En azından bu doğru olurdu.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyada meydana gelen teknolojik olsun ekonomik veya sosyal olsun her türlü gelişime bağlı olarak, yönetim anlayışı da sürekli bir değişim ve gelişim göstermektedir. Bu gelişim ve değişimler ülkemizde yerel yönetimlere de yansımakta ve yönetim anlayışı da yine bu gelişimlere bağlı olarak farklılaşmaya başlamakta kalitesi artmakta ve faaliyet alanları sürekli gelişmekte ve genişlemektedir. Günümüzde yerel yönetimler ulaşımdan, kültür faaliyetlerine, sağlık taramalarından kentsel yenilemeye kadar geniş bir yelpazede faaliyet göstermektedirler, dolayısıyla hiçbir gelişime kayıtsız kalamazlar.

Ülkemizde özellikle belli yerleşim bölgelerinde nüfusun sürekli artması, İstanbul, Ankara veya Bursa gibi sürekli göç alan merkezlerde zaman içinde yerel yönetim anlayışları da değişmiş, gelişmiş ve farklılaşmıştır. Bu gibi merkezlerde yerel belediyeler yanında merkezi yönetim olarak Büyükşehir Belediyeleri ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin bu gibi şehirlerimizde yaptıkları lokal çalışmalar sadece bir bölgeyi kapsadığı için yetersiz kalmış ve daha geniş alanlarda yapılacak çalışmalar için koordinasyonsuzluk ortaya çıkmıştır. Bu nedenle büyük şehirlerimizdeki bütün yerel yönetimlerin belli bir koordinasyon altında çalışması için ve hizmetin şehrin her köşesine daha etkin ulaştırılması için Büyükşehir Belediyesi olgusu zaman içinde ortaya çıkarak gelişim göstermiştir.

Yerel yönetimlerin değişen bu yapısı ve olgusu yanında yine teknolojiye bağlı olarak yaptıkları çalışmalarda daha sofistike ve teknik hale gelmiş, teknolojiyi kullanabilen bir yapıya bürünmüşlerdir. Günümüzde ülkemizdeki hemen hemen bütün yerel yönetimler büyük projeler almakta, büyük projelere imza atmaktadırlar. Köprü yapımından yollar, tüneller veya büyük park alanları yapımına kadar her türlü büyük projelerde yerel yönetimleri görmekteyiz. Bütün bu yüksek maliyete sahip projelerin başlangıcından bitimine kadar geçen zamandaki süreçte, mali harcamalar inanılmaz boyutlara gelmektedir. Bu da yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynakların kontrolünü, harcamalarının kontrolünü ve denetiminin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Yerel yönetimlerin denetlenmesi olgusu dünyada da ülkemizde de, yerel yönetimlere aktarılan tüm bu kaynakların harcanmasının kontrol altında tutulması ve yerinde kullanılması ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisine sahip olanların, bu yetkiyi nasıl kullandıklarının tespit edilerek, hukuka uygunluğunun sağlanması ve yolsuzluğun önlenmesi temel neden olarak gösterilebilir. Yine aynı şekilde gelişen yerel yönetim anlayışlarına bağlı olarak yerel yönetimlerin kendi bünyelerinde de ayrı bir denetleme mekanizmaları kurulmuş ve özellikle denetim yapan birimler oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerde iç denetim birimi başkanlıkları da bu nedenle kurulmuştur. Ülkemizdeki yerel yönetimlerde iç denetim birimlerinin kurulmasındaki asıl neden Avrupa Birliği gibi görülmektedir. AB, üye ve üyeliğe aday ülkelere kamu kurumlarında mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi amacıyla iç denetimi zorunlu kılmıştır.

Peki bu merkezi yönetim veya yerel yönetimlerin kendi birimleri tarafından yapılan denetimler belediyelerimize ne kazandırmıştır ?. Bu sorunun cevabını vermeden önce, bir yönetim kendi üzerinde mali yönden hesap verme baskısı hissederse ne yapar sorusunu sormamız gerekmektedir. Günümüzde belediyelere aktarılan kaynaklar çok çeşitlidir. Vergilerden, bağışlardan, otopark veya köprü işletim gelirlerinden veya merkezi yönetimden aktarılan kaynaklardan gelen finansal kaynaklar inanılmaz boyutlara ulaşmıştır. Bu mali kaynağı hiçbir yerel yöneticinin keyfi olarak harcama yetkisi olmamalıdır. Elbetteki bir denetim mekanizması olması gerekmektedir. Bu denetim mekanizması da öncelikle tüm mali kaynağın etkili ve verimli kullanılmasına yol açacaktır. Aynı zamanda hangi alana gerekiyorsa o alana daha çok kaynağın aktarılmasına sebep olacaktır. Denetimlerin bu cevaplara bakarak yerel yönetimlere getireceği kazanımları ana maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz.

- i. Kaynakları etkili ve verimli yönetim politikası
- ii. Yerel yönetimler üzerinde otokontrol
- iii. Yöneticiler üzerinde hesap verme baskısı
- iv. Gereksiz harcamaların önüne geçme
- v. Denetim olgusunun var olmasının yapılacak işlere olan pozitif etkisi
- vi. Yetersiz yöneticiyi tespit etme ve görevden alma
- vii. Yolsuzluğun önüne geçme

Yukarıda sıraladığımız tüm bu maddelerin olabilmesi elbetteki denetim faaliyeti gerçekleştiren kurumların ve bireylerinde denetimi etkili bir şekilde yapabilmelerine bağlıdır. Yerel yönetimlerin kendi üzerlerinde hissedeceği “denetim yapılacak” baskısının yanında denetimi yapan kurumlarında bu denetimleri yeri ve zamanı geldiğinde aksatmadan yapabilmeleri önemlidir. Kendilerine verilen denetim yasalarını sonuna kadar kullanarak ve yine kendilerine verilen yetkileri de sonuna kadar kullanarak denetim olgusunu gerçekleştirmeleri önem taşımaktadır. Denetimlerin daha etkin olabilmesi için denetimleri yapanların da birtakım beklentileri vardır. Hatta bu beklentiler 17 Şubat 2010 tarihinde İSKİ Konferans Salonunda yapılan Belediyelerde Denetim ve Beklentiler Panelinde de görüşülmüştür. İki oturum halinde gerçekleştirilmiş olan bu panelde, panelistler tarafından denetimler hakkındaki konu başlıkları çeşitli yönleri ile sunumlar çerçevesinde tartışılmıştır.

Toplantıya katılan ve sunumda bulunan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Başbakanlık Başdanışmanı, Mülkiye Teftiş Kurulu Başmüfettişleri, Sayıştay Başkanlığı Başdenetçisi, Maliye Bakanlığı Yetkilisi ve Akademisyenler tarafından Türkiye'nin değişik illerinden panele iştirak eden denetim elemanlarının soru ve katılımları ile birlikte ilk kez yapıldığı dile getirilen panelde öne çıkan hususlar kamuoyuna duyurulmuştur. Bu hususlar aşağıda sıralanmıştır.

- 1- Denetim, yönetimin bir parçasıdır. Denetim süreci olmadan yönetim eksik kalmaktadır. Hiçbir yönetim sisteminin denetim sürecinden vazgeçmesi mümkün değildir. Yönetim anlayışında ve yönetim uygulamalarında ortaya çıkan değişime paralel olarak denetim anlayışı ve uygulamaları da değişmek durumundadır. Ancak bu değişimin yönü hiçbir zaman denetimin rolünün azaltılması veya ortadan kaldırılması şeklinde olmamalıdır. Etkin bir yönetim uygulaması için etkin denetime ihtiyaç bulunmaktadır. Ülkemizde de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetim anlayış ve uygulamalarında yaşanan değişime paralel olarak denetim anlayış ve uygulamaları da değişim sürecine girmiştir.
- 2- Yönetim anlayış ve uygulamalarında yaşanan değişime uyum sağlamak amacıyla ortaya çıkan yeni denetim mekanizmaları söz konusudur. Bu tür

mekanizmaların kullanımı etkin yönetimin sağlanmasında birer araç olarak görülmektedir. Ancak ülkemizde son yıllarda kurumsal yapılar içinde denetim çeşitliliği ortaya çıkmıştır. Aynı kurum içinde birden çok denetim mekanizmasının varlığı yetki ve görev tanımlarının açıkça ortaya konmamış olması, yönetimde etkinliğin sağlanmasını engellemektedir. Buradan hareketle, kurumsal yapılar içinde var olan teftiş kurulları ile iç denetim birimlerinin yetki ve görevlerinin açıkça tanımlanması ve zaman içinde yeni yönetim anlayışının yerleşmesine paralel olarak bütünleştirilmesi beklenmektedir.

- 3- Denetim anlayış ve uygulamalarındaki hiyerarşik ve otoriter tutum ve davranışların zaman içinde yönetim anlayış ve uygulamalarında hiyerarşik ve otoriter yaklaşımların azalmasına paralel olarak azalması gerekecektir. Böylece denetim uygulamalarının çalışanlar için bir “korku kaynağı” değil yaptıkları işin bir uzantısı olduğu ortaya çıkmış olacaktır.
- 4- Yönetimde şeffaflık ilkesinin gereği olarak denetim faaliyetleri ve sonuçlanmış denetim raporları da şeffaf olmalıdır.
- 5- Sayıştay Kanunu bir an önce çıkarılarak Sayıştay denetiminin sınırları açıkça belirtilmelidir.
- 6- Mülkiye müfettişlerinin ve mahalli idareler kontrolörlerinin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin sınırları açıkça tanımlanmalıdır. Vesayet yetkisi ve denetimi kapsamında olan söz konusu denetimin Anayasa'nın 127. Maddesinde belirtilen kanunilik ilkesine uygun olması sağlanmalıdır.
- 7- Teftiş kurulları ve diğer denetim birimleri ile 5018 sayılı Kanunla getirilen iç denetim birimleri arasındaki görev ve fonksiyon ayrımına ilişkin belirsizliklerin, bundan doğan tereddütlerin ve tartışmaların giderilmesine yönelik olarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması elzemdir, hayatidir. Bu işin sürüncemede

bırakılması hem kamu kaynaklarının ve kamuya tahsis edilmiş insan kaynaklarının yönetimi, hem de kamusal hizmetlerin yürütülmesinde çeşitli sorunların yaşanmasına ve maddi-manevi çeşitli zararlara maruz kalınmasına sebebiyet verecektir. 5018 sayılı Kanunu yürürlüğe konulmak suretiyle mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki reforma başlanıp, bu reformun kamu yönetiminin diğer alanlarında gerektirdiği düzenlemeleri yapmak görevi siyasi iradenin olduğu apaçık bir gerçekliktir. Dolayısıyla, bu durum kamu bürokrasinin kendiliğinden çözeceği/çözebileceği kadar basit değildir ve bu konu siyasi iradenin acilen karar vermesi gereken ciddi bir o kadarda hassas bir meseledir.

- 8- İç denetim birimleri ile teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerinin farklı görev ve fonksiyonları üstlenerek, çatışma yerine, aynı hedefe yönelik olarak dayanışma içinde kendilerine tevdi edilen farklı görevleri yürütmeleri halinde, hem kaynak kaybı yaşanmamış olacak, hem de ifa edilen görevler neticesinde yeni bir katma değer üretilen ve kamusal faaliyetlerinin etkili bir şekilde yürütülmesi sağlanmış olacaktır. Farklı görev ve fonksiyonları üstlenerek denetim süreçlerini işletmek müfettişlerin aleyhine işleyen mali özlük haklarının yeniden düzenlenmesini ve aynı kurumda, aynı tepe yöneticiye bağlı olarak denetim görevini yapan denetim elemanlarının özlük ve mali haklarının eşitlenmesi eşyanın tabiatına uygun olacaktır.

Yapılan bu panelde tartışılan konuları incelediğimizde denetimi yapan kesimlerinde beklentilerinin içinde belki de en önemli konunun şeffaflık ve çalışanlara bir korku verme mekanizması olmadıklarını hissettirmek istedikleridir. Bu denetimlerin çalışanların yaptıkları işin bir gereği olduğunu düşünmelerini istemektedirler. Yine aynı şekilde bir diğer en önemli konu şeffaflık istemeleridir. Sonuçlanmış denetimlere ait raporlarda tam bir şeffaflık beklentileri vardır. Bu da önemli bir konudur. Denetimin sonuçlarını her kesimin görmesi herkes için iyi olacaktır. Bir diğer noktada yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin sınırlarının açıkça belirtilmesidir. Demekki denetimi yapan kesimler kendi sınırlarını tam bilememektedir. Bu da elbetteki denetimde aksamalar yaratacağı, sağlıksız yapılmış bir denetime sebebiyet verecektir. Ve bir diğer beklentide denetimi yapan bütün birimlerin çatışarak değil de birlik olarak

denetimleri gerçekleştirmeleridir. Yani bir dayanışma içinde olmayı kendileri de istemektedir.

Tüm bu verileri incelediğimizde sağlıklı bir denetim fonksiyonu için denetimi yapan kesimin ve denetlenen kesimin beklentilerinin iyi bir şekilde analiz edilerek denetim sisteminin daha sağlıklı hale getirilmesi gerekmektedir. Denetlenen kesimin asıl derdi denetimi bir korku mekanizması olmaktan çıkartmaktır. Aslında bunun denetim çalışmasına ne kadar faydası olabilir tartışılır. Korku mekanizması olmaktan çıkartmak biraz da rehavete sebep olabilir. Aynı şekilde denetimi yapan kesiminde kendi sınırlarının ne olduğunu bilmeleri ayrıca yasaları iyi bir şekilde ve etkin bir şekilde kullanabilmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimleri denetleme sistemindeki aksaklıkların sonucunu hiç şüphesiz bizler çekeriz, yaşadığımız çevre çeker, ülkemiz çeker.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde geçen yıl İç Denetim Birimi tarafından yapılan denetimleri incelediğimizde 100'ü yüksek olmak üzere toplam 117 bulgu tespit edilmiş ve 154 adet öneri geliştirildiğini görmekteyiz. Denetlenen süreçlerin Tablo 4.8 de belirtildiği gibi Hallerin yönetilmesi süreci, yaşlı ve çocuklara yönelik hizmetler, halka yönelik sağlık hizmetleri, veteriner hizmetleri, gelirlerin yönetimi süreci, bilgi güvenliği yönetimi süreci, iç kontrol sisteminin kurulması süreci, dava takibi süreci, afet/acil duruma hazırlık ve planlama süreçleri ve afet/acil durum destek hizmetleri süreçleri olduğunu görürüz. Buradaki süreçlerden en önemlisinin gelirlerin yönetimi süreci olduğunu düşünebiliriz.

Gelirlerin yönetimi sürecinde iç denetim birimi 6 bulgu bulmuş ve 5 tanede önem düzeyi yüksek bulgu bulmuştur. Bunlara sonuç olarakta 7 adet öneri sunmuştur. Hipotezimizde üstüne düştüğümüz ana cümle olan “parayı ne yaptın” sorusunun verdiği bir nevi rahatsızlık elbetteki kendisine belli bir kaynak verilen her yöneticiyi biraz olsun rahatsız etmiştir. Bu kaynakları kullanan kesimler özellikle kamu daireleri, yerel yönetimler olduğu zaman bu sorunun önemi daha da ortaya çıkmaktadır. Kamu elindeki kaynakları verimli bir şekilde, yönetilen kesime fayda sağlayacak şekilde ve projelerde kullanmak zorundadır. Bu nedenle yerel yönetimlerde yapılan denetimler hepimiz için önemli olmalıdır. İç veya dış denetimlere verilen önem ve denetimleri sağlayacak kesimin yüksek oranda bilgili ve becerili olmaları tüm kamu dairelerine, yerel

yönetimlere daha da iyi bir kaynak kullanma becerisi kazandıracaktır. Bu nedenle yapılan denetimler her ne kadar sıkıntı süreci oluştursa da bir birey olarak tüm denetimleri desteklemeli ve daha da işler hale gelmelerini sağlamalıyız.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir.,2004.*Mahalli İdareler Maliyesi*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Çitçi, Oya.,1989.*Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara

Intosai 1998., *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, Vienna

Sürekli Yayınlar

- Eryılmaz, Bilal .,1995. “Yerel Yönetim Sendromu”, *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s.340-346.
- Tahir Aktan.,1976 “Mahalli idarelerde vesayet denetimi”, *Amme idaresi dergisi*, C:9 S.3,Eylül 1976, s.5
- Çoker,Ziya., 1992. “Fransa ve Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, s. 55-62.
- İnaç,H. Ünal, F.,2007. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, 41-62.
- Khan, M. Arkam., “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş,” Çev.:Faruk Eroğlu, *Sayıştay Dergisi*, S.19, Ekim-Aralık 1995
- Kaya, Safiye.,2000. “Uluslararası Belgelerde ve Ülke Uygulamalarında Sayıştayların Denetim Alanları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 39, (Ekim-Aralık).
- Saygılıoğlu,Nevzat, Arı, Selçuk, Etkin Devlet, *Sabancı Üniversitesi Yayınları*, İstanbul 2002, sf: 166
- Ertekin,Yücel., 1998. “Çağdas Yönetim ve Denetim” *TODAIE Dergisi*, Sayı:421, Aralık, s.511
- 5302 Sayılı Kanun, İl özel idaresi kanunu, *Resmi Gazete* 04.03.2005, Sayı: 25745
- 5393 Sayılı Kanun, Belediye Kanunu, *Resmi Gazete* 13.07.2005, Sayı: 25874
- 5018 Sayılı Kanun, Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu, *Resmi Gazete* 24.12.2003, Sayı: 25326
- 5355 Sayılı Kanun, Mahalli idareler birlikleri kanunu, *Resmi Gazete* 11.06.2005, Sayı: 25842
- 4483 Sayılı Kanun, Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması hakkında kanun, *Resmi Gazete* 04.12.1999, Sayı: 23896
- ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, 2010, ss. 179–201

Diğer Yayınlar

Sharkansky, Ira,. “The Development of State Audit,” State Audit and Accountability, State of Israel Comptroller's Office, Jerusalem, 1991.

Büyükşalvarcı, A., Bezirci, M., Uz, M., Güven,M., “Records Of Kadı” Fundamental Of Accrual Accounting: A Research About Konya During The Year “1848” (Hegira 1264), 12 th World Congress of Accounting Historians, İstanbul, 2008.

China Audit Society, “History and Devolopment of State Audit in China,” State Audit and Accountabilitiym, 1999

Dewar, A. David; “Value for Money Audit; The First 800 Years,” Public Finance and Accountancy, August 1985

Hayrettin Güngör, İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanı, Yerel yönetimlerin merkezi izlenmesi ve denetimi, (TEPAV 5-6 Aralık 2007 Konferansı)

Metin Bayrak, Yrd.Doç.Dr, Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Görevlisi

Mehmet Alpertunga Avcı, Yrd.Doç.Dr, Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Öğretim Görevlisi

Şaban Özbek “Mahalli İdareler Sorunu”, Mali Hukuk S.44, s.19

Atilla İnan, Bütün Yönüyle Türk Sayıştayı, Ankara 1992, s.126-127

Atilla İnan, a.g.s. s.127

İ.B.B. İç Denetim Birimi Başkanlığı

Cevdet Atay, Denetim ve Yönetimin Denetlenmesi-Uludağ Üniversitesi İkt.ve İd.Bil.Fakültesi, Bursa, 1989, s.4.

Amerikan Muhasebe Derneği (AAA)

Denetim Kavramı, [online]www.denetci.gen.tr/page/12, [Ziyaret Tarihi 20 Nisan 2013]

Hacıcaferoğlu, S.,2010. 1.Ulusal Belediyelerde Denetim ve Beklentiler Sempozyumu

Arş.Gör.Alptekin AKTALAY Yrd.Doç.Dr.Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI

[online]http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php,(2008
)

Kenger, 2001., [online] http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm,2010

Sayıştay Başkanlığı, “INTOSIA Denetim Standartları”

[online]<http://www.sayistay.gov.tr/yayın/yayinicerik/intosia1.htm>

Dr.H.Ömer Köse – Sayıştay Uzman Denetçisi, Dünyada ve Türkiyede Yüksek Denetim,
T.C. Sayıştay 145.Kuruluş Yıldönümü Yayınları

EKLER

EK-A: Denetim Birimine gönderilen İ.B.B. 2011 Mali Yılı Kesin Hesabı

T.C. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ MECLİS KARARI				
Karar Tarihi: 17.05.2012			Meclis Karar No: 1052	
TEKLİFİN ÖZÜ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabı				
"RAPOR:				
KONUNUN ÖZÜ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabı Hakkında KOMİSYON İNCELEMESİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabının 5393 sayılı Belediye Kanununun 18 (b) ve 64. maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 40. maddesine uygunluğu yönünde yapılan incelemelerde;				
1. İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni'nin 18.04.2012 tarihli toplantısında 817-674-743 nolu kararı ve M.34.0.İBB.0.12.13-843.03/442097-4070 sayılı yazısı ile 2011 yılı Kesin Hesaplarının görüşülüp oy birliği ile kabul edildiğinden sözkonusu tüzük ve yönetmeliğe uygun hareket edildiği,				
2. Bahse konu Kesin Hesap dosya ve eklerinin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 14.05.2012 tarihli bileşiminde, Komisyonumuza havale edildiği,				
3. 2011 yılı mali yılı başında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi 6.700.000.000 TL, Gelir Bütçesi ise 5.800.000.000 TL öngörülmüş olup, yıl içinde 550.000.000 TL ek ödenek ile birlikte Gider Bütçesi 7.250.000.000 TL'ye, Gelir Bütçesi 6.350.000.000 TL'ye ulaşmıştır. Gelir ve Gider Bütçesi arasındaki fark Açık/Fazlanın Finansmanı Tablosu ile denkleştirilen 2011 yılı bütçesi toplama 7.250.000.000 TL olarak Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kabul edilmiştir.				
4. Kesin Hesaba ilişkin giderlerin ekonomik sınıflandırmaya göre icmalı aşağıdaki tabloda belirtildiği gibi olduğu,				
Kodu	Açıklama	2011 Bütçesi /TL	2011 Kesin Hesabı /TL	Gerçekleşme Oranı %
01	Personel Giderleri	610.705.800,00	595.414.422,00	97,50
02	Sosyal Güv.Kur.Devlet Primi Giderleri	111.062.384,00	102.540.144,00	92,33
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.430.319.252,00	1.384.147.703,00	96,77
04	Faiz Giderleri	233.536.915,00	233.536.915,00	100,00
05	Cari Transferler	380.080.515,00	379.347.879,00	99,81
06	Sermaye Giderleri	2.605.318.610,00	2.538.128.556,00	97,42
07	Sermaye Transferleri	678.219.268,00	678.219.268,00	100,00
08	Borç Verme	1.200.757.256,00	1.200.757.256,00	100,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam		7.250.000.000,00	7.112.092.143,00	98,10
5. Kesin Hesaba ilişkin gelirlerin ekonomik sınıflandırmaya göre icmalı aşağıdaki tabloda belirtildiği gibi olduğu,				
Kodu	Açıklama	2011 Bütçesi /TL	2011 Kesin Hesabı /TL	Gerçekleşme Oranı %
01	Vergi Gelirleri	102.350.000,00	117.018.235,00	114,33
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	377.556.000,00	448.727.351,00	118,85
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	29.962.000,00	80.239.698,00	267,80

T.C.
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ
MECLİS KARARI

Karar Tarihi: 17.05.2012

Meclis Karar No: 1052

	Gelirler			
05	Diğer Gelirler	4.807.759.000,00	5.159.997.370,00	107,33
06	Sermaye Gelirleri	1.035.410.000,00	1.484.764.849,00	143,40
08	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0,00
09	Red ve İadeler (-)	3.037.000,00	117.607.998,00	3.872,51
	Toplam	6.350.000.000,00	7.173.139.505,00	112,96
	Borçlanma ve/veya Geri Ödeme	900.000.000,00		
	Genel Toplam	7.250.000.000,00		

6. 31.12.2011 tarihli bilançoya ilişkin tesbitlerin aşağıda belirtildiği gibi olduğu,

a) 2011 yılı Dönen Varlıklar Toplamı	5.113.232.953,38 TL
b) 2011 yılı Duran Varlıklar Toplamı	40.911.766.583,41 TL
c) 2011 yılı Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Toplamı	2.272.158.484,86 TL
d) 2011 yılı Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Toplamı	4.818.156.106,01 TL
e) 2011 yılı Özkaynaklar Toplamı	38.934.684.945,92 TL
f) 2011 yılı Aktif Toplamı	46.024.999.536,79 TL
g) 2011 yılı Pasif Toplamı	46.024.999.536,79 TL


KOMİSYON GÖRÜŞÜ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabının, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 18 (b) ve 64. maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 40. maddesi hükümleri gereğince komisyonumuzca uygun görülmüştür.

Meclisimizin Onayına Arz Olunur."

Şeklinde hazırlanan Plan ve Bütçe Komisyonu raporu; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 6. Seçim Dönemi 4. Toplantı Yılı, Mayıs Ayı Toplantılarının 17 Mayıs 2012 tarihli 4. birleşiminde okunarak, yapılan işaretle oylama neticesinde raporun aynen ve Oyçokluğu ile kabulü kararlaştırılmıştır.


Özlem TEKE
Divan Kâtibi


İbrahim BULUT
Divan Kâtibi


Ahmet SELAMET
Meclis 1. Başkan Vekili


GÖRÜLDÜ
Dr. R. Kadri TOPBAŞ
Büyükşehir Belediye Başkanı



T.C
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ
KOMİSYON RAPORLARI

Rapor No:
163
Tarih:
17.05.2012
Dosya No:
2012/1054

PLAN BÜTÇE KOMİSYONU

KONUNUN ÖZÜ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabı Hakkında KOMİSYON İNCELEMESİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabının 5393 sayılı Belediye Kanununun 18 (b) ve 64. maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 40. maddesine uygunluğu yönünde yapılan incelemelerde;

1. İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni'nin 18.04.2012 tarihli toplantısında 817-674-743 nolu kararı ve M.34.0.İBB.0.12.13-843.03/442097-4070 sayılı yazısı ile 2011 yılı Kesin Hesaplarının görüşülüp oy birliği ile kabul edildiğinden sözkonusu tüzük ve yönetmeliğe uygun hareket edildiği,
2. Bahse konu Kesin Hesap dosya ve eklerinin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 14.05.2012 tarihli bileşiminde, Komisyonumuza havale edildiği,
3. 2011 yılı mali yılı başında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi 6.700.000.000 TL, Gelir Bütçesi ise 5.800.000.000 TL öngörülmüş olup, yıl içinde 550.000.000 TL ek ödenek ile birlikte Gider Bütçesi 7.250.000.000 TL'ye, Gelir Bütçesi 6.350.000.000 TL'ye ulaşmıştır. Gelir ve Gider Bütçesi arasındaki fark Açık/Fazlanın Finansmanı Tablosu ile denkleştirilen 2011 yılı bütçesi toplamda 7.250.000.000 TL olarak Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nce kabul edilmiştir.
4. Kesin Hesaba ilişkin giderlerin ekonomik sınıflandırmaya göre icmalı aşağıdaki tabloda belirtildiği gibi olduğu,

Kodu	Açıklama	2011 Bütçesi /TL	2011 Kesin Hesabı /TL	Gerçekleşme Oranı %
01	Personel Giderleri	610.705.800,00	595.414.422,00	97,50
02	Sosyal Güv.Kur.Devlet Primi Giderleri	111.062.384,00	102.540.144,00	92,33
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.430.319.252,00	1.384.147.703,00	96,77
04	Faiz Giderleri	233.536.915,00	233.536.915,00	100,00
05	Cari Transferler	380.080.515,00	379.347.879,00	99,81
06	Sermaye Giderleri	2.605.318.610,00	2.538.128.556,00	97,42
07	Sermaye Transferleri	678.219.268,00	678.219.268,00	100,00
08	Borç Verme	1.200.757.256,00	1.200.757.256,00	100,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam		7.250.000.000,00	7.112.092.143,00	98,10

5. Kesin Hesaba ilişkin gelirlerin ekonomik sınıflandırmaya göre icmalı aşağıdaki tabloda belirtildiği gibi olduğu,

Kodu	Açıklama	2011 Bütçesi /TL	2011 Kesin Hesabı /TL	Gerçekleşme Oranı %
01	Vergi Gelirleri	102.350.000,00	117.018.235,00	114,33
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	377.556.000,00	448.727.351,00	118,85
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	29.962.000,00	80.239.698,00	267,80
05	Diğer Gelirler	4.807.759.000,00	5.159.997.370,00	107,33
06	Sermaye Gelirleri	1.035.410.000,00	1.484.764.849,00	143,40
08	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0,00
09	Red ve İadeler (-)	3.037.000,00	117.607.998,00	3.872,51
Toplam		6.350.000.000,00	7.173.139.505,00	112,96
Borçlanma ve/veya Geri Ödeme		900.000.000,00		
Genel Toplam		7.250.000.000,00		

6. 31.12.2011 tarihli bilançoya ilişkin tesbitlerin aşağıda belirtildiği gibi olduğu,

a) 2011 yılı Dönen Varlıklar Toplamı	5.113.232.953,38 TL
b) 2011 yılı Duran Varlıklar Toplamı	40.911.766.583,41 TL
c) 2011 yılı Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Toplamı	2.272.158.484,86 TL
d) 2011 yılı Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Toplamı	4.818.156.106,01 TL
e) 2011 yılı Özkaynaklar Toplamı	38.934.684.945,92 TL
f) 2011 yılı Aktif Toplamı	46.024.999.536,79 TL
g) 2011 yılı Pasif Toplamı	46.024.999.536,79 TL

KOMİSYON GÖRÜŞÜ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011 Mali Yılı Kesin Hesabının, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 18 (b) ve 64. maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 40. maddesi hükümleri gereğince komisyonumuzca uygun görülmüştür. Meclisimizin onayına arz olunur.

Abubekir TAŞYÜREK
Plan Bütçe Komisyon Başkanı

Şahin AVŞAR
Başkan Vekili

Mehmet Selim BİLMEN
Raportör

Hasan KUVVET
Üye

Fatih EREN
Üye

Medet Cüneyt UĞUR
Üye

Soner ÖZİMER
Üye

Ediz ZEYREK
Üye

Nihat ARICAN
Üye