

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM:  
“TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI”**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Umut ALHAS**

**İşletme Anabilim Dalı**

**İşletme Programı**

**MAYIS 2015**

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM:  
“TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI”**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Umut ALHAS**

**1203817322**

**İşletme Anabilim Dalı**

**İşletme Programı**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Fatma Zehra SAVI**

Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler, Enstitüsü'nün 1203817322 numaralı Yüksek Lisans öğrencisi, "Umut Alhas", ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı "TÜRKİYE'DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM: TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI" başlıklı tezini, aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

**Tez Danışmanı : Doç. Dr. Fatma Zehra SAVI**  
**Karabük Üniversitesi**



**Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Fatma Zehra SAVI**  
**Karabük Üniversitesi**



**: Yrd. Doç. Dr. Kemal TEKİN**  
**Türk Hava Kurumu Üniversitesi**



**: Yrd. Doç. Dr. Adnan GÜZEL**  
**Türk Hava Kurumu Üniversitesi**



**Tez Savunma Tarihi: 26 Mayıs 2015**

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum, “Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Denetim: Teftiş Denetim Organları Mevzuat Farklılıkları” adlı çalışmamın, tarafımdan akademik etik ve kurallara aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.



21.05.2015  
Umut ALHAS

## ÖNSÖZ

Gelişen dünya konjonktüründe yönetimin denetimden geçtiği bilinen bir gerçektir. Bir organizasyondaki yönetimin etkinliği, denetimin etkinliği ile sıkı bir ilişki içindedir. Bu organizasyonların en büyüğü devlettir. Devletin gerek konumu gerekse bakmakla mükellef bir insan topluluğu olduğu göz önüne alındığında eşit mesafeli, etkin, adaletli, tarafsız, güvenilir, düşük maliyetli, sosyal faydayı maksimize eden bir yönetim sergilemesi, hem toplum hem de var olan devlet yapısının beka ve ebediyeti adına elzemdir. İşte bu noktada iyi bir yönetimde geçer yol etkin, güvenilir ve süreklilik arz eden denetimdir.

Devlet yapısı bir yönetim biçimi olmakla beraber aynı zamanda bir teşkilat biçimidir. Bu teşkilatın devasa büyüklüğü ister istemez hizmetleri topluma ulaştırmada bazı tasnifleri kaçınılmaz kılmıştır. Bu noktada devlet yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak ikiye ayrılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti Devletinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin teftiş ve denetim mekanizmaları incelenerek yürürlükte bulunan mevzuatlar ile karşılaştırmıştır. Denetim faaliyeti yetkisi tanınmış organ ve makamlar arasındaki farklar tespit edilmeye, bu farkların kısa ve uzun vadede etkileri öngörülme, daha iyi bir denetim sistemin nasıl olması gerektiği elden geldiğince belirlenmeye çalışılmıştır. Buradaki en önemli husus aynı görevi, aynı amaç; yani kamu yararı amacıyla yapan bu organ ve makamların yetki ve usul farklarının tespit edilerek sistemin kamu adına daha iyi çalışabileceği bir hal almasının önünü açmak olarak hedeflenmiştir.

Çalışmalarında benden sabrını, bilgisini ve emeğini esirgemeyen danışman hocam Doçent Doktor Fatma Zehra SAVI hanımefendiye, anlamların suretlerde değil de asıllarda olduğunu ve bütün çalışmalarımı farkındalık minvalinde yapmam gerektiğini öğütleyen, bilgi ve tecrübesi ile mesleğimi öğreten ve sevdiiren Sayın Atila TÜRKYILMAZ üstadıma, çalışmamın her aşamasında kapılarını açındırdığım deneyimleriyle, fikirleriyle yol gösteren saygıdeğer üstatlarıma ve arkadaşlarıma, her koşulda desteklerini esirgemeyen, beni bugünlere getiren ailem Ali ALHAS ve Demet ALHAS'a ve çok değerli eşim Burcu ALHAS'a teşekkürü bir borç bilir, çalışmalarımın başta kendi çalıştığım kurum olmak üzere hiçbir kurum ve kuruluşu bağlamayacağını, tamamıyla kişisel görüş ve değerlendirmeler olduğunu belirtir, bu çalışmayı ülkemizin her köşesinde binbir güçlkle, onurlu denetim görevini ifa eden bütün meslektaşlarıma ithaf ederim.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
TABLO LİSTESİ.....	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR .....	ix
ÖZET.....	x
ABSTRACT.....	xi
GİRİŞ .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	4
<b>1. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM</b> .....	4
1.1 Merkezi Yönetim.....	4
1.1.1 Merkezi Yönetim Kavramı .....	4
1.1.1.1 Merkezi yönetim özellikleri .....	5
1.1.1.1.1 Merkezilik.....	5
1.1.1.1.2 Süreklilik .....	5
1.1.1.1.3 Kamu görevlisi .....	6
1.1.1.2 Merkezi yönetimin yararları .....	6
1.1.1.2.1 Güçlü yönetim yapısı.....	6
1.1.1.2.2 Hizmetlerin yeknesak görülebilmesi .....	6
1.1.1.2.3 Daha az maliyet, daha fazla rasyonelite .....	6
1.1.1.3 Merkezi yönetim organları .....	7
1.1.1.3.1 Cumhurbaşkanı.....	7
1.1.1.3.2 Başbakan.....	9
1.1.1.3.3 Bakanlar kurulu .....	9
1.2 Yerel Yönetim.....	10
1.2.1 Yerel Yönetim Kavramı.....	11
1.2.1.1 Yerel yönetim özellikleri.....	13
1.2.1.1.1 Özerklik ve demokrasiye uygunluk.....	13
1.2.1.1.1.1 İdari vesayet .....	13
1.2.1.1.2 Mali denetim zorluğu .....	14
1.2.1.1.3 Bürokrasi ve kırtasiyecilik minimizasyonu .....	15
1.2.2 Yerellik İlkesi (Subsidiarite).....	16
1.2.3 Türkiye’de Yerel Yönetimlere Bakış.....	16
1.2.4 Dünyada Yerel Yönetimlere Bakış .....	18
1.2.5 Yerel Yönetim Organları .....	21
1.2.5.1 Belediye.....	22
1.2.5.1.1 Belediye kavramı .....	22
1.2.5.1.2 Belediye türleri .....	23
1.2.5.1.3 Büyükşehir belediyeleri .....	24
1.2.5.1.4 İl belediyeleri.....	29
1.2.5.1.5 İlçe belediyeleri .....	33
1.2.5.1.6 Belde belediyeleri .....	34

1.2.5.2 İl özel idaresi .....	35
1.2.5.3 Köy .....	37
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>38</b>
<b>2. MERKEZİ ve YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM</b> .....	<b>38</b>
2.1 Denetim .....	38
2.1.1 Denetim Kavramı .....	38
2.1.2 Denetim Standartları .....	39
2.1.3 Denetim Tarihi .....	41
2.1.4 Türkiye’de Denetim .....	42
2.2 Teftiş .....	45
2.2.1 Teftiş Kavramı ve Kurul .....	45
2.2.1.1 Teftiş kurulu görev ve yetkileri .....	46
2.2.1.2 Kurul yapısı .....	49
2.3 İç Denetim .....	50
2.3.1 İç Denetim Birimi Kavramı .....	51
2.3.1.1 İç denetim görev ve yetkileri .....	53
2.3.1.2 İç denetim birimi yapısı .....	55
2.4 İç Denetim Birimi ile Teftiş Kurulu Karşılaştırması .....	57
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>60</b>
<b>3. TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI</b> .....	<b>60</b>
3.1 Merkezi Yönetim Teftiş Yönetmelikleri ile Yerel Yönetim Teftiş Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması .....	60
3.1.1 Görevden Uzaklaştırma .....	60
3.1.2 Başkana Yardım .....	62
3.1.3 Teftiş Kurulu Başkanının Atanması .....	64
3.2 Türkiye’de Teftiş ve Denetim Mekanizmasının Sorunları .....	65
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>70</b>
<b>5. SONUÇ VE ÖNERİLER</b> .....	<b>70</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>77</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>80</b>

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1.1</b>	: İl Özel İdaresi il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında görevleri .....	36
<b>Tablo 2.1</b>	: Denetim sistemleri, kavramlar, aktörler ve özellikleri.....	58
<b>Tablo 2.2</b>	: İç denetimin geleneksel denetimden farkları .....	58
<b>Tablo 3.1</b>	: İç denetçi kadrosu verilen kurum sayısı ve iç denetçi ataması yapan kurum sayısı .....	66



## ŞEKİL LİSTESİ

<b>Şekil 1.1</b>	: Yerel Yönetim Türleri .....	10
<b>Şekil 2.1</b>	: İç denetim kamu organizasyon yapısındaki yeri .....	52
<b>Şekil 2.2</b>	: Düzce Üniversitesi organizasyon şemasında iç denetim birimi'nin yeri.....	57

## KISALTMALAR

<b>TKY</b>	: Teftiş Kurulu Yönetmeliği
<b>ASKİ</b>	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>BUSKİ</b>	: Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>EGO</b>	: Elektrik, Gaz ve Otobüs İşletmeleri
<b>PTT</b>	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
<b>TCDD</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
<b>VDKY</b>	: Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği
<b>İDKK</b>	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
<b>ABD</b>	: Ana Bilim Dalı
<b>TBB</b>	: Türkiye Belediyeler Birliği
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>diğ.</b>	: Diğerleri
<b>vb.</b>	: Ve Benzeri

## ÖZET

### **TÜRKİYE'DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM: “TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI”**

ALHAS, Umut

Yüksek Lisans, İşletme Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Fatma Zehra SAVI

Mayıs 2015, 80 Sayfa

Kamu yönetiminin önemli ayaklarından birisini teftiş ve denetim oluşturur. Hizmetlerin beklenen hedeflere ulaşip ulaşmadığı, hizmet maliyetlerinde tutarsızlık olup olmadığı, yapılan işlemlerin yasa ve yönetmeliklere uygun olup olmadığı teftiş ve denetimlerle ortaya çıkar. Ancak teftiş ve denetimi sadece hataları tespit etmeyi sağlayan bir durum olarak görmek, ciddi bir yanılaşa yönelmek demektir. Denetlenenlerdeki genel yargı bu olsa da teftiş ve denetimin özünde yol göstermek, doğruya yönlendirmek, daha iyiye ulaşabilmek adına, yapılması gereken işlemleri ortaya koyabilmek, eksiklikleri tespit edebilmek anlamına da gelmektedir.

Türkiye'nin de dahil olduğu Kıta Avrupası hukuk sistemi, özel ve kamu hukukunu ayrı iki sistem olarak benimsemiştir. Bu durum, denetimi teftiş ve kontrol olmak üzere iki bölüme ayırmıştır. Türkiye'de denetim işlemleri müfettiş, kontrolör ve iç denetçi olarak üç ayrı statü üzerinden yapılmaktadır.

Teftiş Kurulu Yönetmelikleri için bir standart bulunmamaktadır. Bu nedenle bütün kurumlar kendi Teftiş Kurulu Yönetmeliklerini çıkarmışlardır. Yönetmelikler arasında büyük oranda benzerlikler bulunmasına karşılık, detaylarda ciddi farklılıklar bulunmakta, bu da uygulamada farklı sonuçlara yol açabilmektedir. Ayrıca denetim kurumları arasında koordinasyon eksikliği de uygulamalar arası farklılıklara neden olabilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetim, Merkezi yönetim, Teftiş, Denetim, Yönetmelik

## **ABSTRACT**

### **IN TURKEY, THE CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS CONTROL: “INSPECTIONS OF CONTROL ORGANS REGULATORY DIFFERENCES”**

ALHAS, Umut

Master, Department of Management

Thesis Advisor: Doç. Dr. Fatma Zehra SAVI

May 2015, 80 Pages

Forms one of the important pillars of the inspection and control of public administration. Which achieved the expected target service, whether the inconsistency in service costs, inspection whether the transactions are in accordance with the laws and regulations and will emerge with control. However, inspection and control not only see it as a situation that allows to identify the orientation error is a serious mistake. General guidance essence of the judicial inspection AnlArdAki inspection and control it though, steer to the right, better access to in order to demonstrate the process needs to be done is meant to be able to identify shortcomings.

Continental European legal system to which Turkey is included, has embraced the private and public law as two separate systems. In this case, control is divided into two parts, inspection and control. Control operations in Turkey inspectors, controllers and internal auditors is carried out in three separate status.

Supervisory Board does not have a standard for regulations. Therefore, all institutions have their own interests in the Regulation of Internal Audit. There are similarities between the largely corresponds to the regulations, there are considerable differences in the details, which can lead to different results in practice. In addition,

the lack of coordination between the supervisory authorities may also lead to differences between the applications.

**Keywords:** Local government, central government, Inspection, Control, Regulation

## GİRİŞ

“Bir tek kişiye yapılan haksızlık, bütün topluluğa yönelmiş bir tehdittir”. Ünlü düşünür Montesquieu’nun bu sözünden hareketle adaletin ne denli hayati bir kavram olduğunu bir kez daha anlaşılmaktadır. Bu hassas terazinin en ufak bir sapmasının bütün topluma mâl olacak sonuçlar doğuracağı asla unutulmaması gereken bir gerçektir. Bu noktada adalet mekanizmalarının doğru işleyişi kritik bir öneme sahiptir. Adalet, hem demokrasinin gelişmesinin, hem de toplumun rahat ve huzurlu olabilmesinin en büyük güvencesidir.

Adaletin nerede ve hangi yollarla tecelli edeceği önemli bir sorudur. Bu soruya muhtemel muhatapların %99’u yargı cevabını vermektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde Türk Milleti adına yargı faaliyetlerini bağımsız mahkemeler yürütmektedir. Bağımsız mahkemelerde adli vakalar sonuca bağlanmakta, kararı veren hakim olmakla beraber soruşturma safhası Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütülmektedir. Adli davaların dışında tutulan idari davalar ise idari yargıda görülmekte, idari yargı hakimleri tarafından karara bağlanmaktadır. Buradaki can alıcı en önemli fark, idari yargıda Cumhuriyet Savcılığı mekanizmasının olmamasıdır. İdari yargıda Cumhuriyet Savcısı bulunması işin mantığına aykırıdır. Devletin savcısı nihayetinde devletin memurudur. Devletin memurunun taraf olarak başka bir devlet çalışanı hakkında iddianame hazırlayıp, devleti suçlaması veya aklamayı devletin tarafsızlığına, kamu yararına aykırıdır.

Devlet denilen yapı geniş ve devasadır. Bu anlamda adaleti sade ve sadece yargısal vakaların konusu olan uyuşmazlıklarla sınırlandırmak da doğru değildir. Çünkü devlet hizmet verendir. Amacı kamu yararına çalışmaktır. Bu yüzden birey ile devlet ilişkilerinde devletin, hizmetleri en uygun şekilde bireye ulaştırması devletin asli görevidir. Bu asli görevini layıkıyla yerine getirebilmek için devlet; merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak ikiye ayrılmıştır. Merkezi yönetim başkent teşkilatını oluşturmakta, yerel yönetim ise bireyin olduğu her yer şeklinde bir anlayış geliştirerek merkez dahil bütün coğrafyada hizmet vermektedir. Hizmetlerin yeterli

bir şekilde süratle görülmesi açısından yerel yönetimler zorunlu bir unsurdur. Çünkü başkentten kişilerin, mahallelerin, köylerin, ilçelerin, illerin ihtiyaçları bilinemez, bilinmesi de beklenemez. Bu yüzden yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş, yerel yönetimler kurulmuştur. Burada devletin hedefi yerinden hizmettir. İhtiyaca göre şekillenen, yerel istekleri dikkate alan bir yapıdır.

Gerek merkezi yönetim gerekse de yerel yönetimlerde bireysel çıkarlar, menfaatler, hatalar, yanlışlar zaman zaman vuku bulmaktadır. İdari anlamda yaşanan bu tür olumsuzlukların süreklilik arz edip işleyişi sekteye uğratmaması için, bir yaptırıma tabi tutulma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. İşte bu noktada idari soruşturmaları yapması gereken bir organ ihtiyacı doğmuştur. Kişilerin çalışma hayatlarındaki düzenleri açısından, hem verilen kamu hizmetinin sürekliliği ve tarafsızlığı hem de kamu düzeni gereği idari soruşturma safhasını gerçekleştirecek bir organa zaman içinde ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu organ devlet yönetiminde denetim mekanizmaları ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde Merkezi ve Yerel Yönetimler ele alınmıştır. Öncelikle Merkezi Yönetim kavramı ele alınarak organları, özellikleri tanımlanarak genel bir hat çizilmeye çalışılmış, merkezi yönetimin özellikleri ve hangi birimlerden oluştuğu anlatılmıştır. Bölümün devamında Yerel Yönetim kavramı ele alınmış, organları ve özellikleri tanımlandıktan sonra Türkiye'deki ve dünyadaki yerel yönetim bakışı genel itibariyle anlatılmaya çalışılmıştır. Merkezi ve Yerel Yönetimler ayrı ayrı açıklanarak iki yönetim mekanizması arasındaki benzerlikler ve farklar ortaya konulmaya çalışılmıştır. İki yönetim mekanizmasının özellikleri, yönetim biçimlerini birbirlerinden ayırmada önemli bir argüman olarak görülmektedir. Bu bilgiler öncülüğünde yönetimlerin hizmet sınırlarının ve vazifelerinin okuyucunun kafasında daha net bir şekilde tezahür edilebilmesi amaçlanmıştır.

İkinci bölümde; Belediye kavramına değinilmiştir. Aslında yerel yönetimler içerisinde il özel idareleri ve köylerde bulunmaktadır. Bu çalışma teftiş yönetmelikleri esasında yapılacağı için, teftiş birimleri bulunmayan köy ve il özel idareleri sadece tanımlanarak geçilecektir. Çalışma kapsamında teftiş birimleri bulunan, 12.11.2012 tarih 6360 sayılı yasa ile il özel idareleri de bünyesine katarak devasa bir güç teşkil eden büyükşehir belediyeleri dikkate alınmıştır. Bu sebeple ikinci bölümde belediye kavramı ve bu çerçevede büyükşehir belediyeleri, ilçe

belediyeleri ele alınarak açıklanmaya çalışılmıştır. Gelecek yıllarda yerel hizmetlerde tek söz sahibi olacak belediyelerin anlaşılmasının, yerel yönetim yapısının anlaşılması bakımından önemli bir domino taşı olacağı düşünülmektedir.

Üçüncü bölümde; Teftiş Kurulu kavramı ele alınmış ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Teftiş Kurulu'nun ne olduğu, kimlerden oluştuğu, kime bağlı olarak çalıştığı, yetkilerinin neler olduğu gibi soruların cevapları araştırılmıştır. Ayrıca İç Denetim Birim Başkanlığı da bu bölümde ele alınmıştır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile devlet teşkilatında yer bulan bu birimin özellikleri, yetkileri ve yapısı incelenerek açıklanmıştır. Bu bölümde özellikle teftiş ve denetim kavramları arasındaki farkın ortaya konulmasına çalışılmıştır. Teftiş ve denetim arasındaki farkların başlı başına farklı bir tez konusu olarak ele alınabileceği düşünülmektedir. Teftiş ve denetim uygulamalarında muhtelif sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Tezin hazırlandığı yıl itibarı ile işlevlerini yerine getiremediğine inanılan bu birimlerin, tekrardan teftiş kurulları ile birleştirilmesi şeklinde beyaz yakalılar tarafından dile getirilen zihin bulanıklıkları kulislerde konuşulan bir gerçektir. Bu bölümde ulaşılmak istenen hedeflerden biri de bu tarz zihin bulanıklıklarının giderilmesidir.

İlk üç bölümle konu hakkında bilgilendirmek, var olan anlam kargaşalarını sonlandırmak, öngörü sahibi olabilecek bir ilgi uyandırmak amaçlanmıştır. Sonuç ve Değerlendirme bölümünde ise hali hazırda uygulanan teftiş yönetmelikleri merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak tasnif edilmiş. Bu ayırım nezdinde karşılaştırmalar yapılmış, farklar ortaya çıkarılarak, bu farkların somut şekilde oluşturacağı etkiler öngörülmeğe çalışılmış, elde edilen veriler değerlendirilerek ele alınmıştır. Böylece idari denetim mekanizmasının en net haliyle tanıtılması hedeflenmiştir.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM**

#### **1.1 Merkezi Yönetim**

Merkezi Yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve beraberliği sağlamak adına kamu gücü ile donatılan organların tek elden yönetilmesi anlamına gelmektedir. Merkezi Yönetim kendi içinde siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasi merkezi yönetimde hükümet ve yasama tek olmakla beraber, siyasi otorite merkezde toplanmış, hukuk bütünlüğüne sahiptir. Devletin yönetim yeri ülkenin başkentidir. Türkiye'nin merkezi yönetim yeri başkent Ankara'dır. Ankara çatısı altında devlet kademeleri, Ankara ve taşra olarak şekillenmiştir. İdari açıdan merkezi yönetimde ise yerel kamu hizmetleri merkezileştirilerek, merkezi yönetimin hiyerarşi, vesayet sistemleri gözetimiyle kamu hizmetlerinin, merkez teşkilatının gözetim ve denetimi altında gördürülmesidir. Türkiye'de hem siyasi hem de idari anlamda merkezi yönetim vardır. Bu bölümde önce merkezi yönetimler tanıtılacak, organları, özellikleri, yararları, zararları anlatılacak, merkezi yönetimin yapısı, sınırları somut şekilde çizilmeye çalışılacak, devamında yerel yönetimler aynı ekseninde tanıtılarak, yerel yönetimlerin Türkiye'deki ve dünyadaki örnekleri incelenerek bölüm nihayetlendirilecektir.

##### **1.1.1 Merkezi Yönetim Kavramı**

Merkez Arapça kökenli bir kelimedir. Anlamı; “bir mahal, nesnenin odağına yerleşmek, kazık çakmak, konumlanmaktır”.

Öztekin (1997)'e göre Merkezden Yönetim: “ülke yönetiminde birlik ve beraberliğin sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Bölgeler arası gelişme

farklılıkları bulunan ülkelerde kaynakların ve kamu hizmetlerinin sunulmasında görevlendirilecek personelin ülke geneline dengeli bir biçimde dağılması sağlanır.

Kamu görevlilerinin yerel etkilerden uzak olmaları ise, yönetimin tarafsızlığını ortaya çıkarır” (Öztekin, 1997: 55).

Gözübüyük (2002)’e göre Merkezi Yönetim: “Yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir” (Gözübüyük, 2002: 36).

Merkezden Yönetimde bütün yetkiler merkezde toplanmıştır. Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi bir organın veyahut organların elinde toplanmıştır. Kamu hizmetleri, merkez hiyerarşisi içinde yer alan personeller tarafından yürütülmekte ve gerekli mali kaynaklar da merkez tarafından sağlanmaktadır. Kamu gücü ile donatılmış merkezi yönetim hiyerarşi silsilesi çerçevesinde hizmetleri yürütmektedir.

### **1.1.1.1 Merkezi yönetim özellikleri**

#### **1.1.1.1.1 Merkezilik**

Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Yani başkent teşkilatında planlanıp uygulanmaktadır. Merkezin dışındaki yerlerde ise merkezi organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu kuruluşlar merkezden aldıkları emir ve talimatları yerine getirirler. Ancak bu hizmetler görülürken kullanılan personel, araç ve gereçlerin merkezi yönetime ait olduğu unutulmamalıdır.

#### **1.1.1.1.2 Süreklilik**

Merkezi Yönetimin sağladığı kamu hizmetlerinin ortak özelliklerinden biride sürekliliktir. Süreklilikten kasıt; kamu hizmetleri devamlı bir faaliyet içerisindedir. Bu hizmetler zaman ve mekan mefhumu olmadan yürütülür. Toplumun işleyişi, kamu düzeni, güvenliği açısından merkezi yönetimin verdiği hizmetler kesintiye uğramamalıdır. Ağır kış şartlarında Karayolları Genel Müdürlüğü’nce yolların

açılması, Emniyet Genel Müdürlüğü'nce verilen asayiş hizmetleri, Sağlık Bakanlığı tarafından verilen sağlık hizmetleri bunlardan bazılarıdır.

### **1.1.1.1.3 Kamu görevlisi**

Merkezi Yönetim tarafından istihdam edilen kişiler genel itibarıyla 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidirler. Bir diğer ifadeyle kamu görevlisidirler. Bu kişilerin her türlü nakil, atama, özlük işleri merkez eliyle yürür. İstisnai olarak merkezi idare kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına da bırakabilir.

### **1.1.1.2 Merkezi yönetimin yararları**

#### **1.1.1.2.1 Güçlü yönetim yapısı**

Merkezden yönetim, merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sağlar ve yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olur. Güçlü ve otoriter bir yönetim sağlar.

#### **1.1.1.2.2 Hizmetlerin yeknesak görülebilmesi**

Hizmetlerin görülmesi yeknesak (tek elden) gerçekleştirilir. Bu da hizmetlerin dağınık bir şekilde görülmesini engeller. Hizmetleri gören kamu görevlilerine siyasi ve yerel baskı daha az orandadır.

#### **1.1.1.2.3 Daha az maliyet, daha fazla rasyonalite**

Merkezden Yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması, idarî hizmetlerin ülke düzeyinde tek elden bir biçimde yürütülmesini sağlar. Yeknesak olması mali denetimi kolaylaştırır. Bu yönetim biçimi, idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından bölge ve vatandaşlar arasında birlik ve eşitliği sağlar. İdarî hizmetlerin yürütülmesi için gereken parasal kaynaklar, araç ve gereçler merkezde toplandığı için, merkezi yönetim sisteminde idarî hizmetlerin çeşitli bölgelerde yürütülmesi, o bölgelerin malî olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir. Eğer ki bunun aksi

uygulanırsa bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyi farkı daha da açılacaktır. Bu yüzden devlet daha çok vergisi ve nüfusu olan İstanbul gibi şehirlerden ziyade Şırnak, Bitlis gibi az gelişmiş illere yatırımlarını aktarır. Bu uygulama rasyonalite ilkesine uygun düşmektedir.

### **1.1.1.3 Merkezi yönetim organları**

Kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı olarak Anayasa'da yasama, yürütme ve yargı organları ile kimi kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Merkezi yönetimin başında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu bulunur.

#### **1.1.1.3.1 Cumhurbaşkanı**

##### **a) Tanım**

Cumhurbaşkanı merkezi yönetimin en üst kıdemli yöneticisidir. Aynı zamanda Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanıdır. Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir (Anayasa 101. Madde).

##### **b) Görev ve Yetkileri**

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

##### *Yasama ile ilgili olanlar:*

- 1) Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,
- 2) Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,
- 3) Kanunları yayımlamak,
- 4) Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

- 5) Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,
- 6) Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
- 7) Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

*Yürütme alanına ilişkin olanlar:*

- 8) Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- 9) Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- 10) Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- 11) Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- 12) Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- 13) Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- 14) Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- 15) Genelkurmay Başkanını atamak,
- 16) Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
- 17) Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,
- 18) Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- 19) Kararnameleri imzalamak,
- 20) Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- 21) Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
- 22) Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,
- 23) Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- 24) Üniversite rektörlerini seçmek,

*Yargı ile ilgili olanlar:*

- 25) Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.
- 26) Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. (Anayasa 104.Madde)

#### **1.1.1.3.2 Başbakan**

Başbakanlık her ne kadar ayrı bir makam olsa da yasa koyucu Anayasada belirtmemiş ve yürütme kısmında II. bölümde Bakanlar Kurulu içerisinde yer vermiştir.

Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır (Anayasa 109. Madde).

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür (Anayasa 112. Madde).

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başı olmakla birlikte, hiyerarşik amiri değildir.

#### **1.1.1.3.3 Bakanlar kurulu**

##### **a) Tanım**

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir (Anayasa 109. Madde).

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir (Anayasa 113. Madde).

b) Görev ve Yetkileri

- 1) Ülkenin iç ve dış olarak genel siyasetini belirlemek ve yürütmek.
- 2) Kanun tasarısı hazırlamak
- 3) Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak
- 4) Yasama çalışmalarına katılmak
- 5) Tüzük çıkarmak
- 6) Bütçeyi ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak
- 7) Milli Güvenliği sağlamak
- 8) Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek

## 1.2 Yerel Yönetim

Kamu hizmetlerinin en hızlı şekilde süratle görülebilmesi için hizmetin ihtiyaç duyulan alanda kurulan bir yönetim şekline bırakılmasına denilir. Burada kurulan yönetimlerce o bölgedeki ihtiyaçlar giderilir. Başka bir deyişle il, belediye veya köy halkının oradaki ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları oradaki halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisine denilir. Mahalli idareler olarak da adlandırılır. Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır.

Türkiye'deki yerel yönetim yapısı aşağıdaki Şekil 1.1'de gösterilmiştir. Bunlar, "özerk yerinden yönetimler" biçiminde kurulmuş olup, seçilmiş organları ile ayrı birer mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Fakat merkezden de tamamıyla bağımsız değildirler (Sanal, 2008: 101).



Şekil 1.1: Yerel yönetim türleri (Kaynak: Sanal, 2008).

### 1.2.1 Yerel Yönetim Kavramı

Türkiye’de yerel yönetimler Anayasal kuruluşlardır. 1982 Anayasası’nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanacağını ifade etmektedir. Yine anayasanın 126. maddesi merkezi yönetimin, ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre bölümlere ayrılacağını öngörmektedir. Anayasa, yerel yönetimleri konu alan 127. maddenin ilk fıkrasında bu yönetimlerin varlık nedenini de açıklamaktadır. Buna göre; “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise mahalli idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin “yerinden yönetim ilkesi”ne göre kanunla düzenleneceği öngörülmektedir.

Yine Anayasa 127 nci maddede; Merkezi idarenin mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır.

1982 anayasasının 127. maddesine göre Türkiye’de yerel yönetimlerin üç esas amacı olduğu düşünülmektedir;

- 1) İnsanların temel haklarının kullanılmasına imkan verilmesi
- 2) Üretim ve tüketimde etkinlik
- 3) Demokrasidir.

Yerel yönetimler; yöre halkının ihtiyaçlarını en optimal seviyede karşılamak amacıyla, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve o alanda yaşamını idame ettiren halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen; siyasal, toplumsal ve yönetsel kurumlardır.

Ergun (1997)’a göre; yerel yönetimler, kamu yönetiminin vatandaşa en yakın birimleridir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin bir ögesi olma kapsamında, yukarıda sözü edilen yeni değerlerin etkisini net bir şekilde gözlemleyebileceğimiz alanlardan sayılabilirler. Tam ve kapsayıcı bir tanım vermek oldukça güç olsa da kamu yönetimi, “kamu siyasalarının yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve kümesel çabaların uyumlaştırılması” olarak tanımlanabilir (Ergun, 1997: 4-5).



Bozkurt (1998)'a göre; yerel yönetimler, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilirler. Bu birimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları bulunmaktadır (Bozkurt, 1998: 259).

Eryılmaz (1995)'a göre; modern anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimin hizmet yükünü merkez dışındaki kuruluşlara devretme suretiyle hafifleten, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kaynak oluşturma gibi bir takım görev ve yetkilerini merkez dışındaki kuruluşlar olan taşra kuruluşları, yerel yönetimler, yarı özerk kamu kurumlarına aktarılma sürecini ifade eden ve merkezi yönetimin makro düzeydeki hizmetlere daha çok eğilmesine imkan sağlayan bir ilkedir (Eryılmaz, 1995: 344-345).

Nalbant (1997)'a göre; yerinden yönetim Fransız idari hukuku öğretisinden ortaya çıkan bir kavramdır. Topluma sunulacak yerel hizmetlerin; devlet mekanizmasınınca tek elden değil; merkezi teşkilat içinde yer almayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan, nispi özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir (Nalbant, 1997: 39).

Keleş ve Yavuz (1989)'a göre; Yerinden yönetim, yasa ile oluşturulan yönetim organlarının yasalarca belirlenen görevleri yerine getirmeleri için kendi kişiliğini haiz, siyasal ve mali yetkilerle donatılmalarıdır (Keleş ve Yavuz, 1989: 17).

Günday (1992)'a göre; yerinden yönetim, topluma sunulacak bazı yönetsel hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi teşkilat içinde yer almayan ve merkezi hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Günday, 1992: 14).

Görüldüğü üzere yerel yönetimler genel itibariyle yasa ile oluşturulmuş, kendi kamu tüzel kişiliklerine haiz, mahalli ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulmuş nispi özerkliğe sahip idarelerdir.

### **1.2.1.1 Yerel yönetim özellikleri**

#### **1.2.1.1.1 Özerklik ve demokrasiye uygunluk**

Yerel yönetimlerin idari ve mali olmak üzere iki tür özerkliği söz konusudur. Özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi, idari özerklik yetki alanı içerisinde mevzuata uygun olarak serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetim makamlarının onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücünü göstermektedir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin bağımsız bir bütçesinin olması ve görevlerine uygun şekilde yeterli kaynağa sahip olmasını ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir müdahale olmadan görmeleri ve tüzel kişilikleri olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları, bu özelliklerin sonucudur. Yerel yönetimlerin yönetimi seçmenler tarafından seçimle iş başına gelen mekanizmalar tarafından yerine getirilmektedir. Halkın iradesinin yönetime yansması sebebiyle demokrasiye uygun bir yönetim anlayışıdır.

Ancak özerklik, Türkiye gibi jeopolitik önemi olan, karmaşık coğrafyalarda bazen üniter yapıyı tehdit edebilir. Türkiye Cumhuriyeti devlet sistemi, buna karşılık bu özerkliği zedelemeyen, işleyişi aksatmadan bir sistem geliştirmiştir. Bu sisteme idari vesayet sistemi denir.

##### **1.2.1.1.1.1 İdari vesayet**

Anayasanın 127nci maddesi idari vesayeti “Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde tanımlamaktadır (Anayasa 127. Madde).

İdari vesayet emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermez. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim arasındaki ilişkileri düzenlemek için kanun nezninde tanınmış istisnai bir yetkidir. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki kanunda; “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip

olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak.” tanımlaması yapılarak İçişleri Bakanlığına bu konuda açık bir yetki tanınmıştır.

İdari vesayetın en nihai hedefi yerel yönetim yapılarını siyasetten uzak tutarak, mahalli hizmetleri karşılamak ve bu şekilde topluma hizmet verebilmektir. Merkezi Yönetim kişiler üzerinde mahalli idare organlarının, meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması, işlemler üzerinde ise iptal, onama, yeniden görüşme isteme, yargıya başvurma, erteleme, izin, düzeltme gibi yetkilere haizdir.

#### **1.2.1.1.2 Mali denetim zorluğu**

Yerel yönetimlerin mali denetim zorluğu geçmişten bugüne hep tartışılan bir konudur. Özellikle Avrupa Birliği yolunda olan Türkiye için ciddi bir sorundur. Yerel yönetimlerin gerek özerk yapılarına zarar vermemek gerekse de hizmetlerin aksamaması adına karar mekanizmalarına mümkün olduğuunca müdahil olunmaz. Çünkü görülen işler elzem işlerdir. Günlük hayatın içinden, toplumun işleyişini etkileyen hizmetlerdir.

Hal böyleyken oy kaygısı ile davranan seçilmişler, atanmışların yerel yönetimler üzerindeki denetimlerini kısıtlamaya çalışırlar. Çünkü hizmetlerin gecikeceğine inanan seçilmişler, oylarının düşeceğine, halka olumsuz yansıtacağına inanırlar. Anthony Downs (1957)’a göre; demokrasilerde seçimle iş başına gelen siyasi idareler, hükümetler sağladığı siyasi desteği maksimize etmeyi ve iktidar olmayı amaçlar. Hükümetler kamu harcamaları politikasının kendilerine sağladığı marjinal oy kazancı, vergi veya finansman politikasının neden olduğu marjinal oy kaybına eşit oluncaya kadar harcama politikalarını sürdüreceklendir (Demokrasinin Ekonomi Teorisi).

Oy maksimizasyonu ekseninde olan siyaset ile kamunun mali denetimini yapmaya çalışan bürokratlar arasında mali denetim kavramı sıkışmıştır. Bürokratlar kendi pencerelerinden bakmakta, kamu yararını gözetmekte, siyasiler ise kamu yararının halka hizmet ile olacağına inanmaktadır. Ancak seçilmişlerin atanmışlar üzerindeki üstünlüğü ile bürokratlar geri adım atmak zorunda kalmakta, mali denetimi mümkün olduğuunca suya sabuna dokunmadan yapmaya çalışmaktadır. Sonuç olarak mali denetim tam randımanlı yapılamamaktadır.

### 1.2.1.1.3 Bürokrasi ve kırtasiyecilik minimizasyonu

Bürokrasi, kelime olarak, Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiştir. “Burra”, masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; “Kratos” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, “masaların ya da büroların egemenliği” anlamındadır. Kırtasiyecilik ise; bürokrasi sistemi içerisine yerleşmiş, gereksiz formalite ve işlemler olarak nitelendirilebilir.

Yerel yönetimlerin en faydalı yönü bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği en aza indirmesidir. Halkın ihtiyaç duyduğu, istediği, beklediği hizmetleri bizzat yerinde isteyebilmesi ile bürokrasi en alt düzeye inmektedir. Herhangi bir vatandaşın merkezi yönetimle olan bir münasebetinde, Ankara ile yazışmalar, kimi zaman bir imza için bile başkente gitme zorunluluğu doğmaktadır. Yerel yönetimlerde ise hizmeti veren kuruluş ile hizmete ihtiyaç duyan kişi veya kurumlar aynı yerde ikamet ettikleri için işlemler daha hızlı yapılmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye’deki kamu sisteminde son yıllarda yapılan yenilikçi adımlar bürokrasi ve kırtasiyeciliği önemli ölçüde azaltmıştır. E-devlet projesi bunun en büyük ayağıdır. Örnek olarak adli sicil kaydı gösterilebilir. E-devlet projesinin uygulamaya geçmesinden önce adliyeye şahsen gidilerek, dilekçe yazılıp, ücreti ödenip, ilgili memura ulaşıp sicil kaydı alınabilirken, e-devlet uygulamaları sayesinde doğrudan vatandaşlık numarası ve şifre ile adli sicil kaydı alınabilmektedir. Başka bir örnek olarak, 2014 yılında Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (ASKİ) elektronik ortamdan su aboneliği yolunu vatandaşlara açmış olması gösterilebilir. Konuyla alakalı Teftiş Kurulu Başmüfettişi Erkan AYDIN, yaptıkları incelemelerde abonelerden olumlu geri dönüşler alındığını, abonelerin azaltılan kırtasiyecilikten memnun olduklarını dile getirdiklerini belirtmiştir. Aynı zamanda “Sumatik” uygulaması ile kartlı sayaçlara su yüklemeleri yapılabildiği, bunun zaman tasarrufunu artırdığı, abonelerin uygulamadan çok memnun kaldığı belirtilmiştir.

Görünen o ki yerel yönetimlerde bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltan başarılı çalışmalar da yapılmaktadır. ASKİ bu konuda tüm yerel yönetimlere örnek çalışmalar yapmakta olup diğer yerel yönetimlerin de ASKİ’yi örnek alarak vatandaşa en hızlı ve maliyetsiz şekilde hizmet götürmesi bir gereklilik olarak görülmektedir.

### **1.2.2 Yerellik İlkesi (Subsidiarite)**

Anlamı itibariyle Türkçede tam karşılığı olmayan Subsidiarite; kelime olarak, yetki ikamesi, yetki paylaşımı, hizmette halka yakınlık olarak ifade edilebilir. İlke olarak Subsidiarite, örgütlenmiş olan toplumsal veya siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt kademelerde olmasını, üst kademenin ancak alt kademenin üstlendiği görevleri etkili olarak yerine getirememesi durumunda müdahale etmesini öngörür.

Canatan (2001)'e göre; devletle, devlet-altı düzeydeki siyasal ya da yönetsel yapılar arasında ortak eylem alanlarında eylem önceliğinin yurttaşla daha yakın alt birimlere ait olması; üst birimin, alt birimin yetersiz kalması durumunda ve yetersiz kaldığı ölçüde müdahale ederek alt birimin yeniden işlevini yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesidir (Canatan, 2001: 41).

Canatan (2001)'e göre; yerellik ilkesinin yönetsel yapılanmada heterojen bir çoğulculuğu öngören, yurttaşların ve yerel toplulukların farklı olma haklarını gözeten bu ilkenin, yurttaşların mutlak eşitliğine ve egemenliğin tekliğine dayanan üniter devletlerde uygulanamayacağı, modern devletin sade ve basit modeline sığmayacağı ileri sürülebilmektedir. Yine yerellik ilkesinin kilise kökenli olması nedeniyle, egemenliğin halktan kaynaklandığı tezini savunan laik temelli modern anayasalar tarafından şüpheyle karşılandığı ifade edilmektedir. Aynı görüşe göre yasalar çerçevesinde yerellik ilkesi olamayacağını zira bu durumda merkezin genel yetkisinin peşinen kabul edilmiş sayılacağı ve merkezin istediği zaman bu yetkiyi geri alabileceğini belirtmektedirler. Bütün bu veriler bağlamında üniter devletten ziyade federal yapılarda daha kolay hayata geçirilebileceği ifade edilmektedir (Canatan, 2001: 49-51-52).

Nihayetinde yerellik ilkesi demokrasiyi geliştirmesinin yanı sıra hizmetlerin daha fazla yerelleşmesine katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla bu ilkeyle kamu yönetimine yeni bir bakış açısı gelmiştir.

### **1.2.3 Türkiye'de Yerel Yönetimlere Bakış**

Ortaylı (1985)'ya göre; Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi Avrupa'daki tarihsel süreç kadar eski değildir. Türkiye'nin tarihinde modern belediyeçiliğin

yerine getirilmeye çalışılması, Tanzimat devrinde uygulanmasına girişilen reformlardan biridir (Ortaylı, 1985: 111).

Tekeli (1992)'ye göre; batılılaşma hareketi tepeden inme olduğu için bu hareketin bir parçası olan Belediye olgusu da köksüzdür. Bu açıdan halk katılımının olmadığı batıdaki gibi sivil toplum kurumu olarak gelişmeyen belediyeler, mali kaynakları kıt ve güçsüz kurumlar olarak kalmışlardır (Tekeli, 1992: 8).

Ortaylı (1985)'ya göre; Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören 1921 anayasası özerk belediyeçiliğe ait önemli kararlar alınmıştır. Vilayetlerin mahalli işlerde muhtariyeti olduğunu savunan ve valinin görevlerini sınırlayan 1921 Anayasası bugün için bile demokrasi tarihinin önemli bir adımıdır (Ortaylı, 1985: 208).

Ortaylı (1985)'ya göre; 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanun'unun belediyelere istenen geniş yetkileri vermemesine rağmen vakıfların yetkilerinin azaltılması, şer'i mahkemelere ait bir takım görevlerin kaldırılması, modern belediyelerin gelişmesine olanak tanıyan hukuki düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır (Ortaylı, 1958: 209).

Keleş (1992)'e göre; yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin 1925-1937 yılları arasında Doğu Anadolu Bölgesinde ulusal birlik ve toprak bütünlüğü için tehlike sayılabilecek bir dizi olaylarla uğraşmak zorunda kalması, merkez dışındaki siyasal örgüt ve birimlere kuşku ile bakılmasını sağlamıştır (Keleş, 1992: 38).

Eryılmaz (1995)'a göre; çok partili hayata geçişten sonra bile yerel demokrasi ve yerel yönetim alanında demokratikleşme gerçekleşmemiştir. Yerel Yönetimler fonksiyonlarını her bakımdan gittikçe yitirerek, merkeze bağlı hale gelmişlerdir (Eryılmaz, 1995: 342).

Ortaylı (1985)'ya göre; çok partili dönemde merkezi hükümetin ağırlaştırılmış vesayetinin nedeni ne Tanzimatçı devlet adamları ne de dönemin tek parti şefleri olmayıp, seçim endişesi içinde hareket eden partizan eğilimli politikacılarıdır. Bu nedenle merkezi hükümet yetkililerinin yerel yönetimler üstündeki baskıcı politikaları, mali ve idari yetkileri, partizan ve rasyonel olmayan politikaların aracı haline gelmiştir (Ortaylı, 1985: 209).

Görmez (1997)'e göre; 1973 sonrası Türkiye, belediyeçilik açısından önceki dönemlerden çok daha farklı özellikler göstermektedir. Ancak bu farklılık yasal düzenlemeler açısından değildir. Farklılık 1973-1980 yılları arasında başlayan yerel

yönetim ve demokrasi tartışmalarında, kentlerin değişen sosyal ve kültürel yapısında ortaya çıkan değişikliklerin, katılımcı yerel yönetim anlayışı ve bilimsel görüşlerin ışığında şekillenen oluşumun yarattığı yerinden yönetim anlayışıdır (Görmez, 1997: 136).

Göymen (1997)'e göre; bu dönemde siyasal iktidarın niteliği ve kaynakları da değişmeye başlamıştır. Bu değişen denge içinde merkezi hükümet yerel yönetim ikilisinin görev bölümü yapmaları ve ilişkiler sistemini kurmaları gündeme gelmiştir. Artık kentlerde yaşayan dinamik kesimleri inandırmadan ve belirli şekillerde karar ve süreçlere katılmalarını sağlamadan toplumu tepeden inme kararlarla yönetmek zorlaşmıştır (Göymen, 1997: 25).

12 Eylül 1980 askeri darbesi ile geçiş dönemine girilmiştir. 1984 ile yerel yönetimler bambaşka bir yapıya dönüşmüştür. Çünkü bu yılda çıkarılan 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Anakent belediyelerinin kurulmasını sağlamıştır. Akabinde 90'lı yıllarda AB müzakere süreci, kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmuş ve kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmiştir. 2004 yılında çıkarılan Belediye Kanunları merkezi otoritenin yerelleşmeye yönelik adımı olarak, yerel yönetimlere yeni bir düzenleme getirmiştir. 2004 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Yerel Yönetimlerin Türkiye tarihindeki başlangıcını olarak Tanzimat Dönemi esas alındığında, Türkiye'nin henüz 200 yılını bile doldurmamış yerel yönetim tecrübesi olmasına rağmen geldiği nokta dikkat çekicidir. Özellikle 12.11.2012 tarih ve 6360 numaralı kanun, yerel yönetim alanında yeni bir çığır açmıştır. Büyükşehirlerin hizmet sınırlarını mülki idare sınıfları olarak belirleyen yasa ile yerel yönetimlerin yetki alanı genişletilmiştir. Bunun yanında il özel idarelerinin büyükşehirlerle devri ile büyükşehir belediyeleri daha da güçlenmiştir.

#### **1.2.4 Dünyada Yerel Yönetimlere Bakış**

Tekeli (1992)'ye göre; Avrupa'da özerk yönetim anlayışının yerleşmesi, 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. yüzyıldan sonra feodalizmin geniş ölçüde çözülmesiyle olmuştur. Burjuvazi, gelişmesine paralel olarak yaşadıkları kentlerde yargılamayla, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için

vergi koymayı ve toplamayı içeren ayrıcalıklar elde etmişlerdir. 13. yüzyılda serbest kentler ortaya çıkmış ve aralarında savunma ve ticaret birliklikleri oluşturmaya başlamışlardır. Daha sonra bu birlikler devlete dönüşmüştür (Tekeli, 1992: 6).

Gelişen küresel dünyada artan yerel istek ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 2002 yılında Avrupa Kentsel Şartı'nı gözden geçirmeye karar vermiş olup, bu yönde çalışmalar başlatmıştır. Yaşam kalitesinin yükseltilmesinin, kentin istikrarlı şekilde gelişmesinin bir anahtarı olduğuna inanan Kongre, Şart'ın günümüzün ihtiyaçlarına göre gözden geçirilmesine ve güncelleştirilmesi gerektiğine karar vermiştir.

Küresel anlamda uygulanan Yerel Gündem 21, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin üretiminde katılımcı yönetim anlayışından yararlanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Yerel Gündem 21 yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplum örgütleri ve diğer yerel aktörlerin, sorunları ve önceliklerini dikkate alarak kendi yerel gündemlerini oluşturmalarını karara bağlamaktadır. Her ülkedeki yerel yönetimlerden beklenen, kendi halkı ile katılımcı bir süreci başlatma ve yerel gündemlerini oluşturma görüşünü benimsemeleridir.

Bu hedefin gerçekleştirilmesi için, yerel yönetimler kendi sınırları içinde ikamet eden halkla, özel sektör ve yerel örgütlerle diyalog ve işbirliğini geliştirmelidir. Diğer bir ana hedef ise, yerel alanda kadınların ve gençlerin daha fazla söz sahibi olduğu bir oluşumun gerçekleştirilmesidir. Öyle ki, tüm yerel yönetimler karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin katılımını sağlayacak yapısal ve kurumsal değişiklikler yapmaya çağrılmaktadır.

Demokrasinin en gelişmiş iki ülkesi olarak nitelendirilen ABD ile Fransa incelendiğinde, aralarında yerel yönetim noktasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. İki ülkede de parlamenter demokrasi olmasına rağmen, ABD'de başkanlık sistemi bulunmakta, eyalet sistemi ile yönetilmektedir. Fransa'da ise Türkiye benzeri üniter bir devlet yapısı bulunmaktadır. Bir başka örneğe İngiltere'dir. İngiltere siyasi ve idari yönden parlamenter bir demokrasiye sahip iken, Fransa gibi merkeziyetçi bir yapı yoktur. Türkiye, bu ülkelerden Fransa ile benzerlik göstermektedir. Bunun temelinde Osmanlı devletindeki batılılaşma girişimleri sırasında Fransa'nın örnek alınmış olması bulunmaktadır. Ülkeler arasında mukayeseler yapıldığında yerel yönetim anlamında farklılıklar göze çarpmaktadır.



İngiltere’de idari yapı içerisinde yerel yönetimlerin 12. yüzyıldan sonra ortaya çıkan kent yönetim geleneğinden gelen bir ağırlıkları vardır. Ancak yerel yönetimlerin mevcut yapı içerisinde herhangi egemenlik sıfatları olmamakla beraber yasal, idari veya adli anlamda üstün kamu gücü ile donatılmamışlardır. Ülkede yerel yönetimler tamamen merkezi parlâmentonun kanunlarla oluşturduğu kurumlardır. Parlamento dilediği zaman yetkilerini sınırlandırabilir ve hatta 1986 yılında büyük şehir yönetimlerine yaptığı gibi tamamen kaldırmaya yetkilidir. Ayrıca yerel yönetimler merkezi idarenin doğrudan üstlenmediği veya başkaca kişilere gördürmediği görevleri yapmakla mükelleftirler.

Ülkede yerel yönetimler polis, itfaiye, trafik, sivil savunma, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, kültür eğlence ve spor hizmetleri gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Polis hizmetleri noktasında İçişleri Bakanlığı ile müştereken yetkilerin paylaşıldığı unutulmamalıdır.

Almanya’da yerel yönetim kolu olan belediyeler, diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geniş ve çeşitli hizmetleri yerine getirirler. Belediyelerin yerel sorumluluklarının önemli bir bölümü, federal hükümet ya da il yönetimi tarafından devredilen sorumluluklardır ve belediyeler, onların idari bir şubesi olarak işlev görmektedir. Sağlanan hizmetlerin bir üst yönetim tarafından gözetimi de çeşitlilik göstermektedir. Seçimlerin yönetimi, vergileme ve binalara ruhsat verilmesi, kamu sağlığı gibi işlerde belediyeler, eyaletler adına hareket etmekte ve eyaletler tarafından denetlenmektedir. Kendilerine yetki ve sorumluluk devredilen diğer alanlarda ise, çerçeve sınırlar yasalarla koyulmakla birlikte, kendi karar alanlarına sahiptirler. Bu alanlardaki hizmetler okul binalarının yapımını, kamu işletmelerini, toplu taşımacılığı, koruyucu sağlık hizmetlerini, itfaiye hizmetlerini, su, elektrik ve doğalgaz sağlamasını, konut yapımını ve bazı yolların yapım ve bakımını kapsamına alır. Almanya’yı Türkiye’den ayıran en büyük fark yerel polisin örgütlenmesinin belediyelerin yetkisi alanında olmasıdır. Bu hizmetlerin yürütülmesi yönetmelikle düzenlenip büyük bir bölümü eyaletlerin mali yardımına bağlıdır.

İtalya’da belediyelerin hali hazırdaki sınırları 1860’lı yıllara dayanmaktadır. Belediyeler Almanya gibi ülkelerin aksine genellikle yüksek düzeyde yetki gerektirmeyen, kendi yöreleri ile sınırlı hizmetleri ifa etme yetkisine sahiptirler. Kendi belde sınırlarında sağlıklı ilgili hizmetleri, kamu yardımlarını, konut

ihtiyaçlarını, felaket yardımlarını, okul inşaatlarını, kültürel faaliyetleri yerine getirmektedir. Belediye organları belediye başkanı, yönetim kurulu ve başkandır.

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler daha çok üye ülke sistemi paralelinde gitmektedir. Çünkü her üye ülke, her eyaletin kendine özgü bir sosyo-ekonomik yapısı vardır. Bu nedenle de uygulamalarda bazı farklılıklar göze çarpmaktadır.

Nadaroğlu (1998)'na göre; ABD yerel yönetimlerinin kendine özgü birtakım özellikleri vardır. Bunların başında, yerel yönetim birimlerinin çeşitli üye devletlerde değişik fonksiyonlara, hatta bazen değişik isimlere sahip olmaları gelir (Nadaroğlu, 1998, s:126).

Türker (1999)'e göre; bazı yerel yönetim birimleri bir kısım üye devletlerde mevcut iken, diğerlerinde mevcut değildir. Bazen de aynı fonksiyonu ifa eden mahalli üniteler üye devletlerde değişik biçimlerde isimlendirilmektedir (Türker, 1999: 596).

Ayhan (2008)'a göre; 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Şartı dikkate alındığında, özellikle özerk yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin sorumlulukları, denetimi, mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı gibi unsurları incelendiğinde, ABD yerel yönetimlerinin, her ne kadar temel olarak İngiltere, Fransa ve Almanya ağırlıklı bir yapısal özellik taşısalar da, çoğu Avrupa ülkesindeki benzerlerinden yerel demokrasi bağlamında daha ileri oldukları değerlendirilmektedir (Ayhan, 2008: 106).

### **1.2.5 Yerel Yönetim Organları**

Yerel yönetim organları, T.C. Anayasa'sının 127. Maddesinde Mahalli İdareler başlığı altında açıklanmıştır. 127. Madde Mahalli İdareler'i "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlamıştır. Kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 127. Maddesi idari seçimlerin beş yılda bir yapılmasını karar altına almıştır. Aynı maddede seçilmiş organların organlık sıfatı kazanmalarına ilişkin itirazların denetiminin yargı yolu ile olacağı, ancak görevleri ile ilgili soruşturma

veya kovuşturma geçiren mahalli idare organlarının üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından geçici tedbir amacıyla uzaklaştırılabileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 127. Maddesinden hareketle yerel yönetim ve kamu reformu çerçevesinde çıkartılan ve yürürlüğe girilen kanunları; 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, aynı yıl çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu olarak listelemiştir (Çelik, 2011: 263).

### **1.2.5.1 Belediye**

Belediye, bir yerleşim alanının yerel anlamdaki hizmetlerinin görülmesi amacıyla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlardır. Belediyeler bu yerleşim alanlarının su, elektrik, aydınlatma, temizlik, esnafılık faaliyetlerinin düzenlenmesi, yürütülmesini sağlar. Bu bölümde belediyeler tanımlanarak, türleri ve yasal dayanakları hakkında bilgi verilecektir.

#### **1.2.5.1.1 Belediye kavramı**

Belediye kelimesi, şehir, memleket manalarına gelen Arapça beled veya belde kelimelerinden gelir. Belediye, Fransa'da municipalite, İngiltere'de municipality ve Osmanlı'da ise şehremaneti olarak kullanılan bir kavramdır. 1876 Kanunu Esasi'nin ilanı aynı zamanda Birinci Meşrutiyet döneminin başlangıcıdır. Kanunu Esasi'nin getirdiği düzenlemeler, yerel yönetimlere ilişkin hükümler de ihtiva etmektedir. Nitekim 112. madde “yerel hizmetlerin Dersaadet ve taşrada belediye meclisleri eliyle yürütülmesinin esas olduğu”nu düzenlemektedir. Bunun yanı sıra Meclisi Mebusan'ın ilk çıkardığı kanunlardan biri de “Dersaadet Belediye Kanunu”dur. O dönemde İstanbul ve taşra için ayrı ayrı belediye kanunları yapılması kararlaştırılmıştır. İstanbul için “Dersaadet Belediye Kanunu” yapılırken taşra için de “Vilayet Belediye Kanunu” çıkarılmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 3. maddesi; “Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır.

Ergin (1922); ortak menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir belde oturan halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirttiği sınır ve sorumluluk dairesinde seçmiş oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri”dir (Ergin, 1922: 1).

Şemsettin Sami, Kamus-i Türki eserinde; “Bir şehrin umumi işleri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare” olarak tanımlama yapmıştır (Sami, 1989: 301).

Gökaçtı (1996)’ya göre; belediyenin varlığı için yerleşik bir topluluk olmalı, kent/şehir topluluğu olmalı (en azından kasaba), belediye merkezi yönetimden ayrı bir yönetim örgütü olarak değerlendirilmelidir (Gökaçtı, 1996: 10).

### **1.2.5.1.2 Belediye türleri**

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 2009 yılı faaliyet raporları incelendiğinde Türkiye’de belediye türleri; büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere dört çeşit olarak gözüktüğü görülmektedir. Ancak 12.11.2012 ve 6360 sayılı kanunla belde belediyeleri kapatılmış, büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırlar olarak tanımlanmıştır.

Kanunun ilk maddesi “Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi” başlığı altında gerekli açıklamaları aşağıdaki gibi yapmaktadır:

MADDE 1 – (1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

(2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.

(3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

(5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

(6) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.

Özetle 6360 sayılı kanunla bazı il belediyelerine büyükşehir belediyesi statüsü verilmiş, bunun yanı sıra nüfusu 2000 kişinin altına düşen 559 belde belediyesi kapatılarak mahalle, kasaba belediyeleri ise köy tüzel kişiliğine dönüştürülmüştür. Yeni düzenlemenin 2014 yılında yürürlüğe girmesi ile 30 Büyükşehir Belediyesi, 51 İl Belediyesi, 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 400 İlçe Belediyesi, 397 Belde Belediyesi olmak üzere 1397 belediye bulunmaktadır.

### **1.2.5.1.3 Büyükşehir belediyeleri**

1982 Anayasası döneminde getirilmiş olan en önemli yenilik 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile kurulmuş büyükşehir belediyeleridir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan; "büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" maddesine dayanılarak 1984 yılında büyükşehirler, Türk Belediyecilik tarihinde yer almaya başlamıştır.

1984 yılında 3030 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri" büyükşehir olarak tanımlanmış, 4.maddesinde de büyük şehirlerde büyükşehir adı ile büyükşehir belediyesi kurulacağını hüküm altına alınmıştır. Yasanın ilk halinde İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyükşehir belediyesi yer almaktaydı. 1986-1988 döneminde beş büyükşehir belediyesi daha kuruldu. Bunlar sırasıyla 1986 yılında 3306 sayılı yasa ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı yasa ile Bursa, 3398 sayılı yasa ile Gaziantep ve 3399 sayılı yasa ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı yasa ile Kayseri büyükşehir statüsüne geçirildi. 1993 yılına gelindiğinde yedi büyükşehir belediyesi daha kuruldu. Bu yedi büyükşehir; Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit (Kocaeli) ve Samsun'du. 2000 yılında ise Sakarya (Adapazarı) büyükşehir olmuştur.

2011 yılında hazırlanan kanun tasarısı, 2012 yılında mecliste yasalaşmış, 2014 yürürlük tarihi itibarıyla; Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kahramanmaraş, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van olmak üzere 30 şehir, büyükşehir statüsünde yer almıştır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 3. maddesi 1.fıkrası a bendi; “Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak büyükşehir belediyelerini tanımlamaktadır.

Aynı maddenin b bendi büyükşehir belediyesi organlarını, “Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı” olarak saymaktadır.

Aynı yasanın 4.maddesi; “Mevcut yasaya istinaden toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” derken, müteakiben 5.maddesi ise; “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır” demektedir.

Yasa incelendiğinde; büyükşehir belediyelerinin bazı görev ve yetkileri şunlardır;

- 1) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- 2) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
- 3) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

- 4) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- 5) Belediye Kanununun 69 ve 73'üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak
- 6) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- 7) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- 8) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- 9) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdukmak, işletmek veya

işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

- 10) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- 11) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- 12) Yolcu ve yk terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- 13) Büyükşehir'in btnlğine hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve oğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.
- 14) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
- 15) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- 16) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.



- 17) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
- 18) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettiirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- 19) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- 20) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
- 21) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettiirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.
- 22) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek.
- 23) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

#### 1.2.5.1.4 İl belediyeleri

İçişleri Bakanlığının 2014 yılı Türkiye Mülki İdare Bölümleri envanterine göre; Türkiye’de 2014 yılı itibariyle 81 vilayet bulunmaktadır. Bunlardan 30’u büyükşehir belediyesi olmakla birlikte, kalan 51’inde il belediyesi olarak hizmetler yürütülmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu 4. maddesinde; “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur” demektedir. Kanun maddesinin ikinci kısmındaki “İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur” ibaresi, illerde belediyelerin varlığının yasal dayanağını teşkil etmektedir.

İl belediyeleri, il merkezinde yaşayan sakinlerin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde genel bir tanım yapılabilmektedir. Burada il belediyelerinin büyükşehirlerden en büyük farkı il belediyelerinin görev alanının il merkezi olarak sınırlandırılmış olmasıdır. Bu duruma örnek olarak Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi’nin Siverek sınırlarında görev ve yetkiye haiz iken, Niğde Belediyesinin Bor ilçesine karşı böyle bir sorumluluğunun, görev ve yetkisinin bulunmaması gösterilebilir. İl belediyelerinin olduğu yerlerde ilçelerin mahallî ihtiyaçları, ilçe merkez belediyelerince karşılanmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 3. bölüm 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları başlığı altında il belediyelerinin görev ve sorumlulukları, 15. maddesinde ise yetki ve imtiyazları aşağıdaki şekilde tanımlamaktadır;

Madde 14- Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; 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, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır. Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

Madde 15- Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

- a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç

dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

- o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,
- (r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.
- (l) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

#### **1.2.5.1.5 İlçe belediyeleri**

İçişleri Bakanlığının 2014 yılı Mülki İdare Bölümleri envanterine göre; Türkiye'de 919 tane ilçe bulunmaktadır. Bu aynı zamanda 919 ilçe belediyesi olduğu anlamına da gelmektedir. Ancak burada ilçe belediyelerinin iki türlü olduğu gözden kaçmamalıdır. Bir tarafta büyükşehir belediyeleri bünyesindeki ilçe belediyeleri var iken, diğer tarafta büyükşehir olmayan il sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri bulunmaktadır.

2014 yılı Mülki İdare Bölümleri envanterine göre; büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519, diğer ilçe belediye sayısı ise; 400 olmak üzere toplam 919 ilçe belediyesi faaliyet göstermektedir. İlçe belediyelerinin genel tanımı, "ilçe merkezinde yaşayan vatandaşların mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak yapılabilir. İlçe belediyelerinin yetkileri ilçe sınırları içindedir. İlçe sınırları dışında aynı ilde olsa bile herhangi bir yetkiye haiz değildir.

İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise; 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

#### **1.2.5.1.6 Belde belediyeleri**

İçişleri Bakanlığının 2014 yılı Mülki İdare Bölümleri envanterine göre; Türkiye’de 397 tane belde belediyesi bulunmaktadır. Belde; ilçe niteliğinde bulunmayan, ancak nüfus yoğunluğu, yapılaşma ve birçok yönden köylerden nitelikli yerleşim alanlarıdır.

Belde Belediyeleri hakkında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri ile bazı düzenlemeler getirmiştir. İlgili kanunun 1. maddesinin (3) fıkrası;

Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır” şeklinde hüküm getirerek, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun şehirlerindeki belde belediyelerinin belediyelikleri düşürülmüştür.

Büyükşehirlerde belde belediyeleri kaldırılmasına rağmen, diğer 51 vilayette yer alan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri ve hukuki statülerinde herhangi bir değişiklik gerçekleşmemiştir. İçişleri Bakanlığının yapmış olduğu çalışmadaki 397 belde belediyesi, büyükşehir dışında kalmış 51 vilayetin sınırları içerisindeki belde belediyesidir. Belde belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı kanununun 14. ve 15. maddelerinde ayrıntılı belirtilmiştir.

### 1.2.5.2 İl özel idaresi

İl Özel İdaresi anlamında ilk adımın 1864 Nizamnamesi ile atıldığı, 1871 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile eskinin yürürlükten kalktığı, 1871 Nizamnamesi ile yerel yönetimlerin özerk bir yerel yönetim değil, bir tür danışma meclisi olarak tarif edildiği bilinmektedir (Hakyemez, 1998: 170, Bıçaklı, 2009: 5).

1921 yılında Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye ile özerk bir il özel idare sistemi getirilmek istenmiştir. 1924 Anayasasında İl Özel İdareleri ile ilgili düzenlemeler bulunmamaktadır. Ancak bu konu ile ilgili kanunlar Meclis tarafından çıkartılmaya devam edilmiştir. 1961 Anayasası'nın "Yönetimin Esasları" başlığı altında yer alan 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı öngörülmüş, 116. maddesine göre ise yerel yönetimlerin; il, belediye ve köy halkının ortak gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Böylece 116. madde ile yerel yönetimler anayasal kuruluş halini almış, yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu öngörülmüş, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanıp kaybetme konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağı esası getirilmiş ve yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması ilkesi kabul edilmiştir. İl Özel İdareleri ile ilgili en önemli değişiklik 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile yasanın adı başta olmak üzere günün koşullarına yanıt vermesi beklenen değişiklikler yapılmıştır.<sup>32</sup> 22.05.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla 1913 tarihli geçici yasa yürürlükten kaldırılmış ve İl Özel İdarelerinde köklü bir değişiklik yapılmıştır (Bıçaklı, 2009: 7-9).

İl Özel İdaresinin organları ile ilgili olarak 5302 sayılı yasa, 3360 sayılı eski yasanın belirlediği üç yönetim organını yapı olarak korumuştur. Bu organlar İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'dir. İl Genel Meclisi üyeleri, beş yılda bir halk tarafından seçilir. İl özel yönetiminin karar organı olarak görev yapar. 5302 sayılı Kanun, il genel meclisi başkanlığını valilerden alarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişi tarafından yürütüleceği hükmünü içermektedir. Vali yürütme organı konumundadır. Meclis Başkanı, meclis toplantılarının gündemini belirler ve başkanlığını yapar, çalışmalarının düzenli olmasını temin eder. Meclis Başkanının



meclis içinden seçilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan “yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi” ilkesine de uygunluk sağlamaktadır. 5302 sayılı Kanun'un 17. Maddesi, “denetim komisyonu” oluşturulmasını, komisyon üyelerinin meclis içinden seçilmesini zorunlu bırakmıştır. Komisyon, İl Özel İdaresinin gelir ve giderlerini denetlemekle görevlidir. (Bıçaklı, 2009: 18-20).

İl Encümeni, il özel idaresinin müzakere, danışma ve karar organıdır. 5302 sayılı yasaya göre il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dâhil edilerek uzmanlık niteliği artırılmak istenmektedir. Vali, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Devletin, hükümetin, bakanlıkların ve merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisidir. İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

İl Özel İdaresinin il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere görevleri Tablo 1.1'de verilmiştir.

**Tablo 1.1:** İl Özel İdaresi il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında görevleri (Bıçaklı, 2009).

İl Sınırları İçinde	Belediye Sınırları Dışında
Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret	İmar
İlin çevre düzeni planı	Yol
Bayındırlık ve iskân	Su
Toprağın korunması	Kanalizasyon
Erozyonun önlenmesi	Katı atık
Sosyal hizmet ve yardımlar	Çevre
Yoksullara mikro kredi verilmesi	Acil yardım ve kurtarma
Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları	Kültür, turizm, gencik ve spor
İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini	Orman köylerinin desteklenmesi
Binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler	Ağaçlandırma
	Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler

### 1.2.5.3 Köy

Köy; toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yönünden kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal faaliyete ilişkin işlevlere ayrımlaşan ve konutları ve yaşamı bununla belirlenen, görece küçük ve kırsal nitelikli yerleşim, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimidir. Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'nde köy tanımı "yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri veya nüfus yoğunluğu yönünden şehirden ayırt edilen, genellikle tarımsal alanda çalışılan, konutları ve öteki yapıları bu hayata uygun yerleşim birimi, köylük yer, köy yeri:" olarak verilmiştir. 442 sayılı Köy Yasasında, bu yerel yönetim birimi üç değişik şekilde tanımlanmıştır:

1. Nüfusu 2000'den az olan yurtlara köy denilir.
2. Ortak malları bulunan (cami, mektep, otlak, yaylak, bataklı vb.), toplu veya dağınık evlerde oturan insanların oluşturdukları yerleşim yeridir.
3. Bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve yasa ile kendisine verilen işleri yapan bağımsız bir varlıktır.

Köy yönetimlerinin organları muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir (Toprak, 2012: 9). Köy muhtarı, siyasi bir kimlik değildir. Köyde en az altı aydır ikamet eden, 25 yaşını tamamlayan, en az ilkokul mezunu, Türkçe okuma yazma bilen ve kanuni olarak seçilme hakkına sahip olan köylüler arasından seçilir. Köy ihtiyar meclisi üyeleri de aynı şartlara sahip olmalıdır. Ancak ihtiyar meclisi üyeliği için ilkokul mezuniyeti aranmamaktadır. Köy derneği, köyde en az altı aydır yaşanan ve 18 yaşını tamamlamış tüm köy halkından oluşmaktadır (Toprak, 2012: 9).

Köy muhtarlarının denetiminde, görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu yerel yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir. Muhtarların verdikleri kararlardan köy yararına olmayanlar, kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Kaymakam veya vali, köy muhtarının kararını bozarken, bozma kararını gerekçeli olarak yazmak, kararın hangi noktadan köy yararına ve yasalara aykırı olduğunu belirtmek zorundadır. Vali veya kaymakam, belli bir konuyu veya görüşü köy muhtarına zorla kabul ettirmeye yetkili değildir (Toprak, 2012: 19).

## İKİNCİ BÖLÜM

### MERKEZİ ve YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM

#### 2.1 Denetim

Dilimizde denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlanmış olan denetim amaç değil, örgütü daha verimli hale getiren bir araçtır (Akpınar, 2006: 15).

Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir. Denetim örgütün önceden saptanan standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür (Akpınar, 2006: 15).

#### 2.1.1 Denetim Kavramı

Yönetimin amaçlarını gerçekleştirmek için planlama, örgütlenme, yöneltme kavramlarının yanı sıra denetime de gereksinimi vardır. Yönetim sürecinin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. Ancak yönetimin yalnızca gerçekleştirilmiş olması yeterli değildir. Çünkü iyi

yönetim hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması durumunda söz konusudur. Bunun içinde yönetimin denetimle sınanması gereklidir.

Hem denetimde hem yönetimde olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve bir sonuca ulaşma durumu vardır. Bu nedenle denetimin ve yönetimin işlevleri arasında önemli benzerlikler vardır. Bunun yanı sıra yönetim ve denetim arasında zorunlu bir ilişki de bulunmaktadır. Denetim, içsel veya dışsal olarak yönetimi, eylem veya işlem olarak ta yönetim faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetkidir. Bazen denetimle yönetim iç içedir ve hiyerarşide olduğu gibi yöneten ve denetleyen aynı kişidir (Akpınar, 2006, s:14).

Örgütün çalışmalarının devamlı gözetim ve denetim altında tutulması, kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığının saptanması ve örgüt verimliliğinin devamlı olarak artmasını sağlayacak tedbirlerin alınması zorunludur. Bu açıdan bakıldığında denetim faaliyeti hayati bir öneme sahiptir.<sup>49</sup> Ayrıca birbirinden farklı olan bireysel ve örgütsel amaçlar nedeniyle üyelerin örgütsel amaçlar doğrultusunda çalışmalarını sağlamak için kontrol de gerekli olan bir kavramdır. Aksi halde faaliyetler gelişigüzel ve koordinasyondan uzak olacaktır. Bu yüzden denetim amaçlardan sapmaların olduğu durumlarda düzeltmeye katkı sağlayıcı bir faaliyet durumundadır.

Hukuk devleti anlayışı çerçevesinde örgütlerin ve kişilerin yasayla tanımlanmış olan faaliyetleri, sorumlulukları ve hakları doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Bu doğrultuda hareket etmelerinin sağlanmasında denetim oldukça önemli bir konuma sahiptir. Özellikle son zamanlarda önemi iyice artan ve 5227 sayılı kanunda da belirtilmiş olan katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim anlayışı, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması gibi amaçlar doğrultusunda kurumların ve kişilerin denetimini daha etkili hale getirmek amacıyla hareket etmiştir. Denetim yolsuzlukların oluşumunu engelleyen bu haliyle de set işlevi gören bir kavram olarak algılanmıştır.

### **2.1.2 Denetim Standartları**

Denetim, öncelikle yönetici tarafından planlanır sonrasında görev bölümü yapılır, sorumluluklar belirlenir ve denetim programlanır. Bu aşamada başlatılan yönetim faaliyeti sürekli gözetim ve denetim altında tutulur, planlama gözden geçirilir ve değişen durumlara göre yenilenir. Yöneticilerin uygulamaları tüm

amaçlarla karşılaştırabilme olanağı yoktur. Daha önce de belirtildiği gibi özellikle hiyerarşinin üst basamaklarına doğru ilerledikçe ve yönetimdeki etkinlikler arttıkça, ayrıntılı denetim olanağı azalır. Bu nedenle yönetici dikkatini, işlemin standartlara ne derece uyduğunu gösterecek belirli noktalara veya rakamlar üzerine vermelidir.

Dengeli bir denetim yapısının kurulmasını güçleştiren 4 neden bulunmaktadır.

- 1) Denetim faaliyetlerinde kolay ölçülebilen faktörlere çok soyut faktörlere az ağırlık verilmesi.
- 2) Kısa süreli sonuçlara uzun süreli sonuçlardan daha çok ağırlık verme eğilimi.
- 3) Kontrol yapısında nisbi ağırlık verilmek istenen faktörlerin zamanla değişmesi durumunda, ağırlık verilecek noktalarda değişiklik yapılmasının istenmemesi.
- 4) Etkinliklerin yalnız bir yönünün denetimiyle ilgili olan bir danışmanın enerjisinin ya da statüsünün yüksek oluşu gibi nedenler denetimin dengesini bozabilecek etmenlerdir.

Yönetimin güvenilirliğini denetleyen denetim faaliyetinin güvenilirliği de oldukça önemli bir konudur. Bu güvene denetimin önceden belirlenmiş bir takım ölçütlere uyumu değerlendirilerek ulaşılır. İşte bu durum denetim süreci ve denetçiler için bir takım denetim standartlarının oluşturulmasını gerekli kılar. Standartlara uygunluğu ölçüsünde de denetim daha kabul edilebilir nitelik kazanır. Yönetimin amaçlarının, denetim standartları oluşturmada önemli bir yere sahip olması nedeniyle de amaçların iyi analiz edilmesi, doğru standartlar oluşturulmasında oldukça etkilidir.

Kaliteli ve güvenilir denetim faaliyetinin oluşmasını sağlamak için oluşturulmuş olan standartlar, denetçiye mesleki sorumluluğunu yerine getirmesinde yardımcı olan ve ona denetim faaliyetlerinde ışık tutan bir genel ilkeler bütünüdür.<sup>118</sup> “Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları” olarak adlandırılan meslek örgütlerince kabul edilmiş ve denetim kuruluşları ile denetçilerin uymak zorunda oldukları standartlar; a) Genel Standartlar, b) Çalışma Alanı Standartları, c) Raporlama Standartları olmak üzere üç ana gruba ayrılmaktadır. Genel standartlar denetçilerin karakterleri, davranışları ve mesleki eğitimleri ile ilgili esasları içerdiği için kişisel standartlar olarak ta adlandırılmaktadır. Çalışma alanı standartları da denetçiye güvenilir bir denetim görüşüne ulaşması için kanıt toplama ve kanıtları

değerlemede kılavuzluk yapmaktadır. Raporlama standartları da denetim raporunun yapısı ve hazırlanması ile ilgili ilkeleri içermektedir

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions - Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı), üye ülke Sayıştayları arasında denetim usul, metot ve teknikleri yönünden birliktelik sağlanması amacıyla oluşturulmuş olan Denetim Standartları Komitesidir. Bu komite bağlayıcı nitelikte olmamak kaydıyla, denetimde uyulması gereken standart ve ilkeleri belirlemiştir. Çalışma standartlarının amacını, denetçilerin takip etmesi gereken aşamaların ölçütlerini, denetimin çatısını oluşturmakta ve belli bir sonuca varmak için denetçinin takip etmesi gereken araştırma kurallarını belirtmektedir. Bunun yanı sıra çalışma standartları; denetçiye güvenilirliği yüksek bir denetim görüşüne ulaşmak için denetimin nasıl yürütülmesi gerektiği konusunda yol göstermektedir (Akpınar, 2006: 21-22).

### **2.1.3 Denetim Tarihi**

Yönetim insanlık tarihiyle eş zamanlı bir geçmişe sahiptir. Nitekim amaca ulaşma çabasının bulunduğu her alanda yönetimin söz konusu olduğunu belirtmiştik. Denetimin tarihi de oldukça eski dönemlere uzanmaktadır.

Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgilerinin yanı sıra, denetim mesleğini Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların sağlamaları ve kontrolü için kullanıldığını belirleyen kanıtlar da bulunmaktadır. İslam'ın 7'inci yüzyıldan 13'üncü yüzyıla kadar olan döneminde kamu denetimi kavramı daha da geliştirilmiştir. İslam halifelerinin ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimleri kurduklarına dair yazılı kanıtlar da bulunmaktadır. Bu günkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeni ise demokrasinin doğuşu ile eşzamanlıdır. Demokratik gelişmenin kökeni ise mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler, İngiliz Monarklar ile Baronları arasındaki geçen, bugün parlamenter hükümet olarak bildiğimiz sonuca doğru gelişen kral ile tebaası arasında asırlarca süren iktidar mücadelesine dayanmaktadır. İşlemlerin az ve basit olduğu, başlangıçta günlük hesapların kontrolü ile görevlendirilmiş olan ve akşamları gün boyunca harcamada bulunan kişiye (munshi) her bir işlemi miktar ve mahiyet itibarıyla okutan, hesapları dinleyerek görüş bildiren

ve düzeltilmesi gereken hususları söyleyen bu kişiye “dinleme” kavramından hareketle denetçi (auditor) denmiştir. Zaman içinde denetçi, her bir hesabı kelimesi kelimesine dinleme yerine bütün işlemleri fiziki olarak doğrulama usulüne geçmiştir. İş hayatında kıtalar arası deniz yolları ve ticaretin gelişmesi sonrasında iş sahipleri malları ile birlikte şubelerini de uzak yerlere göndermelerinin ardından iş sonuçları hakkında bilgi edinmek istemişlerdir. Denetim de bu anlamda bir zorunluluk haline gelmiştir. Örgütlerin yapısı ve hizmet alanları genişleyip, çalıştırdıkları görevlilerin sayısı arttıkça, etkin bir denetime olan ihtiyaçta artmaktadır. Özellikle savurganlığın önlenmesi, yolsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi ve kamu hizmetlerinde verimin artırılabilmesi açısından denetimden önemli şeyler beklenmektedir (Akpınar, 2006: 28-30).

Gelişimini yıllar boyu sürdüren denetim sanayi devrimi sonrasında bugünkü niteliğine kavuşmuştur. İşletmelerdeki hacim artışı ve karmaşıklığına paralel olarak denetçinin işlevi genişlemiş, kamu denetiminin kapsamı da buna paralel olarak genişlemiştir. Denetçiler sadece hesapların doğruluğu üzerine rapor sunmakla kalmayıp, devlet gelir ve giderlerinin kanunlara, kurallara ve muhasebe ilkelerine uygunluğunu incelemeye başlamışlardır. Sanayi Devriminden sonra kurulan işletmeler ise hesap hilesi, hata ve suistimal yapılmasını önlemek için denetçiler istihdam etmiştir. Bu aşamada denetim özellikle İngiltere ve Amerika olmak üzere hükümet kademesinde yasama organlarınınca da tanınmaya başlamıştır.

Denetimin rolü, kapsam ve metodolojisindeki hızlı gelişim özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra olmuştur. Denetçilerin hata bulmaya odaklanan bakış açıları önemli ölçüde değişmiş, ayrıca bir meslek grubu olarak organize olma yolunda ilerlemiştir. Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyoekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır.

#### **2.1.4 Türkiye’de Denetim**

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.

“Milli Mücadele” döneminin olağanüstü şartlarında 1921 Anayasası ile “... mntıkların umum surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, mntika vilayetlerinin müşterek işlerinde ahengin tanzimi” gibi görevlerle ve geniş yetkilere sahip Bölge Müfettişliklerinin kurulması yönüne gidilmiş ise de, olağanüstü şartların kalkması ile bu kuruluşlar Cumhuriyetten sonra 1924 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 olagelmiştir (Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 574-576).

Teftiş faaliyetinin hukuksal gelişimi ve farklılıklar, dört dönem halinde aşağıda listelenmiştir:

1. 1923-1960 dönemi: Bu dönemde kamu yönetiminde genel müdürlük biçiminde bakanlık dışı birimlerin sayısının az olduğu, dolayısıyla mevzuatı incelenen teftiş birimlerinin çoğunlukla bakanlık teftiş birimleri olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu dönemde, devlet hizmetlerinin toplumun ve piyasanın karmaşıklaşır çeşitlenmesinin henüz görülmediği dolayısıyla, temel görev ve hizmetleri yerine getiren bakanlık tipi birimlerin baskın örgütlenme biçimi oldukları saptanabilmektedir. Dönemin teftiş faaliyetlerine ilişkin mevzuatın ayırt edici biçimsel bir özelliği, birkaç istisna hariç bütün düzenlemelerin İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulunun) kararı ile yürürlüğe girmesidir. Biçimsel olarak Türkçeleştirme de bu dönemde yapılmıştır. Teftiş birimleri, buldukları örgütün en üst yöneticisine bağlıdır. Bu dönemin özellikle görev bakımından en dikkat çekici özelliği, soruşturma hariç olmak üzere, teftiş ve diğer denetim unsurları bakımından teftiş birimlerinin, emirden çok re'sen harekete geçme yetkisine sahip olmalarıdır. Raporlama bakımından ise, sonraki dönemlere göre rapor çeşitlerinin az ve basit olduğu saptaması yapılabilir (Akbulut vd, 2012: 28-35).
2. 1960-1980 dönemi: Bu dönemde teftiş mevzuatı çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Yönetmelik ve benzeri düzenlemeler sıkça kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemin teftiş faaliyetinin örgütlenmesine ilişkin bir kaç temel karakteristiği vardır. Bunlar; piyasa/ sektör denetimi görevinin kimi



bakanlık ve kurumlarda hem teftiş faaliyetinin dışında örgütlenmesi hem de bu görevin kontrolörlük biçiminde ayrı bir örgütlenme olarak yapılanması ve buna bağlı olarak kadro unvanlarında çeşitlenmenin ortaya çıkması ile görev yerinin Ankara dışına kayarak, denetim etkinliğinde taşranın ne çıkmasıdır. Teftiş birimleri, birkaç istisna hariç o kurumun en st yöneticisine bağlı olarak rgtlendirilmiştir. Kadro ve unvan açısından müşavir müfettişlik, müfettiş adaylığı ve kontrolörlük kadroları oluşturulmuştur. Bu dönemde teftiş birimlerinin görevleri üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar, doğrudan teftiş birimlerine verilmiş olan görevler, teftiş biriminin yöneticisi olan teftiş kurulu başkanlarına verilmiş olan görevler ve üçüncü olarak da teftiş faaliyetinin asıl aktörü olan müfettişlere verilmiş görevlerdir. Bu dönemde önceki döneme göre, piyasa/sektör denetiminin daha fazla arttığı ve bu konuda teftiş birimlerinin de görevlerinin çeşitlendiği görülmektedir. Yetkiler açısından bakıldığında müfettişlere işten el ektirme yetkisi verilmiştir. nceki döneme göre bu dönemde, teftiş birimlerinin bir yandan sayısının artması diğer yandan ise, denetlenecek iş ve personelin niteliğindeki farklılaşmanın sonucu, raporlamanın çeşitlendiği hatta belli bir standarttan uzaklaşılarak oluştuğu saptaması yapılabilir (Akbulut vd, 2012, s:36-45).

3. 1980-2000 dönemi: Bu dönemde teftiş mevzuatı ile ilgili kavram birliğinin sağlanmakta olduğu görülmektedir. Nitekim mevzuatta "başkan", "teftiş kurulu", "teftiş kurulu başkanlığı", "başmüfettiş", "müfettiş", "müfettiş yardımcısı", "teftiş", "tahkikat veya soruşturma", "ehliyet veya yeterlilik" gibi kavramlar her düzenlemede geçen ortak terimler olarak görülmektedir. 1980-2000 döneminde, teftiş birimlerinin örgütlenmesinde ve kadro unvanlarında belli bir standarda ulaşıldığı ve farklılaşmaların büyük lde ortadan kalktığı görülmektedir. Bir başka karakteristik ise, görev yeri bakımından, 1960-1980 döneminde görülen çeşitlenme bu dönemde bölge örgütlenmesi biçiminde bir görünüme bürünmüş ve denetim etkinliğinin taşrada yaygın olarak yrtlmesi ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası dönemde, teftiş faaliyeti görev bakımından, gelenekselleşmiş ve istikrar kazanmış bir içeriğe bürünmüş ve bu içerik en azından Türkiye uygulaması bakımından teftişin karakteristiğini oluşturmuştur. Bu dönemin en önemli farklılıkların-

dan biri de, başbakanlık teftiş kurulunun oluşturulmasıdır. Nitekim teftiş kurulları içinde Başbakanlık teftiş kurulu ve müfettişlerinin görev alanı diğerlerine göre en geniş olanıdır (Akbulut vd, 2012, s:45-52).

4. 2000-2010 dönemi: Bu dönemin teftiş faaliyeti bakımından en temel karakteristiği, teftişin niteliğinden çok kamu yönetiminin almış olduğu biçim bakımından anlam taşımasıdır. Nitekim bu dönemde kamu yönetiminde, bağlı ve ilgili kuruluşların sayısı bir başka ifadeyle, bakanlıktan ayrı kamu kurumu yapılarının sayıca artmış olması, teftiş birimlerinin de sayıca artmasına neden olmuştur. İncelenen dönemdeki mevzuata ilişkin iki temel niteliksel saptama yapmak olanaklıdır. Bunlardan ilk, mevzuatın büyük bölümünü yönetmeliklerin oluşturması ve diğeri, mevzuatta değişiklik sayısının artmış olmasıdır. 2000-2010 döneminde teftiş faaliyeti örgütlenme bakımından, bir yandan bağlı olunan makamların çeşitliliği diğer yandan ise, görev yerinde merkez ve taşra arasındaki farklılaşmanın büyük ölçüde ortadan kalkması bakımından farklılık göstermektedir. 1970'li yıllarda başlayan, piyasa/sector denetiminin artması eğilimi bu dönemde doruk noktasına ulaşmış ve kadro unvanları bakımından da çeşitliliğin en önemli kaynağı haline gelmiştir. Özellikle bu dönemde mali nitelikli denetmenliğin sayıca arttığı dikkat çekmektedir (Akbulut vd, 2012: 53-61).

## **2.2 Teftiş**

Teftiş; Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denet, bakı'dır. Anlaşılacağı gibi teftiş bir görevin layıkıyla yürütülüp yürütülmediğini inceler. Bir anlamda icracı birimleri denetleme mekanizmasıdır. Genel anlamda bir şeyi teftiş etmek, denetlemek; var olan bir sürecin nasıl çalıştığını görmek, sistem işleyişinin tespitini yapmak şeklinde gerçekleşmektedir.

### **2.2.1 Teftiş Kavramı ve Kurul**

Türk Dil Kurumu sözlüğünde “teftiş” kavramı “denetim” kavramıyla, “denetim” kavramı “denetleme” ile karşılanmaktadır. “Denetleme”, “bir görevin

yolunda yürütölüp yürütölmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” olarak tanımlanmaktadır.

Teftiş ve denetim süreçleri 2000’li yılların başından itibaren sıkça tartışılan kavramlar halini almaya başladı. Teftiş ve denetim mekanizması Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında eleştiriye açılmış, akabinde denetim sürecine 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile iç denetim kavramı dahil edilerek yeni bir soluk getirilmiştir.

Türk Dil Kurumu sözlüğünde “teftiş kurulu” kavramı, denetleme kurulu olarak karşılanmaktadır. Ülkemizde kamu alanında teftiş kurulları, denetim hizmetleri başkanlıkları, kontrolörler kurulları olarak teftiş, denetim hizmetini icra etmektedir. Görüldüğü gibi teftiş yapan kurul bazında ki yapılanma da yeknesaklık söz konusu değildir.

Anlaşıldığı kadarıyla kurullar bir grup olarak var olan bir yapıyı denetleyen, izahtan vareste durumlarda soruşturma yetkisini kullanan bir makamdır. Kurullar bir başkan, yeteri kadar başkan yardımcısı yönetiminde, Teftiş Kurullarında; Başmüfettiş, Müfettiş, Müfettiş Yardımcılarından, Denetim Hizmetleri Başkanlıklarında; Baş denetçi, Denetçi, Denetçi Yardımcıları, Kontrolörler Kurullarında ise; Baş kontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolörlerden oluşmaktadır. Bunun yanında değişen koşullara göre kurul yapısında bazı değişiklikler görülmektedir. Son zamanlarda bir çok kurulda kurul başkan yardımcılığının yerine refakat müfettişi kadrosu tahsis edilmiştir. Görüldüğü üzere denetim kurulları ve elemanları aynı işi yapsalar da farklı isimlere sahiptirler.

### **2.2.1.1 Teftiş kurulu görev ve yetkileri**

Kurullar görev itibariyle genel teftiş, özel teftiş, denetim hizmetleri yanı sıra en üst amir tarafından vuku bulan olayların inceleme, araştırma ve soruşturmasını yapmaya da yetkilidirler.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Görev ve Yetkileri başlığı altında 5.maddesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev ve yetkilerini şöyle sıralamaktadır;

1. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütölmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,

2. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,
3. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
4. Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş; merkez teşkilatında ise inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
5. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları mali yönden denetlemek ve teftiş etmek,
6. Başbakanlık Makamı'nca verilen teftiş hizmetleriyle ilgili diğer işleri yapmak,

Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği 6.maddesinde başkanlığın görev ve yetkileri şöyle sıralanmıştır;

1. Başkanlık, Bakanın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:
  - a) Bakanlığın görev alanına giren konularda, denetim ve rehberliğe ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, denetim alanındaki standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırıcı tedbirler almak.
  - b) Bakanlık teşkilatının, gerektiğinde bağlı kuruluşların ve denetime tabi diğer kurum ve kuruluşların, düzenlilik, sistem, performans, risk odaklı ve bilgi teknolojileri denetimleri ile performans ölçümlerini, değerlendirmelerini ve analizlerini yapmak.
  - c) Bakanlığın denetimine tabi tüm kamu/özel sağlık kurum ve kuruluşlarının, sağlıkla ilgili diğer kuruluşların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilgili mevzuat, plan ve program çerçevesinde denetimini yapmak.

- d) Bakanlık teşkilatının, bağlı kuruluşların, denetime tabi kurum ve kuruluşlar ile personelinin her türlü iş ve işlemleri hakkında denetim, inceleme ve soruşturma yapmak.
- e) Sağlık politikalarının amaçlarına ulaşmasını sağlamak ve sağlık hizmetlerinin mevzuata, plan ve programa uygun olarak sürdürülmesini sağlamak amacıyla, denetlediği kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilere ilişkin gerekli önerileri hazırlamak ve Bakanlığa sunmak.
- f) Bakan tarafından verilen benzer görevleri yapmak.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği incelendiğinde; 8. maddede teftiş kurulunun görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamıştır;

- 2. Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:
  - a) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak.
  - b) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemleri teftiş etmek.
  - c) Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek.
  - d) Kayıt dışılık ile ilgili tespit yapılması halinde ilgili kurumlara gereği için bildirimde bulunmak.
  - e) Müfettişlerin iş teftişi ile ilgili faaliyet ve işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturmaları yürütmek.
  - f) Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü hesap, faaliyet ve işlemlerinin, ilgili mevzuat çerçevesinde uygulanması ile buralardaki amir, memur ve diğer görevlilerin görevleri ile hal ve hareketlerinin incelenmesini, teftişini, soruşturmasını ve ön incelemesini yapmak.
  - g) Özel kanunlarla verilen teftiş, denetim, soruşturma ve diğer görevleri yürütmek.
  - h) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek.
  - i) Çalışma şartları, çalışma ortamı, çalışma ilişkileri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, kayıt dışılık, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ihlaller ve

benzeri risk kriterlerine dayanarak işyerleri ve sektörler düzeyinde analizler yapmak; müfettiş sayısı ve Kurulun diğer kaynakları göz önünde bulundurularak denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek esaslara göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerdeki işyerlerinin denetimine öncelik vermek.

- j) Çalışma hayatının denetimi ve raporlanmasına ilişkin ilke, yöntem, standart ve teknikleri geliştirmek, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve önerilerde bulunmak.
- k) Sosyal değişimler, teknolojik gelişmeler ve uluslararası mevzuatta ortaya çıkan değişikliklerin çalışma hayatıyla ilgili mevzuata yansıtılması için görüş bildirmek.
- l) Denetim sonuçlarına göre işgücü piyasasını geliştirecek ve çalışanların hayat seviyelerini yükseltecek

Genel itibariyle teftiş kurulu görevleri incelendiğinde; mutad şekilde, periyodik denetim ve teftişler yanı sıra bağlı olunan en üst makam tarafından verilen emrin muhteviyatına binaen inceleme, araştırma, soruşturma yetkilerini kullanmaktadır. Bunun beraber bağlı olduğu kurumun teşkilatlanma amacına uygun olarak denetim birimlerine yol gösterici görüş, tavsiye ve önerilerde bulunma görevi verilmiştir.

### **2.2.1.2 Kurul yapısı**

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; “kurul” kavramı; “Bir işi yapmak, yönetmek veya bir kurum ve kuruluşu temsil etmek için görevlendirilmiş kişilerden oluşan topluluk, heyet, konsey” şeklinde tanımlanmaktadır. Özü itibariyle kurul bir topluluğu, birlikteliği ifade etmektedir. Ülkemizde teftiş, denetim, kontrolörler kurullarını ilgili meslek mensuplarının topluluğu şeklinde nitelendirebiliriz. Denetim elemanlarının kurul ismi altında toplanmasının nedeni olarak denetim işinin icrası görülebilir. Denetim elemanları daima yalnız ve sevilmeyen adam olarak bilinir. Bu nedenle kurul kelimesinin meslek mensuplarının yalnızlığının tezahürü olarak güven telkin eden işlevi olduğu şeklinde psikolojik bir çıkarım yapmak çok da haksızlık olmaz.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Teşkilat ve Bağlılık başlığı altında 3.madde; “Teftiş Kurulu bir başkanla yeteri kadar müfettiş ve müfettiş yardımcısından oluşur. Kurul

doğrudan Başbakana bağlıdır. Kurulun yazı, hesap, arşiv, kütüphane vb. işleri Başbakanlığa bağlı Şube Müdürlüğünce yürütülür” demiştir. Aynı yönetmelik devamında Görev Merkezi başlığı altında 4. maddede; ‘Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev merkezi Ankara’dır. Bu merkez, müfettişlerin de görev merkezidir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Makamının Onayını alarak devamlı denetim ve teftişi sağlamak amacıyla Müfettiş bulundurulmasını gerektiren büyük illerde görev merkezleri tesis edebilir veya aynı yolla kaldırabilir. Bu çalışma merkezlerinde, Makamca verilen emirlerin yerine getirilmesi, büro hizmetlerinin yürütülmesi, müfettişlerin büroyla ilişkilerinin düzenlenmesi konularında o merkezdeki kıdemli müfettişlerden biri Başkanlıkça görevlendirilir. “Yine aynı yönetmeliğin 8. maddesi; Teftiş Kurulu Başkanı, kendisine yardımcı olmak üzere yeterli sayıda müfettişi, “Refakat Müfettişi” olarak görevlendirebilir. Refakat Müfettişlerinin görev alanları Başkanca belirlenir ve duyurulur. Refakat Müfettişliği görev süresi en fazla 1 yıl olup, süresi dolanlar yeniden görevlendirilebilir” demektedir.

### **2.3 İç Denetim**

İç denetim, kamu kuruluşlarının kendi kendisini denetlemesi işlemidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Madde 63’te iç denetim aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır.

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 gerçekleştirilir” (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, Madde 63).

Aynı kanunun 55’nci maddesinde iç kontrol tanımı aşağıdaki şekilde yapılmıştır.

İç kontrol; idarenin 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, Madde 55).

Kurumun iç denetimi teftiş kurulları ile yapıldığı gibi, aynı zamanda hiyerarşik yapıya uygun denetimle de yapılmaktadır. Kurumsal yapılanma hiyerarşik bir düzene sahip olduğu için iç denetim aynı zamanda hiyerarşik denetim anlamına da gelmektedir. Hiyerarşinin her kademesi hem denetleyen hem de denetlenen noktadır (Coşkun, 2002: 85).

### **2.3.1 İç Denetim Birimi Kavramı**

İç denetim birimleri, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kurulmuştur (Yaman, 2008: 7). Böylece sistemin uluslararası mali yönetim ve denetim sistemlerine uygun duruma getirilmesine çalışılmıştır. 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerinde iç denetim birimleri kurulmuş, bu birimlere iç denetçiler atanmıştır.

Kurumların siyasi mali denetimleri Sayıştay, idari nitelikli mali denetimleri ise iç kontrol birimlerince yapılmaktadır. İç denetim hizmeti doğrudan denetlemez. Kurumun, işin ve personelin denetimi, dolaylı yoldan hizmetin denetimi olarak yorumlanmaktadır (Akbulut vd., 2012: 7).

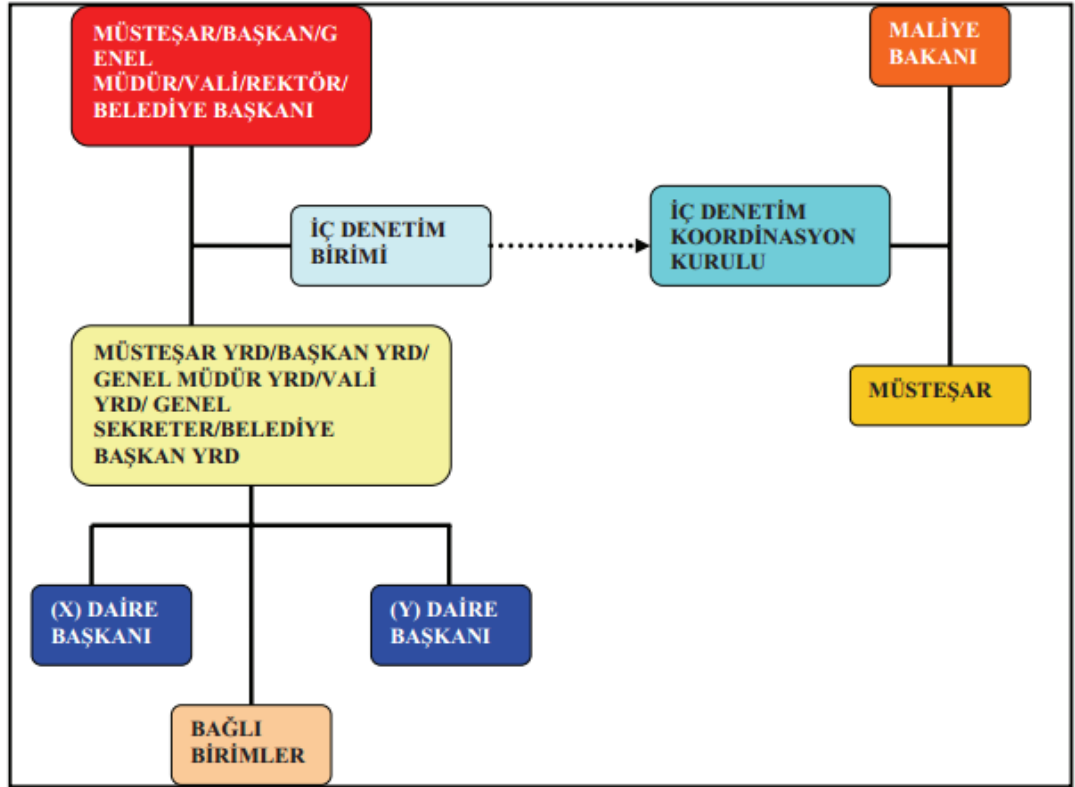
Akbulut ve diğ. (2012) tarafından yapılan çalışmada, iç denetim ve teftiş konusunda aşağıdaki tespitleri yapmışlardır.

1. İç denetim, denetlemenin özüne örgüt ve işi koyduğu için kamu ve özel sektör açısından farklılık içermez.
2. İç denetim, işin etkililiğinin ölçülebilir bir zeminde ortaya çıkartılması mantığına dayanır. Bu durum ölçülebilir bir yönetsel yapının oluşması açısından önemlidir.
3. İç denetim, teftiş denetiminde olduğu gibi doğrudan siyasi bir makam ile ilişkilendirilmeksizin yönetim içinde örgütlenir. Bunun gerekçesi, iç denetimin ölçülebilir nesnel bir zeminden hareket edilerek gerçekleştirilmesidir.



4. İç denetim hizmeti siyasi sorumluluğun gereği olarak değil, ölçülebilir bir nesnel zeminde etkililik odaklı olarak iş temelinde denetler.
5. İç denetimde denetim standardı ve araçları nesnel zeminin niteliği ile örtüştüğünden yönetimin müdahalesi olmadan denetim yapılabilecektir.
6. İç denetimi teftiş tipi denetimden ayıran özellik, ölçülebilir zemin ve araçlara dayalı öz-denetim olmasıdır.
7. Teftiş denetimi hizmetin yürütülmesinin siyasi sorumluluğu kapsamında yapılır. Başka bir deyişle konu siyasal ve yönetsel sistemin yapısına ilişkindir.

5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tabi olan kamu idarelerinde, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimleri bulunmaktadır (İDKK, 2012: 31).



Şekil 2.1: İç denetim kamu organizasyon yapısındaki yeri (2011 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, İDKK, 2012).

Kamu idarelerinde yapılacak iç denetim aşağıda belirtilen denetim uygulamalarını kapsar:

1) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir.

2) Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

3) Mali denetim: Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

4) Bilgi teknolojisi denetimi: Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

5) Sistem denetimi: Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.

### **2.3.1.1 İç denetim görev ve yetkileri**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 65 iç denetçi tanımını yaparken Madde 66, iç denetçinin görevlerini içermektedir.

MADDE 63.-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 ve nesnel güvence sağlayan 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 gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır (5018 sayılı Kanun).

5018 sayılı Kanun'un 64'ncü maddesi iç denetçinin görevlerini aşağıdaki gibi sıralamıştır:

1) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

- 2) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- 3) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- 4) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- 5) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- 6) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak ve bunları takip etmek.
- 7) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlanıldığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.
- 8) Kamu idaresince üretilen bilgilerin doğruluğunu denetlemek.
- 9) Üst yönetici tarafından gerekli görülen hallerde performans göstergelerini belirlemede yardımcı olmak, belirlenen performans göstergelerinin uygulanabilirliğini değerlendirmek.
- 10) Suç teşkil eden durumlara ilişkin tespitlerini üst yöneticiye bildirmek.

İç denetçilerin görevleri listelendikten sonra aynı madde içerisinde denetçinin bu görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getireceği, görevinde bağımsız olduğu, asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı belirtilmiştir. Aynı madde iç denetçilerin hazırladıkları raporları doğrudan üst yöneticiye sunacaklarını da belirtmektedir.

İç denetçi, görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak aşağıdaki yetkilere sahiptir:

- 1) Denetim konusuyla ilgili elektronik ortamdakiler dahil her türlü bilgi, belge ve dokümanlar ile nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını ve gösterilmesini talep etmek.
- 2) Denetlenen birim çalışanlarından, iç denetim faaliyetlerinin gereği olarak yardım almak, yazılı ve sözlü bilgi istemek.
- 3) Denetim faaliyetinin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkanlardan yararlanmak.

- 4) Denetimi engelleyici tutum, davranış ve hareketleri üst yöneticinin bilgisine intikal ettirmek.

İç denetçi, görevlerini yerine getirirken aşağıdaki hususlara riayet eder:

- 1) Mevzuata, iç denetim yönergesine, denetim ve raporlama standartlarına ve etik kurallara uygun hareket etmek.
- 2) Mesleki bilgi ve becerilerini sürekli olarak geliştirmek.
- 3) İç denetim faaliyetlerinde yetki ve ehliyetini aşan durumlarda iç denetim birimi başkanını haberdar etmek.
- 4) Verilen görevin tarafsız ve bağımsız olarak yapılmasına engel olan durumların bulunması halinde, durumu iç denetim birimi başkanına bildirmek.
- 5) Denetim raporlarında kanıtlara dayanmak ve değerlendirmelerinde objektif olmak.
- 6) Denetim esnasında elde ettiği bilgilerin gizliliğini korumak.

### **2.3.1.2 İç denetim birimi yapısı**

IDKK tarafından yayınlanan Kamu İç Denetim Birim Yönergesi'nin 6'ncı maddesinde iç denetim biriminin yapısı "İç denetçiler ve belirlenmişse iç denetim birimi yöneticisi ile ihtiyaca göre diğer personelden oluşan iç denetim birimi idari yönden doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak faaliyetlerini yürütür." şeklinde belirtilmiştir.

İç denetim birimi yapısı ile ilgili muhtelif kamu ve özel kurum İç Denetim Birim Yönergesi maddeleri aşağıda listelenmiştir:

- 1) Maliye Bakanlığı İç Denetim Birimi Yönergesi Madde 7: (1) İç Denetim Birimi, başkan, başkan yardımcısı ve iç denetçiler ile ihtiyaca göre görevlendirilen büro personelinden oluşur. (2) İç Denetim Birimi idari yönden doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak faaliyetlerini yürütür. İç Denetim Birimi üst yönetici dışındaki makam veya mercilerle ilişkilendirilemez. İç Denetim Birimi, görevlerini üst yöneticiye karşı sorumlu olarak yürütür.
- 2) Galatasaray Üniversitesi İç Denetim Birimi Yönergesi Madde 8: İç denetçiler ve koordinatör iç denetçi ile ihtiyaca göre diğer personelden oluşan İç Denetim Birimi idari yönden doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak faaliyetlerini yürütür. İç Denetim Birimi üst yönetici dışındaki makam ve mercilerle ilişkilendirilemez. İç denetçiler görevlerini üst yöneticiye karşı sorumlu olarak yürütürler.

Gerek kamu, gerekse özel kurumların iç denetim birimi yönergeleri karşılaştırıldığında, İDKK tarafından oluşturulan yönergeye bağlantılı olarak aynı maddelerin yer aldığı görülmüştür.

Tarım Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı Yönetmeliği, 8'nci maddesinde İç Denetim Bakanlığı'nın görevlerini sıraladıktan sonra 9'ncü ve 10'uncu maddelerde üst yöneticinin görev ve sorumluluklarını aşağıdaki gibi belirtmiştir:

MADDE 9 – (1) Üst yönetici aşağıdaki görev ve yetkilere sahiptir: a) Başkanlık tarafından hazırlanan iç denetim plan ve programlarını onaylamak, iç denetimin görev alanına giren konularda program dışı görevlendirmeler yapmak, b) İç denetim plan ve programlarının hazırlanması sürecinde plan ve programa dahil edilmesini gerekli gördüğü konuları Başkanlığa bildirmek, c) İç Denetim Birimi Başkanlığı Kalite Güvence Geliştirme Programı, İç Denetim Rehberi ve İç Denetim Birimi Başkanlığı Yönergesi ile bunlara ilişkin değişiklikleri onaylamak ve bir örneğini Kurula göndermek, ç) Başkanı doğrudan, Başkan Yardımcılarını ise Başkanın önerisi üzerine görevlendirmek, d) İç denetçilerin atanmasını Bakana teklif etmek, e) Sertifika derecelendirilmesine ilişkin puanlamayı, Başkanın teklifi üzerine yapmak, f) Başkanlık ile denetlenen birim yönetimi arasındaki uyumsuzluklarda nihai kararı vermek, g) Denetlenen birimlerin yönetici ve personelinin denetim faaliyetinin yürütülmesini engelleyici fiil ve tavır sergileyenler hakkında gerekli tedbir ve müeyyideleri uygulamak, ğ) İç denetim raporlarını değerlendirerek gereği için ilgili birimlere göndermek, h) İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemleri iki ay içerisinde Kurula göndermek, ı) Başkanlık tarafından hazırlanan yıllık iç denetim faaliyet raporunu Kurula göndermek, i) Başkanın teklifi üzerine İç denetim uygulamalarında bilgi ve uzmanlığından faydalanmak üzere yeterli deneyime diğer sahip personel ile konu uzmanlarını Başkanlıkta görevlendirmek, (Tarım Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı Yönergesi).

Yönergenin 10'uncu maddesi Üst Yöneticinin iç denetim faaliyetlerinin yerine getirilmesi aşamasındaki sorumluluklarını aşağıdaki şekilde listelemiştir:

- 1) İç denetçilerin görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri için gereken tüm önlemleri alır.
- 2) İç denetçilere, Bakanlığın faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin belirlenmesi çalışmalarında gerekli imkân sağlar.
- 3) İç denetim faaliyeti kapsamına giren konularda, iç denetçilere gerekli bilgi ve belgelerin sağlanması amacıyla, Bakanlık birimleri arasında etkili iletişim kurulmasını sağlar.
- 4) İç denetim raporlarında düzeltilmesi ve iyileştirilmesi önerilen konuları değerlendirir ve gerekli önlemleri alır.
- 5) İç kontrol sürecinden elde ettiği bilgilerle, iç denetimden elde edilen bilgileri karşılaştırır ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin tedbirleri gerektiğinde Başkan ile görüşerek belirler.
- 6) İç denetçilerin mesleki yeterliliğinin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri alır.
- 7) İç denetçilerin görevlerini yaparken bağımsızlık ve tarafsızlığının tehlikeye girdiği veya ihlal edildiği durumlarda gerekli tedbirleri alır.

- 8) Başkanlığın bütçesine ilişkin işlemlerin yerine getirilmesi ve personelinin ihtiyacı olan meslekî araç, gereç ve malzemenin temin edilmesine ilişkin tedbirleri alır.
- 9) İç denetim faaliyetlerinden beklenen faydanın en yüksek düzeyde elde edilmesi için ilgili mevzuatta belirlenen her türlü katkıyı sağlar.

Düzce Üniversitesi İç Denetim Birimi'nin üniversite organizasyon şemasındaki yeri Şekil 2.2'de görülmektedir.



Şekil 2.2: Düzce Üniversitesi organizasyon şemasında iç denetim birimi'nin yeri ([icdenetim.duzce.edu.tr/3981-sayfa-organizasyon-semasi](http://icdenetim.duzce.edu.tr/3981-sayfa-organizasyon-semasi)).

## 2.4 İç Denetim Birimi ile Teftiş Kurulu Karşılaştırması

İç Denetim Birimi ile Teftiş Kurulu karşılaştırması yapılmadan önce denetim ve teftiş karşılaştırması yapılması gereklidir. Denetim ve teftiş çoğu zaman aynı anlamda kullanılmakla birlikte sözcük anlamları birbirinden farklıdır. Kavramların aynılığı Türk hukuk sisteminin dahil olduğu Kıta Avrupası hukuk sisteminden gelmektedir. Anglo-Sakson hukuk sisteminde özel hukuk ile kamu hukuku bir tek sistem olarak değerlendirilirken, Kıta Avrupası hukuk sistemi bu kavramları iki ayrı uygulama olarak almıştır. Bundan dolayı Anglo-Sakson sistemde özel ve kamu için iç denetim ve dış denetim kavramları kullanılırken, Kıta Avrupası sisteminde kamu için teftiş ve kontrol olmak üzere farklı denetim kavramları kullanılmaktadır. Bu durum teftiş ve denetim kavramlarının iç içe değerlendirilmesine yol açmaktadır (Karatepe, 2011: 5-6).

Denetim daha çok yönetsel bir fonksiyon olarak görülüp iç ve dış denetim olarak iki bölüme ayrılmaktadır. Denetim mutlaka periyodik olarak yapılmak zorunda değildir. Hizmetin üretimi aşamasında ve sonrasında olmak üzere her an yapılabilir. Teftiş ise önceden planlı ve programlı olarak, genelde periyodik yapılır. İç denetim kurumun kendi kendini denetlemesi iken teftiş daha bağımsız bir kontrol sağlayan hedefli bir inceleme sürecidir (Ünlü, 2013: 11).

Karatepe (2011: 8-10) yazdığı makalede, Kıta Avrupası sistemi ile Anglo-Sakson sistemi için denetim kavram, aktör ve özelliklerini ayırarak tablo haline getirmiştir. Tablo 2.1, bu özellikleri içermektedir.

**Tablo 2.1:** Denetim sistemleri, kavramlar, aktörler ve özellikleri (Karatepe, 2011).

Denetim Sistemleri	Kıta Avrupası Sistemi	Anglo-Sakson Sistem
Denetim Kavramları	Teftiş ('inspection') ve Kontrol ('control')	İç Denetim ('internal audit') ve Dış Denetim ('external audit')
Denetim Aktörleri	Müfettiş ('inspector'), Kontrolör ('controller')	İç Denetçi ('internal auditor'), Dış Denetçi ('external auditor')
Denetimin Özelliği	Siyasi sorumlu (bakan) ve yönetsel sorumlu (idareci) arasında sorumluluk dengesi.	Yönetici (idareci) sorumluluğun ilkesi gereği yöneticiye bağlı denetim

Genç ve diğ. (2008: 30-32), Uludağ Üniversitesi İç Denetim Tanıtım Toplantısı için yaptıkları çalışmada iç denetim ile geleneksel denetim arasındaki farklılıkları bir tablo haline (Tablo 2.2), getirmişlerdir.

**Tablo 2.2:** İç denetimin geleneksel denetimden farkları (Genç ve diğ. 2008).

İÇ DENETİMİN GELENEKSEL DENETİMDEN FARKLARI	
İÇ DENETİM	GELENEKSEL DENETİM
Risk odaklıdır.	Risk değerlemesi yetersizdir.
Denetim maliyetini dikkate alır.	Denetim maliyetini sorgulamaz.
İç denetçinin performansını ölçer.	Denetçinin performansının değerlendirilmesi ölçütleri zayıftır.
Denetim planlamasında çalışanların görüş ve önerileri alınır.	Üst yönetimin önerileri doğrultusunda planlama yapılır.
Sistematik ve süreklidir.	Sistematik değildir ve kesintilidir.
İdareye güven sağlar.	İdarenin yanlışını ortaya çıkarır.
İdareye sürekli danışmanlık yapar.	İdareye teftiş sonrası öneride bulunur.
Sistem ve süreç odaklıdır.	Birey ve olay odaklıdır.
Yönetimin bağlı bir parçasıdır.	Yönetime bağlılık anlayışı zayıftır.

Yukarıdaki tabloya ek olarak aşağıdaki karşılaştırmalar da eklenebilir:

1. Denetim idareyi geliştirme amaçlı iken teftiş mevzuata uygunluk amaçlıdır.
2. Denetim iyi uygulamalara bakarken teftiş hata arayıcı olarak görülebilir.
3. Denetim en üst yöneticiye bağlı iken teftiş değişik otoritelere bağlı olabilmektedir.
4. Denetim tüm çalışmaları kapsarken teftiş genelde uygunluk denetimi ile sınırlıdır.
5. Denetim geleceğe odaklanır. Teftiş geçmişe odaklıdır.

İç denetimin genel özellikleri aşağıda listelenmiştir:

1. Geleneksel yöntemler yerine modern teknik ve araçlarla yürütülür.
2. Yazılı kurallara evrensel standartlara sahiptir.
3. Geçmiş değil gelecek odaklıdır.
4. Stratejik önceliklere göre yürütülür.
5. Sistemli ve süreklidir.
6. Nesnel güvence verir.
7. Objektiftir.
8. Denetimin tüm türlerini kapsar.

İç denetimin geleneksel denetimden farkları aşağıda listelenmiştir:

1. İşlemlerin mevzuata uygunluğunu aramaktan idareyi geliştirme amacına,
2. Hata arayıcılıktan iyi uygulama örneklerini ortaya koymaya ve yaygınlaştırmaya,
3. Uygunluk denetiminden tüm denetim türlerini kapsayıcılığa,
4. Geçmiş odaklılıktan gelecek odaklılığa,
5. Birey ve işlem odaklı olmaktan sistem ve süreç odaklılığa,
6. Rutinden risk bazlı denetime geçilmesine, imkan vererek geleneksel teftiş ve denetim uygulamalarından önemli ölçüde ayrışmaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TEFTİŞ DENETİM ORGANLARI MEVZUAT FARKLILIKLARI

#### 3.1 Merkezi Yönetim Teftiş Yönetmelikleri ile Yerel Yönetim Teftiş Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması

Merkezi Yönetim Teftiş Yönetmelikleri ile Yerel Yönetim Teftiş Yönetmelikleri incelendiğinde, genel anlamda benzerlikler gösterdikleri görülmektedir. Ancak detaylı inceleme yapıldığında muhtelif farklar gösterdikleri, bu farkların yönetmeliklerin uygulanması aşamasında ciddi sonuçlara yol açabilecekleri ortaya çıkmaktadır. Bu farklar, denetim ile ilgili standartların tam olarak oluşturulamamış olmasından kaynaklanmaktadır.

##### 3.1.1 Görevden Uzaklaştırma

Görevden uzaklaştırma konusunda ortak maddeler aşağıda çıkartılmıştır.

Müfettişler görevlendirildikleri hususlarla ilgili olarak aşağıdaki şartların gerçekleşmesi halinde ilgilileri usulüne göre görevden uzaklaştırabilirler:

- a. Kamu hizmetleri gerekleri yönünden görevi başında kalması sakıncalı olmak,
- b. Para ve para hükmündeki belge ve senetleri, her türlü mal ve ayniyatı, bunların hesap, belge ve defterlerini göstermekten ve bunlarla ilgili soruları cevaplamaktan kaçınmak, denetim, inceleme ve soruşturmayı güçleştirecek, engelleyecek davranışlarda bulunmak,
- c. 3628 sayılı 19/4/1990 günlü Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 17'nci maddesine giren eylemlerde bulunmak,
- d. Evrakta sahtecilik ve kayıtlarda tahrifat yapmak.

Görevden uzaklaştırma tedbiri, teftiş ve tahkikatın her safhasında alınabilir. Ancak, görevden uzaklaştırılan kişinin görevi başında kalmasının sakıncalı olduğunun açık bir şekilde ortaya konması, (b) bendinde yazılı hususun ise, bir tutanakla tespit edilmesi gerekir. Zanlıların ilgili yasalardaki susma hakkı saklıdır.

Herhangi bir personelin görevden uzaklaştırılması sebebiyle işlerin aksamaması için gerekli tedbirler o iş yerinin amirince alınır. Görevden uzaklaştırılan personelin görevini müfettiş üstlenemez.

Görevden uzaklaştırılma keyfiyeti; Müfettiş tarafından gerekçesiyle birlikte tayine yetkili amirine, Teftiş Kurulu Başkanlığına ve diğer ilgililere yazıyla hemen bildirilir.

Teftiş ve tahkikat neticesinde suçun işlendiğinin anlaşılmadığı veya yeterli delil bulunmadığı hallerde; görevden uzaklaştırılmış olan memur ve diğer personel Müfettişin derhal vereceği rapor üzerine, tayine yetkili amirlerince bekletilmeksizin görevine iade edilir.

Görevden uzaklaştırılması gereken memurlar hakkında, işledikleri suçların nev'i ve mahiyetine göre kanuni esaslar dahilinde takibat yapılır.

Görevden uzaklaştırılana ait soruşturma ile merkezdeki ünitelerce bu soruşturmaya ait rapor üzerinde yapılacak işlemin diğer işlerden öncelikle tamamlanması ve sonuçlandırılması zorunludur.

Bu genel maddelere göre farklılıklar aşağıda listelenmiştir:

1. (Yerel Yönetim) Bursa Büyükşehir TKY (Teftiş Kurulu Yönetmeliği) Madde 15'de "Evrakta sahtecilik ve kayıtlarda tahrifat yapmak" ifadesini içermemektedir.
2. (Yerel Yönetim) ASKİ TKY Madde 13'de "soruşturma konusu suçları ağır hapsi gerektiren" maddesi ile farklılık göstermektedir.
3. (Yerel Yönetim) BUSKİ TKY Madde 12'de, "Evrakta sahtecilik ve kayıtlarda tahrifat yapmak" ifadesini içermemekte, buna karşılık a maddesinde "Bu görevlerin yapılmasına engel olan veya güçleştiren" maddesini bulundurmaktadır. Ayrıca "3628 sayılı 19/4/1990 günlü Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 17 nci maddesine giren eylemlerde bulunmak" maddesi de BUSKİ TKY'nde bulunmamaktadır.
4. (Yerel Yönetim) EGO TKY Madde 11'de 3628 sayılı kanunun 17nci maddesi ile ilgili bir madde bulunmamaktadır. Ayrıca işçilerle ilgili görevden uzaklaştırma işlemlerinin ilgili kanunlar ve toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre yapılacağına ilişkin bir madde bulunmamaktadır.
5. (Yerel Yönetim) İzmir Büyükşehir TKY Madde 14'de evrakta sahtecilik ile ilgili c bendinde "kuvvetli emare" ifadesi farklılık göstermektedir. Evrakta sahtecilik, kayıtlarda tahrifat yaptıkları konusunda "kuvvetli emare" bulunanlar da görevden uzaklaştırılabilmektedir.
6. (Yerel Yönetim) Kocaeli Büyükşehir TKY Madde 16'nın d bendinde "Hırsızlık, dolandırıcılık ve emniyeti suiistimal gibi yüz kızartıcı bir suç işlemek" maddesi bulunmaktadır. Emniyeti suiistimal yüz kızartıcı suç olarak görülmekte, bu suçları işleyenler görevden uzaklaştırılmaktadır.

7. (Merkezi Yönetim) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı TKY Madde 53 b bendinde “Teftiş, inceleme ve soruşturmayı güçleştirecek, engelleyecek veya yanlış yollara sürükleyecek davranışlarda bulunan,” kişilerin görevden uzaklaştırılacağını belirtmiştir. f bendinde “Suç delilleri henüz elde edilememiş olmakla beraber, iş başında kalmalarının tahkikatı güçleştireceği kanaatine varılan,” ifadesi ile “kanaate bağlı” görevden uzaklaştırma maddesi bulunmaktadır. e bendi “Bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlara ait kıymetlerin muhafazasına mahsus yerlerdeki kıymetlerin mevcudunda makul görülemeyecek miktarda açığı çıkan yahut suiistimali ile Bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşları önemli miktarda zarara soktuğu sabit olan ya da göreve devamı halinde meydana gelen zararın artmasına sebep olacağına kanaat getirilen,” kişilerle ilgili de görevden uzaklaştırma verilebileceğini göstermektedir.
8. (Merkezi Yönetim) İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği incelendiğinde, kontrolörlerin yetki ve sorumluluklarını içeren 21nci maddenin C bendinde “...soruşturma yapmak ve bunlardan görevi başında kalmaları sakınca görülenlerin görevden uzaklaştırılmaları için yetkili mercilere teklifte bulunmak” yer almaktadır. Bu maddede geçen “sakınca görülen” ifadesindeki sakıncalar, yönetmelik içinde açıklanmamıştır. Ancak “Teftiş Dair İşlemler” bölümünde yapılacak işlemler açıklanmıştır.
9. (Merkezi Yönetim) Milli Eğitim Bakanlığı TKY Madde 11 görevden uzaklaştırmanın “ihtiyati tedbir müessesesi” olduğunu belirtmekte, tedbirin inceleme ve soruşturmanın herhangi bir anından alınabileceğini söylemektedir. d bendi “Görevle ilgili olarak ceza veya disiplin yönünden kovuşturmayı gerektiren başka önemli yolsuzluklarda bulunan” ifadesi ile konunun “görevle ilgili” olma durumunu açıklamaktadır.
10. (Merkezi Yönetim) PTT TKY Madde 14’ün b bendi “Basit ve nitelikli zimmet, rüşvet, hırsızlık ve sahtecilik gibi yüz kızartıcı bir suçtan dolayı haklarında soruşturma açılmasına lüzum görülme,” durumunda görevden uzaklaştırma yapılabileceğini göstermektedir.
11. (Merkezi Yönetim) Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, Çalışma Bakanlığı TKY ile birebir aynı yönetmeliği kullanmaktadır.
12. (Merkezi Yönetim) TCDD Madde 12 a bendinde “Teftiş ve soruşturma sırasında suç delilleri henüz elde edilmemiş olmakla beraber işbaşında kalmasının soruşturmayı güçleştireceği kanaatine varılan,” ifadesi ile “kanaat” üzerinden görevden uzaklaştırma yapılabilmektedir. Benzer şekilde “kanaat” ile görevden uzaklaştırma yapılabilecek madde c bendinde “İşyerlerinde kişilere ve mallara karşı ağır zararda bulunacağına dair hakkında kuvvetli kanıya varılan,” şeklinde geçmektedir. ç bendi “Haklı bir özürü olmadığı halde verilen herhangi bir görevi kabul ve yerine getirmeyerek, işi durduran veya görevlerine devamlarında sakınca görülen,” çalışanların da görevden uzaklaştırılabileceğini göstermektedir. Bunlara karşılık genel maddelerde yer alan “evrakta tahrifat”, “3628 sayılı kanunun 17 nci maddesi” gibi maddeler bulunmamaktadır.

### 3.1.2 Başkana Yardım

Başkana yardım için görevlendirilen müfettişlerin görevlendirilme biçimlerinde farklılıklar görülmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimlerdeki yönetmeliklerden başkana yardım ile ilgili benzer ve farklı maddeler aşağıda listelenmiştir.

1. (Merkezi Yönetim) Başbakanlık TKY Madde 8, Teftiş Kurulu Başkanı’nın yeterli sayıda müfettişi kendisine yardımcı olmak üzere “Refakat Müfettişi” olarak atayabileceğini içermektedir. Madde 14 müşterek çalışmalar ile ilgili açıklamaları içermektedir. Müşterek

çalışmada çalışma koordinasyonunu en kıdemli müfettiş yürütür. Ancak “Başkana yardımla görevlendirilen ‘Refakat Müfettişleri’nin müşterek çalışmalarda görev alması halinde, grup koordinatörü, refakat müfettişidir” koordinasyon refakat müfettişine verilmiştir.

2. (Merkezi Yönetim) Milli Eğitim Bakanlığı TKY Madde 9’da Teftiş Kurulu Başkanına Yardım konusu açıklanmıştır. Teftiş Kurulu Başkanı, kendisine yardımcı olmak üzere yeterli sayıda başmüfettişi Bakan onayı ile görevlendirebilir. Başkan adına denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma raporlarını Teftiş Kurulu İnceleme ve Değerlendirme Birimi yapar ve buraya görevlendirmeler yine Bakan onayı ile yapılır. Başkan’a yardımla görevlendirilen başmüfettişlerin grup çalışmalarında görevlendirilmesi durumunda koordinatör, bu başmüfettiş olur. Gerektiğinde başkana vekalet görevi de başkana yardımla görevli başmüfettişlerden birine verilir. Görev süreleri bir yıldır.
3. (Merkezi Yönetim) PTT TKY Madde 9, Teftiş Kurulu Başkanı’na kendisine yardım etmek üzere yeterli sayıda müfettişi “Refakat Müfettişi” olarak görevlendirme yetkisi vermiştir. Refakat müfettişleri, başkanın gözetiminde raporları şekil ve esas yönünden inceleyerek, görüş ve önerilerini başkana sunarlar. Madde 10, Teftiş Kurulu Başkanı’nın, geçici olarak görevden ayrılma durumunda başkanlığa atama koşulları taşıyan başkana yardımla görevli refakat müfettişlerinden birine vekalet vereceği, başkanlık makamının boşalması halinde vekalet görevinin Makam onayı ile olacağı belirtilmiştir.
4. (Merkezi Yönetim) SGK Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği Madde 10, başkana yardımla görevlendirilecek müfettişlerin Rehberlik ve Teftiş Başkanının teklifi ve Başkanın onayı ile görevlendirileceğini belirtmektedir. Görevlendirilecek müfettişlerden en az birinin 12 yıllık kıdemi olması zorunludur. Madde 60, Başbakanlık TKY 14. Maddesinde olduğu gibi müşterek çalışmalarda koordinasyonun en kıdemli müfettiş tarafından yapılacağını, ancak müşterek çalışmada refakat müfettişi varsa, koordinasyon görevini onun üstleneceğini belirtmektedir.
5. (Merkezi Yönetim) TCDD TKY Madde 9, “Refakat müfettişi” görevlendirmesinin Başkan tarafından Genel Müdürün onayı ile yapılacağını göstermektedir.
6. (Merkezi Yönetim) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı TKY Madde 7’nin c bendindeki “Grup başkanlıklarında, Başkanın teklifi ve Bakanın Onayı ile yeterli sayıda müfettiş ve Grup Başkanına yardımcı olmak üzere Grup Başkanı olabilme şartlarını taşıyan müfettişler arasından grup başkan yardımcılarını ile Başkan tarafından yeterli sayıda müfettiş yardımcısı görevlendirilir.” ifadesi, grup başkan yardımcılarının ve müfettiş yardımcılarının görevlendirmelerinin nasıl yapılacağını göstermektedir.
7. (Merkezi Yönetim) Maliye Bakanlığı VDKY (Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği) Madde 9’un 4. bendinde, Grup Başkanına yardımcı olmak üzere Başkanlıkça bir veya daha fazla Vergi Müfettişi görevlendirmesi yapılabileceği yer almaktadır.
8. (Merkezi Yönetim) Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği Madde 8, başkan yardımcısı görevlendirmesinin denetçiler arasından yeterli sayıda olacak şekilde Bakan onayı ile yapılacağını içermektedir. Başkan yardımcılarını denetçi sıfat ve yetkileriyle Başkanın görevlendirmesi doğrultusunda iş ve işlemleri yürütmekle görevli kılınmıştır.
9. (Yerel Yönetim) Sakarya Büyükşehir TKY Madde 8’de “Refakat Müfettişleri”nin Teftiş Kurulu Başkanı tarafından görevlendirileceğini içermektedir. Görev süreleri 1 yıl olarak belirlenmiştir.
10. (Yerel Yönetim) Bursa Büyükşehir TKY Madde 10’da “Kurul Başkanı, kendisine yardımcı olmak üzere yeterli sayıda Müfettişi Başkanlık Makamı onayı ile Refakat Müfettişi olarak görevlendirir” ifadesi Refakat Müfettişlerinin görevlendirilmesinde Başkanlık Makamı onayı şartı içermektedir. Görev süreleri 1 yıl olarak belirlenmiştir.
11. (Yerel Yönetim) EGO TKY 10. Maddesi, “Refakat Müfettişleri” görevlendirmelerinin Teftiş Kurulu Başkanı tarafından Genel Müdür onayı ile yapılacağını göstermektedir.
12. (Yerel Yönetim) Buski TKY, Madde 9’da Teftiş Kurulu Başkanı’nın kendisine yardımcı olmak üzere yeterli sayıda Başmüfettiş ve Müfettişi Başkan Yardımcısı olarak atayabileceğini göstermektedir.
13. (Yerel Yönetim) İSU TKY Madde 10, Buski TKY Madde 9 ile aynı içeriğe sahiptir. Atama Teftiş Kurulu Başkanı tarafından yapılmaktadır.
14. (Yerel Yönetim) Kocaeli Büyükşehir TKY, Madde 10’da Refakat Müfettişlerinin görevlendirmesinin “En az beş yıl kıdemli müfettişler arasından, Teftiş Kurulu Başkanının önerisi ve Büyükşehir belediye Başkanının onayıyla” yapılabileceğini göstermektedir.
15. (Yerel Yönetim) Aski TKY Madde 10, “Başkan Yardımcısı” görevlendirmesinin doğrudan Teftiş Kurulu Başkanı tarafından yapılacağını göstermektedir.

16. (Yerel Yönetim) İSKİ TKY Madde 9 Teftiş Kurulu Başkanı, kendisine yardımcı olmak üzere yeterli sayıda müfettişi, “Refakat müfettişi” olarak görevlendirebileceğini içermektedir.

### 3.1.3 Teftiş Kurulu Başkanının Atanması

Merkez ve yerel yönetimlerde geçerli Teftiş Kurulu Yönetmeliklerinde Teftiş Kurulu Başkanının atanması, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili tespit edilen benzerlik ve farklar aşağıda listelenmiştir.

1. (Merkezi Yönetim) Başbakanlık TKY ikinci bölümünde 6. Madde, “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, Başbakanlık müfettişleri ile daha önce Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Başbakanlık Müfettişliği yapmış olmak veya 3 yıllık müfettiş yardımcılığı süresi sonunda "müfettiş" sıfatını iktisap etmiş olmak ve 20'nci maddenin (c) bendinde yazılı tahsil koşulunu haiz bulunmak şartıyla Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapanlar veya yapmış olanlar arasından atanır.” olarak başkan ataması şartlarını belirlemiştir.
2. (Merkezi Yönetim) Milli Eğitim Bakanlığı TKY’de Teftiş Kurulu Başkanı atamasına ilişkin bir madde bulunmamaktadır.
3. (Merkezi Yönetim) PTT TKY Madde 7, Teftiş Kurulu Başkanlığına kurul bünyesindeki Başmüfettişlerden birinin atanacağını belirtmesine karşılık, atanmanın hangi mercii tarafından yapılacağını belirtmemiştir.
4. (Merkezi Yönetim) Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği 8. Maddenin 1. Fıkrasında “Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Başbakanlık ile bakanlıklar teftiş kurullarında veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulunda, Kurumda müfettiş yardımcılığı dahil en az 12 yıllık müfettişlik hizmeti bulunanlar arasından müşterek kararname ile atanır.” ifadesi ile, başkanın nasıl ve kimler tarafından atanacağını belirtmiştir.
5. (Merkezi Yönetim) TCDD TKY’de Teftiş Kurulu Başkanı atamasına ilişkin bir madde bulunmamaktadır.
6. (Merkezi Yönetim) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği 6. maddesi, teftiş kurulu başkanlığına kurulda en az 10 yıl müfettişlik hizmeti veren başmüfettişler arasından atama yapılacağını belirtmekle birlikte, atamayı yapacak makam belirtilmemiştir.
7. (Merkezi Yönetim) Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği 9. madde, “Grup Başkanları, görevlendirme tarihi itibarıyla Vergi Müfettişi kadrosunda bulunan, kamudaki görev süresi toplamı on yılı aşan ve bu sürenin en az sekiz yılında Vergi Müfettişi olarak görev yapmış olanlar arasından Bakan onayı ile görevlendirilir.” ifadesi ile başkan atamasına ilişkin gereklilik ve onay makamını belirtmiştir.
8. (Merkezi Yönetim) Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği’nde Teftiş Kurulu Başkanı atamasına ilişkin bir madde bulunmamaktadır.
9. (Yerel Yönetim) İzmir Büyükşehir TKY Madde 7, Teftiş Kurulu Başkanlığı’na kurulda, diğer mahalli idarelerde veya İçişleri Bakanlığında en az 10 yıl süreyle müfettişlik görevinde bulunun kişilerin Başkan onayı ile atanacağını belirtmektedir.
10. (Yerel Yönetim) İski TKY 7. Madde, Teftiş Kurulu Başkanlığı’na atanabilmek için müfettişlik mesleğine seçme ve yarışma sınavını kazanarak girilmiş olması ile en az sekiz yıllık mesleki deneyime sahip olunması şartını getirmektedir. Ayrıca yönetmeliğin 22. maddesinin 1. fıkrasının c bendinde belirtilen şartların da taşınmasını istemekte olup atamayı onaylayacak makamı belirtmemektedir.
11. (Yerel Yönetim) Aski TKY 8. Maddesi, başkan atamasının kurul içerisindeki Başmüfettişlerden veya kıdemli müfettişlerden Genel Müdür’ün teklifi ile Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Yönetim Kurulu tarafından yapılacağını belirtmektedir.

12. (Yerel Yönetim) Bursa Büyükşehir TKY 7. Maddesi, Kurul Başkanlığı'na yapılacak atamayı "Kurul Başkanı müfettişlik mesleğine yarışma sınavı ile Müfettiş Yardımcısı olarak başlayıp 3 yıllık yetiştirme dönemi sonunda yapılan yeterlilik sınavı neticesinde Müfettişliğe atanmış en az 10 (on) yıl başarılı Devlet Memurluğu yapmış olan müfettişler arasından, kıdem esaslı da gözetilerek kurul içinden veya Kurul içinden atanabilecek yukarıdaki niteliklere sahip müfettiş bulunmadığı takdirde, 22/02/2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 12. Maddesinde belirtilen öğrenim kurumlarının birinden mezun bulunan, asgari on yıl başarılı devlet memurluğu yapmış ve kurum içinde en az 3 yıl süreyle şube müdürü, daire başkanı ve üstü görevlerde bulunmuş olan talipliler arasından Başkanlık Makamınca seçilmek suretiyle veya bu madde de belirtilen şartlara haiz olmak koşuluyla kurum dışından Başkanlık Makamı tarafından atanabilir" şeklinde açıkça belirtmiştir.
13. (Yerel Yönetim) Ego TKY 7. Madde, Teftiş Kurulu Başkanlığı'na 1. derece kadroda görev yapan müfettişler arasından atama yapılacağını belirtmektedir.
14. (Yerel Yönetim) Buski TKY 7. Maddesi, "Teftiş Kurulu Başkanı, Kurul içerisinden yada müfettişlik mesleğine yarışma sınavı ile Müfettiş Yardımcısı olarak başlayıp 3 yıllık yetiştirme dönemi sonunda yapılan yeterlilik sınavı neticesinde Müfettişliğe atanmış olmak şartı ile Kurul dışından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68/B maddesinin hükümlerini taşıyanlardan biri Genel Müdürün teklifi ve Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Yönetim Kurulu tarafından atanır." şeklinde başkan ataması ile ilgili işlemlere açıklık getirmiştir.
15. (Yerel Yönetim) İSU TKY 8. Maddesi, "Teftiş Kurulu Başkanı, Kurul içerisinde en az 4 yıl müfettişlik yapmış olmak veya başka kurumlarda en az 5 yıl inceleme, teftiş ve soruşturma görevlerinde fiilen çalışmış olmak ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B maddesinin hükümlerine istinaden bu kadrolara tayin edilebilme şartlarına haiz olanlardan birisi Genel Müdürün teklifi ile İzmit Su ve Kanalizasyon İdaresi Yönetim Kurulu tarafından atanır" ifadesi ile başkan ataması ile ilgili konulara açıklık getirmektedir.
16. (Yerel Yönetim) Kocaeli Büyükşehir TKY, ikinci bölüm başlangıcı olarak Teftiş Kurulu Başkanının Ataması'na açıklık getirmiştir. Buna göre Teftiş Kurulu Başkanı Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanmaktadır. Teftiş Kurulu Başkanının müfettiş olması ve altı yıllık mesleki tecrübeye sahip bulunması şartı aranmaktadır.
17. (Yerel Yönetim) Sakarya Büyükşehir TKY 6. Maddesi, Teftiş Kurulu Başkanı'nın Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanacağını, atanacak müfettişin mesleki tecrübeye sahip olması ve 1. derece kadroya atanma şartlarını taşıması gereklidir.

### **3.2 Türkiye'de Teftiş ve Denetim Mekanizmasının Sorunları**

Gerek kamu, gerekse özel kurum ve kuruluşlar, kendi bünyelerinde denetim ve teftiş birimleri bulundurmaktadır. Birimler işlevsel olarak farklılıklar gösterse bile hedef noktaları aynıdır. Bu birimlerde, teftiş ve denetim görevlerini yapmak üzere birçok Müfettiş, İç Denetçi ve Kontrolör bulunmaktadır. Türkiye'de kamu denetimi noktasında görevli birçok kurum ve kişi olması, denetimlerin istenilen düzeyde olduğu anlamına gelmemektedir.

**Tablo 3.1:** İç denetçi kadrosu verilen kurum sayısı ve iç denetçi ataması yapan kurum sayısı (2012 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013).

	İç Denetçi Kadrosu Verilen Kurum Sayısı	İç Denetçi Ataması Yapan Kurum Sayısı
Genel Bütçe	44	30
Özel Bütçe	136	69
Sosyal Güvenlik Kurumları	2	2
Mahalli İdareler	220	107
TOPLAM	402	208

Tabloda görüldüğü üzere 402 kuruma iç denetçi kadrosu verilmiştir. Bunlara teftiş kurulları da eklendiğinde kamu denetimi konusu ile ilgili büyüklük görülebilmektedir. Ancak kurum ve kuruluşların koordinasyon eksikliği nedeniyle denetim çalışmaları içe dönük ve birbiriyle ilgisiz olmaktadır. Ortak denetim standartlarının oluşturulamaması, güncel gelişmelerin yeterince takip edilememesi, denetimde mükerrerliklere, denetimsiz alanların doğmasına yol açmaktadır. Bu da denetimin etkinliğini azaltmaktadır (Kuluçoğlu, 2006: 21).

Denetleme ve teftiş işleri açısından genel sorunlar aşağıdaki şekilde listelenmiştir.

1. Kurumsal yapının büyüklüğü, beraberinde bürokratik işlemlerin de artmasına yol açmaktadır.
2. Bütün denetim kurumlarının ortak denetim standardı bulunmamaktadır. Bu da denetim uygulamalarında farklılıklara yol açmakta, denetimin yeterliliği ve kalitesi ölçülememektedir (Yaman, 2008: 11).
3. Aynı statü için birden fazla organın görev yapması hukuki ve fiili sorunlara yol açmaktadır (Kuluçoğlu, 2006: 22).
4. Türk kamu yönetiminde denetim ağırlıklı olarak yasa ve idari düzenlemelere uygunluk denetimi noktasında kalmaktadır. Mali sistemlerin ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi, mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları işlevsel duruma getirilememiştir.
5. Özerk kurum ve kuruluşlar, denetim sisteminde çok başlılığa yol açmaktadır.

6. Denetim kurumlarının kurumsallaşma yönünden yetersiz bir düzeyde olmaları önemli bir sorun olarak görülmektedir. Türk kamu yönetiminde egemen olana geleneksel merkezîyetçilik anlayışı, kurumların örgütlenmesine de yansımaktadır (Kuluçoğlu, 2006: 22). Ayrıca mali sistemin ve denetim sisteminin sıklıkla değişmesi de kurumsallaşma önünde engel oluşturmaktadır.
7. Yasal düzenlemeler ve fiili uygulamaların, denetimsiz alanları ortadan tam olarak kaldıramaması önemli bir sorundur. Bu sorun kamu güvenirliliği açısından da önemlidir.
8. Denetim planlarında önceliğin riskli ve önemli alanları dikkate alacak yapılmasını zorlayacak yasal düzenlemenin bulunmaması, eksik veya yanlış önceliklerle denetim yapılmasına yol açmaktadır.
9. Denetim aşamasında hukuki ve fiili şekilde denetim dışı alanların bulunması, 5018 sayılı kanuna uygun olmayan bir durum yaratmaktadır. Kimi idarelerin ve/veya uygulamaların (örtülü ödenek vb.) denetim dışı bırakılması, denetim sisteminde eksikliklere yol açmakta ve sisteme güveni sarsmaktadır.
10. İç kontrol yapılarında standartların tam olarak belirlenememiş olması, iç denetimin de istenilen verimlilikte yapılamaması anlamına gelmektedir.
11. Hizmet içi eğitim, Türkiye’de genel olarak çok yeterli verilememektedir. Gelişen ve değişen durumlara hızlı ve doğru şekilde uyum sağlamak için hizmet içi eğitim çok önemlidir. Hizmet içi eğitimler denetim elemanları açısından da sınırlı ve yetersiz kalmaktadır.
12. Görev, yetki ve sorumluluk sınırları ile ilgili sorunlar, denetim aşamasında yetkiye sahip kişilerin sorumluluklarının tanımlanmamış olması gibi durumların ortaya çıkmasına yol açmakta, bu da denetimin etkisini azaltmaktadır.
13. Bilişim teknolojilerinden yeterli düzeyde yararlanılamaması, denetim süre ve sonuçlarına da olumsuz olarak yansımaktadır.
14. Denetim birimleri arasında koordinasyon eksikliği, koordinasyonun sağlayacağı faydalardan yararlanamama durumunu yarattığı gibi, mükerrer denetimlere de yol açabilmektedir.



15. Denetim birimleri ve denetim elemanları açısından bağımsızlık kavramı yeterince benimsenmemiştir. Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir (Kuluçoğlu, 2006: 23).
16. Denetim elemanlarının işe alınmaları ile ilgili ortak bir uygulama bulunmamaktadır. İşe başlayan denetim elemanlarının yetiştirilmesi süreçleri de kurumlar arası farklılıklar göstermektedir.
17. İç ve dış denetim arasındaki ilişkinin sağlıklı kurulamaması, dış denetim birimlerinin iç denetimin yapması gereken uygulamaları yapmak durumunda kalmalarına yol açabilmektedir.
18. Denetimlerin risk analizleri ile öncelikler tespit edilmiş şekilde yapılması gerekirken, daha çok şikayet konuları üzerine yoğunlaşması önemli bir sorun olarak görülmektedir.
19. Denetlenenlerin denetleyicileri hata bulucu olarak görmeleri de denetim sorunlarından birisidir. Denetlenmek istenmeyen bir durum olmaktan çıkartılmalıdır.
20. Mali denetimlerde bağımsızlık ve uzmanlık çok önemlidir. Denetim elemanlarında bu anlamda bir yetersizlik, ciddi sorunlara yol açabilmekte, eksik veya hatalı denetim sonuçları olabilmektedir.
21. Denetçilerin bağımsızlıkları, statüleri, görev tanımları tartışmalara yol açmayacak bir açıklıkta değildir.
22. Denetim elemanları arasında unvan, statü, yetki ve özlük hakları açısından farklılıklar, denetim elemanları arasında iletişimsizliğe yol açmakta, yer yer olumsuz sonuçlara neden olmaktadır.
23. Türkiye’de adli süreçlerin uzun sürmesi, yargıya yansıyan denetim sonuçlarının neticelendirilmesinde gecikmelere neden olmaktadır.
24. Ulusal düzeyde, merkezi üstyapıda bir denetim örgütünün olmaması; Türkiye’de denetim konusunda merkezi düzeyde çalışma yapacak bir üst kuruluş bulunmamaktadır. Bu nedenle her denetim birimi çalışmalarını kendi plan ve programı doğrultusunda diğer kurumlardan bağımsız olarak gerçekleştirmektedir. Bu durum mesleki ve denetim konusunda gerekli düzenlemenin yapılamamasının en önemli nedenlerinden birisidir (Kuluçoğlu, 2006: 24).

25. Denetim sonuçları ile elde edilen raporların yeterli takibinin yapılamaması, denetimden beklenen değerlere ulaşamaması sonuçlarını doğurabilmektedir.
26. Denetim elemanlarının özlük haklarındaki yetersizlikler, ücretlerin reel anlamda düşmesi, mesleğe olan ilgi ve tercihi azaltmaktadır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de denetim genel bir bakış açısı ile bakıldığında gerek merkezi gerek yerel yönetimlerde olmak üzere geniş bir alana yayılmış olduğu göze çarpmaktadır. Merkezi yönetimlerin bakanlık gibi teşkilatlanmaları, yerel yönetimlerin ise köy, il özel idare ve belediye olarak örgütlendikleri görülmektedir. Denetim olgusunun milattan önce 3000'li yıllara dayandığı göz önüne alındığında 5000 yıllık devinim içerisinde süregelen bir kavram olduğu görülebilir. Ülkemizde 1921 Anayasası ile “... mıntıkların umum surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, mıntıka vilayetlerinin müşterek işlerinde ahengin tanzimi” gibi görevlerle ve geniş yetkilere sahip Bölge Müfettişliklerinin kurulması yönüne gidilmiş olduğu belirtilmiştir. Böylelikle 5000 yıllık bir geçmişe sahip olan denetimin ülkemizde 1921 yılında ilk defa telaffuzunun gerçekleştiği görülmektedir.

Ülkemizde denetimin tarihsel gelişimi, 1923-1960 ilk dönem, 1960-1980 ikinci dönem, 1980-2000 üçüncü dönem ve 2000-2010 dördüncü dönem olmak üzere dört gruba ayrılmıştır. Doğal olarak zamanla denetim ekseni de değişmiştir. 2010 sonrası dönemin ise henüz devam ettiği gözlemlenmektedir. Akbulut vd. 2012 yılında yaptığı çalışmada; ilk dönem teftişlerin genel müdürlük makamlarının azlığı sebebiyle daha çok bakanlık birimlerinde toplandığını ve en üst amire bağlı olarak görev yaptığını, ikinci dönemde ülkenin nüfus ve ekonomi hacminin büyümesi ile paralel teftiş mekanizmalarının sayısında artış görüldüğünü, bu artışın beraberinde teftiş mevzuatlarının çeşitlilik göstermesine neden olduğunu belirtmişlerdir. Akbulut ve arkadaşlarının yaptığı çalışmada üçüncü dönemde çeşitlenen ve farklılık arz eden teftiş birimlerinin yeknesak eğilim gösterdiğinin görülmekte olduğu, dördüncü dönem ve günümüzde ise özellikle 1970 sonrası dönemle birlikte endüstriyel gelirlerin milli gelirdeki payının artışı ile denetimin bu alanlara kaydığının bir

göstergesi olduğu belirlenmiştir. Bütün bu bilgiler ışığında denetimin iç ve dış denetim olarak ayrılma eğilimi gösterdiği, iç denetimin devletin kendi iç işleyişinin, dış denetimin ise üreten, katma değer oluşturan mükellef denetimine yöneldiği intibası uyanmaktadır. Bu noktada ülkemizde 2000'li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler incelendiğinde Sosyal Güvenlik Kurumu ve Maliye Bakanlığı gibi kurumların denetim birimlerini artırdığı, Maliye Bakanlığında Yoklama Memurluğu, Kontrol Memurluğu, Vergi Denetmeni ve nihai olarak 2011 yılında 666 sayılı KHK ile vergi müfettişliği mesleğinin oluşturulduğu, yine Sosyal Güvenlik Kurumunda aynı silsilenin devam ettiği şu an için teftiş kurulunun dışında sosyal güvenlik denetmenlerinin dış denetim yaptığı, yine 2000'li yılların sonlarında kurulan Ekonomi Bakanlığının piyasayı ürün denetmenleri ile denetlemeye çalıştığı göze çarpmaktadır. Buradan kamunun endüstriyel denetime yöneldiğini tam olarak söyleyebilir miyiz bilememekle beraber, dış denetimin artırılan bir politika olduğu seçeneği kuvvetlenmektedir.

Merkezi ve yerel yönetim denetimleri incelendiğinde, yerel yönetimlerin dış denetimi göze çarpmamaktadır. İstanbul, İzmir, Kocaeli gibi büyükşehir belediyeleri teftiş kurulu mevzuatları incelendiğinde, belediye teşkilatı içinde bir denetimin yapıldığı göze çarpmaktadır. Tabi ki dış denetim olgusunun belki iştirakler düzeyindeki denetimlere girebileceği düşünülebilir bir seçenek olarak karşımızda durmaktadır. Yanı sıra merkezi yönetim ve yerel yönetim teftiş kurulu mevzuatları incelendiğinde merkezi yönetim yönetmeliklerinde müfettişlerin görevden uzaklaştırma yetkilerinin açıkça belirtildiği, yerel yönetimlerinde ise keyfiyetinin atamaya yetkili amire bırakıldığı, merkezi yönetimde müfettişliğin dışarıdan atamayla değil kariyer meslek olarak yardımcılıktan yarışma sınavı ile girildiği, ancak Bursa Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü gibi yerel yönetimlerde belirli bir kıdem ve unvanda çalışanlar arasından atama ile müfettiş yapılabilineceği görülmektedir.

Ancak aynı işi gören başka bir yerel yönetim birimi Ankara Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü yönetmeliği incelendiğinde, böyle bir uygulamanın varlığının olmadığı, yine teftiş kurulu başkanlarının merkezi yönetimlerde kıdemli bir başmüfettişten kurul içinden seçileceği, ancak yine Bursa, Sakarya gibi yerel yönetimlerde uygulamanın farklılık arz ettiği, Vergi Denetim Kurulu başta olmak üzere birçok merkezi denetim kurulunda başmüfettişlik kadrolarının ihdas edildiği,

ancak yerel yönetimlerde başmüfettişlik makamının her yerde ihdas edilmediği, Sağlık Bakanlığı, Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı gibi merkezi idarelerde denetim hizmetleri başkanlığı kurulmuş olmasına karşılık teftiş kurullarının olmadığı anlaşılmıştır.

İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı gibi merkezi idarelerde kontrolörler kurullarının tesis edildiği, ancak yerel yönetimlerde ne denetim hizmetleri başkanlığı ne de kontrolörler kurullarına rastlanmadığı, teftiş kurullarının kurulmuş olduğu, merkezi yönetimlerde başta başbakanlık teftiş kurulu olmak üzere ağırlık olarak başkan yardımcılığı makamı yerine refakat müfettişliğinin ihdas edildiği, ancak başka Ankara Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere birçok yerel yönetimde teftiş kurulu başkan yardımcısı makamının devam ettirildiği ilgili yönetmelikler incelendiğinde göze çarpmıştır.

Teftiş Kurulları, Denetim Hizmetleri Başkanlıkları, Kontrolörler Kurulu gibi yapıların yanı sıra İç Denetim biriminin varlığı, denetim birimleri konusunda karşımıza çıkmaktadır. İlgili yönetimler incelendiğinde iç denetim biriminin yeknesaklık gösterdiği görülmekte, gerek isim, gerekse uygulamada herhangi bir farklılıkla karşılaşmamaktadır. Ancak yapılan araştırmada iç denetimin daha risk odaklı olduğu, olayların vukufiyetinden önce gerekli önlemlerin alınması gerektiği, iç denetimin en üst makam bağlı olduğu, daha objektif kriterlerin egemen olduğu, yönetsel ve denetsel anlamda mevzuatla sıkı sıkıya bağlı kalındığı, danışmanlık görevi gördüğü, idareye yardımcı olduğu görülmektedir.

Kuluçoğlu'nun 2006 yılında yaptığı çalışma sonucunda görülmektedir ki; yerel yönetimlere kurum bazında ayrılan iç denetçi sayısı, merkezi yönetimleri geçmiştir. Bu anlamda yerel yönetimler ile merkezi yönetimler kadro ihdas edilen kurum sayısı bakımından farklılık göstermektedir. Bu bilgi ışığında devletin mahalli idarelerinin danışmanlık ihtiyacı duyduğunu, seçmene daha iyi, daha kurumsal bir hizmet verebilmesi, bir açıdan kendini beğendirebilmesi adına iç denetim birimlerine ağırlık verdiğini, bu açıdan 200'ü aşkın kuruma iç denetçi kadrosu ihdas etmiş olmasına rağmen, atama yapılan kurum sayısının %50 oranında seyrettiğini, yapılan çalışma göstermektedir. Diğer kalan %50'nin neden değerlendirilmediği sorusunun bir çok cevabı olabilmekle beraber tam bir yargı belirtebilmek mümkün görünmemektedir.

Risk odaklı iç denetim birimlerinin sayısının mahalli idarelerde bu denli fazla oluşu, kamunun rekabeti artırdığı günümüz Türkiye'sinde, vatandaşın aynı zamanda

müşteri olarak görüldüğü yerel yönetim hizmetlerinde rekabet edilebilirliği ve müşteri memnuniyetini ön planda tutan, yani devletin vatandaş odaklı bir mahalli hizmet sunma gayreti içerisinde olduğu anlamına gelip gelmediği bilinmemekle birlikte başka bir açıklamanın nasıl yapılabileceği sorusunu karşımıza çıkarmaktadır.

Genç vd. 2008 yılındaki çalışmalarında; iç denetim harici diğer denetim birimlerinin daha subjektif kriterler ile öne çıkmakta olduğu, birden çok üst makama bağlı olarak daha soyut çizgiler eşliğinde mevzuata bağlılık gösterdikleri, olayların vukufiyet arzından sonra hata arayıcı, cezalandırıcı bir yaklaşım sergiledikleri ortaya konmuştur. Bu bilgi ışığında teftiş kurullarının ve kontrolörler kurullarının danışmanlık ve yol göstericilikten öte daha cezalandırıcı bir imaja sahip oldukları hissiyatı yapılan araştırmalarda ortaya koyulmuştur.

Teftiş Kurulu yönetmeliklerinin 50-60 maddeden oluşan bir çerçeve olmasına rağmen, detaylı ele alındığında tam olarak bir yeknesaklıktan bahsedilememektedir. Hâlbuki yapı aynı, sistem aynı, idare aynıdır. Ancak bu birlikteliğe rağmen uygulamada ve mevzuatta farklılıklar göze çarpmaktadır. Bazı teftiş kurullarında Başmüfettişlik kavramının kaldırıldığı, kullanılmadığı görülmektedir. Meslekte 3 yılını geçiren ve yeterlilik sınavını alan kişiler müfettiş olarak atanmaktadır. 8. yıllarında da başmüfettiş unvanı alınmaktadır.

Bazı belediyelerde başmüfettiş kadrolarının kaldırılmış olduğu da görülmektedir. Bu kadroların kaldırılmış olmasının, uzun yıllarını bu meslekte geçirmiş olan kişiler açısından da mesleki tatmin noktasında bıkkınlık ve hedefsizlik oluşturabileceği, diğer yandan görevden uzaklaştırmanın üst yönetici onayına bağlandığı durumlar, müfettişin bağımsızlığını ve vuku bulan olayın salâhiyetini doğrudan etkileyebileceği düşünülmektedir.

Teftiş kurulu yönetmeliklerinin incelenmesinde ortaya çıkan bir başka sonuç, teftiş bürosu, şefliği tarzında bir yapının var olduğudur. Konu ile ilgili yapılan bilimsel araştırmalar ve çalışmalar incelendiğinde, teftiş ve denetim sisteminin işlevsel olabilmesi için ilgili kurumun en üst makamına karşı sorumlu olmasının, statü olarak üst noktada yer almasının gerekliliği görülmektedir. Ancak incelenen yönetmeliklerde teftiş kurullarına büro, şeflik şeklinde bir yapı bulunması, statü açısından sorun oluşturmaktadır.

Yaman'ın 2008 yılında yaptığı çalışmaya istinaden denetim standartlarının ortak bir duruş sergilemediği, farklılıklar oluşturduğu göze çarpmaktadır. Ülkemizde

iç denetim birimlerinin yol göstericilik, danışmanlık amaçlarıyla kurulduğunu kabul edersek, geriye kalan denetim birimlerinin yönetmeliklerinin yeknesaklık göstermediği, isimlerinin müfettiş, kontrolör, denetçi şeklinde birden çok yapının denetim, teftiş, inceleme, soruşturma icra ettiği anlaşılmakta, farklı yapılarında beraberinde uygulamada, mevzuatta, isimde farklılık arz ettiği görülmektedir. Tüm bu değişkenler denetimin ortak bir standarda oturmadığı anlamına da gelmektedir. Bütün bu farklı mekanizmaların uygulamada aynı şeylere yönelse de, teoride farklılık gösterdikleri, farklı lanse edildikleri söylenebilir. Ancak bunun denetimi tanımaya çalışanlar üzerinde bir zihin karmaşıklığına yol açtığına dair emareler kendini gösterebilmektedir.

Kuluçoğlu'nun 2006 yılında yaptığı çalışma neticesinde denetimin bağımsızlığı noktasında bazı eksiklikler tespit ettiğini görmekteyiz. Acaba iç denetim ile farklılığında bahsettiğimiz, birden çok üst birime bağlı olmanın getirdiği bir sıkıntı olabilir mi diye sorabiliriz. Teftiş kurulları, Denetim Hizmetleri Başkanlıkları veya Kontrolörler Kurulları, isimleri her ne olursa olsun kimisinin genel müdür, kimisinin genel müdür yardımcısı, kimisinin bakan, yetkilendirilmiş müsteşar veya yardımcılara bağlı oluşunun yanı sıra kurul başkanlarının üst amir sıfatında bulunmasının denetimin bağımsızlığını etkilediği tartışılabilir. Bu kadar hiyerarşinin varlığı, yetkinin kimde olduğu kargaşasına da yol açabilecektir?

Yine aynı çalışmada denetim birimlerinin bir çatıya ihtiyaç duyduğu belirtilerek, ulusal düzeyde bir örgütlenme eksikliğinin varlığından söz edilmektedir. Bugün devletin adli soruşturmaları, cumhuriyet savcılarının gözetim ve eliyle yürütülmektedir. Burada yargı mensuplarının Adalet Akademisi şeklinde bir teşkilatlanma içerisinde gerekli eğitimi aldıkları, meslek taasublarını oluşturdukları görülmektedir. Benzer şekilde denetim birimlerinin herhangi bir üst yapı nezdinde örgütlenmesi düşünülebilir mi? Pek tabi bu sorunun cevapları farklı olacaktır. Ancak her denetim elemanının kurum kültürünü farklı aldığı, bulunduğu teşkilatın özelliğine göre denetim tarzını benimsemesi, üstatlarından bu yönde bir telkin aldığı gözlemlenmekte, bu da yeknesaklık için yazarımızın da bahsettiği üzere ulusal anlamda çatı bir sistemin varlığının gerekliliği düşüncesini ortaya çıkarabilmektedir.

Bu noktada Devlet Denetleme Kurumunun gözetim ve denetiminde veya Başbakanlığa bağlı olarak bir Teftiş Akademisinin kurulabilmesi, denetim elemanlarının en üst organdan bir eğitim ve yetki alması, denetim standardının

oluşması, denetim elemanlığı düşünce ve yaklaşımının tek elden öğretilmesi ve geliştirilmesi belki de çok başlılık iddialarını engelleyebilir ve farklı uygulamaların bir nebze önüne geçebilir ihtimalini ortaya koyabilir. Böylelikle yazarımızın da söylediği gibi mesleki ve denetim konusunda gerekli düzenlemelerin yapılmasını kolaylaştırma ihtimali olabilir. Bu ihtimal ile tek bir denetim kanunu ya da mevzuatsal düzenleme getirilebilir. Hakimlik Teminatı buna en güzel örnektir. Böyle bir teminatın Denetim Teminatı adı altında yapılması, yanı sıra Genel İdari Hizmetler sınıfından Denetim Hizmetleri sınıfının ihdas edilerek kanuna yazılması bu mevzuatsal düzenlemelerin karşılığı ihtimalini muhtemelen güçlendirebilir.

Yine Kuluçoğlu'nun 2006 yılında yaptığı çalışmada aynı statü için birden çok organın yaptığı iş, denetimin bir sorunu olarak sunulmaktadır. Devlet yapılanması içerisinde pek çok kurumda yazarı doğrular yapılanmalar görülmektedir. Adalet Bakanlığında Teftiş Kurulu ve Kontrolörler Kurulu, Ceza İnfaz Kurumlarını, Denetim Serbestlik Müdürlüklerini denetlemektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumunda SGK müfettişleri ve SGK denetmenleri aynı mükellef denetimi yapmaktadır. Bu anlamda Maliye Bakanlığında 2011 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile bu çok başlılık bir anlamda giderilmiş, vergi incelemesi yapan hesap uzmanları, maliye müfettişleri, gelirler kontrolörleri, vergi denetmenleri birleştirilerek Vergi Denetim Kurulu oluşturulmuş, isimleri vergi müfettişi yapılarak yeknesaklık sağlanmıştır.

Maliye Bakanlığındaki bu gelişmeyi, yazarın çalışmasında ele aldığı aynı statü için birden çok organın görev yaptığı eleştirisinin çözümü olarak da değerlendirebiliriz. Başka bir örnek olarak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının kurulması ile Gümrük Müsteşarlığı zamanında görev yapan kontrolörler ve müfettişler birleştirilmiş, Sanayi Bakanlığı bünyesinden gelen Ticaret Kontrolörleri de bu yapıya dahil edilerek Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu bünyesinde Müfettiş unvanları verilmiştir.

Bütün bu bilgiler ışığında denetim mekanizmaları ve bu mekanizmanın dışlarında problemler olduğu, konu ile ilgili yapılan birçok araştırmada görülmektedir. Bu problemler denetim olgusunun kendisinde var olduğu üzere, subjektif kanı ve düşünceler taşımaktadır. Belki de denetim olgusunun bu denli bir merkez üzerine oturtulamamasının nedeni de, denetimin kendisinin subjektif bir varlığa yani insana, denetimi yapan şahsa bağlı oluşudur. Ancak etkin bir denetimin



etkin bir yönetimden geçtiğini sık sık duyduğumuz günümüz terminolojisinde denetimin daha etkili kılınması için önceki çalışmalar da göz önüne alınarak yapılacak değerlendirmede özetle;

1. Teftiş Akademisinin devletin en üst makamına bağlı olarak kurulması,
2. Kontrolör, Müfettiş, Denetçi, Denetmen unvanlarının ortak bir isim altında toplanması,
3. Denetim Teminatı, Denetim Hizmetleri sınıfının oluşturulması başlıklarının değerlendirilmesinin ön plana çıktığı görülmektedir.

## KAYNAKÇA

Akbulut, Ö.Ö, (2012). Özgen H.M, Fındık D., Seymenoğlu Ö, Almış O. Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*, Ankara.

Akpınar, E. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi. Yüksek Lisans Tezi. Isparta.

arama=gts&guid=TDK.GTS.540d8c0d135e99.9744231 07.05.2104

Aydın, M. (2009). Sosyal Politikalar ve Yerel Yönetimler, İstanbul 2009

Bezirci, M., Karasioğlu, F. (2011). “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:21, Konya.

Bıçaklı, B. (2009). Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Coşkun, B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, 81-104, (Makale)

Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik.

Genç, H., Tunçel F., Metindoğan O, (2008). İç Denetim Tanıtım Toplantısı, Uludağ Üniversitesi İç Denetim Birimi, Bursa.

Güler, Cüneyt. (2010). “Kamuda Yeni Denetim Sistemi: İç Denetim”, *Dış Denetim Dergisi*, Temmuz-Ağustos-Eylül, Sayı: 1.

Hakyemez, Y. Ş. (1998). İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Rollerini, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:31, Ankara.

<http://kosgeb.gov.tr/Pages/UI/Baskanligimiz.aspx?ref=32&refContent=44>  
27.04.2014

<http://teftis.nedir.com/#ixzz3CG7FbG47> 10.11.2014

<http://web.firat.edu.tr/icdenetim/default.asp?id=35> 23.08.2014

<http://www.icdenetim.gov.tr/tr/turleri> 10.07.2014

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gtshttp://www.tdk.gov.tr/TR/Genel/SozBul.aspx](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gtshttp://www.tdk.gov.tr/TR/Genel/SozBul.aspx) 27.03.2014

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> 18.08.2014

Hüseyin Çelik, (2011). Yerel Yönetim Organları, Komisyonları, Huzur Hakkı, Dış Denetim *E-Dergi*, Nisan-Mayıs-Haziran 2011

*Kamus-ı Türkiye Maliye Dergisi*, Sayı 158 Ocak-Haziran 2010.

Karatepe, K. (2011). Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması, *Devlet Denetim Elemanları Derneği Denetim Dergisi*, Sayı:116, Aralık, Ankara.

Kuluçoğlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, Ekim-Aralık.

Mecelle-i Umur-i Belediye

Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği. (2009). Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu.

Sâmi, Şemseddin (1989) and *Kâmûs-I. Türkî*. "Enderun Kitabevi." İstanbul.

Sanal, R. (2008). Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, S, 458, 101-128

*Sayıştay Dergisi*, Sayı 70 Eylül 2008.

T.C. Maliye Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı, İç Denetim Broşürü

Toprak, Z. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimler-Yapılanma-Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri. *DEÜ, İİ BF Dergisi*, Kamu Yönetimi Bölümü.

Ünlü, U. (2013). Türkiye’de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

www.tbb.gov.tr 12.03.2015

Yaman, A. (2008). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin değerlendirme ve Öneriler, *Mali Hukuk Dergisi*, Ocak-Şubat Sayı:133

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

2011 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, (2012). İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Ankara.

2012 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, (2013). İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Ankara.

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5216 Büyükşehir Belediye Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği

## ÖZGEÇMİŞ

### KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Umut ALHAS  
Uyruğu : T.C.  
Doğum Yeri ve Tarihi: : Siverek - 22.05.1986  
Medeni Hali : Evli  
Adres : Adalet Bakanlığı HSYK Binası Kontrolörler Kurulu  
10. Kat Beşevler/ANKARA  
E-Posta Adresi : umtalhas@gmail.com  
İletişim (Telefon) : 0532 436 62 33

### EĞİTİM

Lise : Niğde Anadolu Lisesi / 2004  
Lisans : Selçuk Üniversitesi / 2010  
Yüksek Lisans : Türk Hava Kurumu Üniversitesi 2013-Halen

### MESLEKİ DENEYİM

: 2013-2014 Ankara Büyükşehir Belediyesi ASKİ  
Müfettiş Yardımcısı  
2014-Halen Adalet Bakanlığı Stajyer Kontrolör

### YABANCI DİL

İngilizce