

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÖNETSEL DENETİM AÇISINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE
MÜFETTİŞLİĞİ VE TEFTİŞ KURULLARININ KOCAELİ
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SEMA CEYDA GEDİK

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

KOCAELİ, 2012

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÖNETSEL DENETİM AÇISINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE
MÜFETTİŞLİĞİ VE TEFTİŞ KURULLARININ KOCAELİ
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SEMA CEYDA GEDİK

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

TEZ DANIŞMANI : Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ

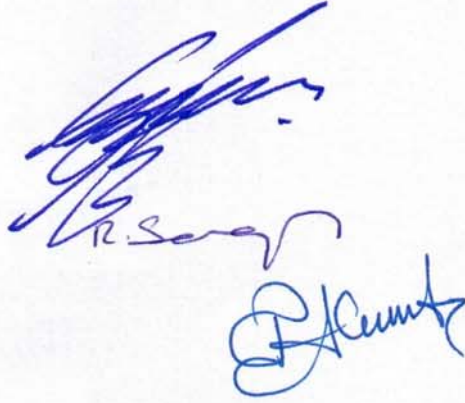
KOCAELİ, 2012

Sema Ceyda GEDİK tarafından hazırlanan “Yönetmelik Denetim Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi” adlı bu çalışma jürimizce Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi: Yrd. Doç Dr. Oktay KOÇ

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

Jüri Üyesi: Yrd. Doç Dr. Esra ALNIAÇIK



Sınav Tarihi: 28.06.2012

Enstitü Yönetim Kurulunun Onay Tarihi ve Karar No: 2012/13-25

ÖNSÖZ

“Yönetmelik Denetim Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi” adlı bu çalışmada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrasında gerekliliği tartışmaya açılan teftiş kurullarının durumu büyükşehir belediyeleri uygulamasında incelenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yönetim sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümler, yönetimin vazgeçilmez unsuru olan denetimde de önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. 1970’lerin ortalarından itibaren başlayan bu değişim sürecinde, son olarak 5018 sayılı KMYKK ile teftiş kurullarının gerekliliği ve işlevselliği sorgulanmaya başlanmıştır.

Çalışmada, belediyelerin kurum içi denetimi ve dış denetimi ele alındıktan sonra 5018 sayılı Kanunla gündemimize giren iç denetim sisteminin teftiş kurullarıyla ilişkisine yer verilip teftiş sistemine örnek olması adına son bölüm Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği ve Faaliyet Raporları çerçevesinde Büyükşehir Belediye Müfettişliği ve Başkan adına kurum içi denetimi gerçekleştiren teftiş kurulunun faaliyet ve işlemlerine ayrılmıştır.

Çalışmanın hazırlanmasında başından sonuna kadar her aşamada bana destek veren, bilgi ve deneyimlerini benden esirgemeyen Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı Sayın Süleyman BÜYÜKŞAHİN’e sonsuz teşekkür ederim.

Başta tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ ve Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU olmak üzere lisans ve yüksek lisans eğitimim boyunca ufku açan, takdir ve teşvikleriyle beni yönlendiren SBKY hocalarına tüm emekleri için teşekkür ederim.

Kocaeli, Haziran 2012

Sema Ceyda GEDİK

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER	I
ÖZET.....	V
ABSTRACT	VII
KISALTMALAR	IX
TABLO VE ŞEKİLLER.....	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ALTYAPI

1.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE YÖNETSEL DENETİMİN KAVRAMSAL ZEMİNİ	4
1.1.1. Tarihsel Gelişim Açısından Denetim Kavramı	4
1.1.1.1. Denetimin Tanımı, Amacı ve Kapsamı	5
1.1.1.2. Denetimin Genel Esasları	7
1.1.1.3. Denetim Standartları	9
1.1.2. Yönetsel Açıdan Denetim	10
1.1.2.1. Yönetim ve Denetim İlişkisi	10
1.1.2.2. Denetim Yönetimi	11
1.1.3. İlkeleri Açısından Denetim	12
1.1.3.1. Bağımsızlık İlkesi	12
1.1.3.2. Yasallık İlkesi	13
1.1.3.3. Nesnellik İlkesi	14
1.1.3.4. Dürüstlük İlkesi	14
1.2. MÜFETTİŞLİK KAVRAMI VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MÜFETTİŞLİĞİ.....	15
1.2.1. Müfettişlik Mesleği	15
1.2.1.1. Büyükşehir Belediye Müfettişliği.....	16

1.2.1.2. Diğer Müfettişlikler	17
1.2.2. Müfettişlik Güvencesi	18
1.2.3. Büyükşehir Belediye Müfettişlerinin Çalışma Amaç ve Esasları	18
1.2.4. Büyükşehir Belediye Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri	20

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULANMASI VE KURUM İÇİ DENETİM BOYUTU

2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETSEL DENETİMİ	23
2.1.1. Yönetmelik Denetim Yetkisinin Kaynağı	24
2.1.1.1. Yasal Denetim Yetkisi	24
2.1.1.2. Genel Denetim Yetkisi	24
2.1.1.3. Büyükşehir Belediyesi Kanununa Göre Denetim Yetkisi	25
2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinde Uygulanan Denetim Türleri.....	26
2.1.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yargı Organlarınca Denetimi	26
2.1.2.2. Dış Denetim	26
2.1.2.2.1. Vesayet Denetimi	27
2.1.2.2.2. İçişleri Bakanlığı	28
2.1.2.2.2.1. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı	30
2.1.2.2.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri	31
2.1.2.2.3. Sayıştay	32
2.1.2.2.4. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	34
2.1.2.2.5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	35
2.1.2.3. Kurum İçi Denetim	36
2.1.2.4. Kamuoyu Denetimi.....	39
2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KURUM İÇİ DENETİM.....	40
2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinde Yönetmelik Denetim Açısından Denetim Uygulamaları.....	40
2.2.2.1. Kurum İçi Denetim Türleri.....	41
2.2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	41
2.2.2.1.2. Teftiş Kurullarınca Gerçekleştirilen Denetim.....	42
2.2.2.1.3. İç Denetim Birimlerince Gerçekleştirilen Denetim	44
2.2.2.1.4. Belediye Meclisi Denetimi	46

2.2.2. Denetim Uygulamaları Bakımından Mufettişler ve İç Denetçiler	48
2.2.2.1. Mufettişlerin ve İç Denetçilerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları Açısından Karşılaştırılması	48
2.2.2.2. Mufettişlerin ve İç Denetçilerin Teftiş Faaliyetleri Açısından Karşılaştırılması.....	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KURUM İÇİ DENETİM YÖNÜYLE KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ İNCELENMESİ

3.1. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ YAPILANMASI.....	53
3.2. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ İŞLEYİŞİ	57
3.2.1. Teşkilat Yapısı ve Bağlılık.....	58
3.2.1.1. Teftiş Kurulu Başkanı.....	61
3.2.1.2. Mufettişler ve Mufettiş Yardımcıları.....	64
3.2.1.3. Refakat Mufettişleri.....	65
3.2.2. Teftiş Süreci	66
3.2.2.1. Teftişe Tabi Olanların Yükümlülükleri	66
3.2.2.2. Teftişler.....	68
3.2.2.2.1. Genel Teftiş	68
3.2.2.2.2. İnceleme ve Araştırma Faaliyetleri.....	69
3.2.2.3. Raporlama.....	69
3.2.2.3.1. Cevaplı Rapor	71
3.2.2.3.2. İnceleme Raporu	72
3.2.2.3.3. Tevdi Raporu	73
3.2.2.3.4. Genel Durum ve Performans Raporu	74
3.2.2.3.5. Disiplin Soruşturma Raporu	75
3.2.2.3.6. Ön İnceleme Raporu	76
3.2.2.3.7. Araştırma Raporu.....	76
3.2.2.3.8. Tazmin Raporu	77
3.2.2.3.9. Personel Denetleme Raporu	77
3.2.2.3.10. Ön Çalışma Raporu.....	78
3.2.2.4. Teftiş Sonrası İşlemler ve Yaptırımlar	78

3.2.2.4.1. Teftiş Defteri ve Teftiş Dosyası	79
3.2.2.4.2. Teftiş Sonuçları	80
3.2.2.4.3. Sorumlular ve Sorumluluk Halleri	80
3.2.2.4.4. Kamu Zararı	81
3.2.2.4.5. Harcama İşlemleri	81
3.2.2.4.6. Para Cezaları	82
3.2.2.4.7. Zamanaşımı	83
3.3. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI'NIN 2007-2011 YILLARI ARASINDAKİ TEFTİŞ FAALİYETLERİ	83
3.3.1. 2007 Yılı Teftiş Faaliyetleri	84
3.3.2. 2008 Yılı Teftiş Faaliyetleri	85
3.3.3. 2009 Yılı Teftiş Faaliyetleri	87
3.3.4. 2010 Yılı Teftiş Faaliyetleri	93
3.3.5. 2011 Yılı Teftiş Faaliyetleri	97
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	108
ÖZGEÇMİŞ	116

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ

ÖZET

Yönetim ve Denetim Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi

Yönetim ve denetim birbirini besleyen süreçlerdir. Denetim sisteminin işlerliği, yönetime pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf hale getirebilmektedir.

Belediye Kanunu'nun 55. maddesine göre, belediyelerde iç ve dış denetim yapılacak olup bu denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile mali ve performans denetimini kapsadığına yer verilmektedir. Bu maddeye göre iç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre yapılacaktır. İç denetim sisteminin gündeme gelmesiyle kurum içi denetim mekanizması olan Teftiş Kurullarının denetim faaliyetleri ve denetimdeki yeterliliği tartışılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, kurum içi denetim kapsamında büyükşehir belediyelerinin denetiminde teftiş kurullarınca gerçekleştirilen denetim faaliyet ve işlemlerini incelemektir. Bu doğrultuda Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu'nun yapısı, işleyişi ve son 5 yılda ağırlıklı olarak gerçekleştirdikleri teftiş faaliyetleri yıllar itibariyle incelenmiştir.

Tezi Hazırlayan: Sema Ceyda GEDİK
Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ
Tez Kabul Tarih ve No: 28.06.2012- 2012/13
Jüri Üyeleri: Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL
Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ
Yrd. Doç. Dr. Esra ALNIAÇIK

T.R.
KOCAELI UNIVERSITY
SOCIAL SCIENCES INSTITUTION
POLITIC SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION
ADMINISTRATION SCIENCES

ABSTRACT

**Study on Metropolitan Municipal Inspectorate and Board of Inspectors
Conducted on the Example of the Metropolitan Municipality of Kocaeli**

Management and audit are interactive processes. The operability of the audit system is reflected positively on management and is able to make it more transparent.

According to the article 55 of the Municipality Law, it is stated that internal and external audits shall be conducted in the Municipalities and that these audits shall include legal compliance of the Works and transactions as well as financial and performance audits. According to this article, internal and external audits shall be realized in line with the Public Financial Management and Control Law numbered 5018.

With the internal audit system being on the agenda, the inspection activities of the Board of Inspectors that are mechanisms of in-house auditing and their sufficiency in auditing have started to be discussed.

The purpose of this study is to examine the activities and transactions realized within the scope of in-house auditing realized by the Boards of Inspectors in the audit of municipalities. In this respect, the structure, operations of the Board of Inspectors of the Metropolitan Municipality of Kocaeli and the inspection activities they have predominantly realized within the last five years have been studied over the years.

Prepared By : Sema Ceyda GEDİK
Thesis Advisor : Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ
Approval Date and Number: 28.06.2012- 2012/13
Jury Members : Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL
Yrd. Doç. Dr. Oktay KOÇ
Yrd. Doç. Dr. Esra ALNIAÇIK

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
B.	: Baskı
C.	: Cilt
İSU	: Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi
İZGAZ	: İzmit Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Md.	: Madde
par.	: Paragraf
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBKY	: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
YERELSEN	: Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

TABLO VE ŞEKİLLER

Tablo 1: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Norm Kadro Durumu ve Mevcut İnsan Kaynakları	60
Tablo 2: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığınca Yıllar İtibariyle Düzenlenen Raporlar	70
Tablo 3: Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 2007 Yılı Faaliyetleri	85
Tablo 4: 2011 Yılı İtibariyle Teftişi Devam Eden Birimler	95
Tablo 5: Teftiş Edilen Birimler/İŞtirakler.....	98
Tablo 6: Kontrol İncelemeleri Tamamlanan Birimler	99
Tablo 7: Teftişi 2011 Yılından 2012 Yılına Devreden Birimler.....	100
Şekil 1: Teftiş Kurulu Başkanlığı Organizasyon Şeması	61

GİRİŞ

Son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda yaşanan değişim ve dönüşümler kurumların yapısının da değişimini gerekli kılmıştır. Özellikle merkezi idarenin, yerel yönetimlerin yetki ve görevini artırması şeklinde kendini gösteren kurumsal yapı değişimleri de denetimin faaliyet alanının ve kapsamının genişlemesine yol açmıştır. “Bu süreçte uluslararası kuruluşlarla yerel yönetimler, özellikle belediyeler, giderek önem kazanmaktadır. Belediyelerin artan görev, yetki ve sorumlulukları, kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmalarını gerektirmiştir. Dolayısıyla önemi ve işlevi artan belediyeler için denetim, vazgeçilmez bir yönetim ilkesi olma konumunu güçlendirmiştir”¹. Belediyelerde kamu yararı ve kamu düzeni ancak sıkı bir denetimle sağlanabilir.

Denetim; kurumsal işleyişin zayıflıklarının saptanması ve kurumun iş ve işlemlerinin etkin hale getirilmesini amaç edinerek yalnızca tenkit ederek değil, asıl olarak rehberlik ederek hizmetleri kamu yararına yönlendiren bir sistem olarak ifade edilebilir.

Belediye Kanunu’na² göre, belediyelerde iç ve dış denetim yapılacak olup bu denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile mali ve performans denetimini kapsadığına yer verilmektedir. Bu maddeye göre iç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre yapılacaktır. 5018 sayılı Kanun’un kabulü ve yürürlüğe girmesiyle birlikte denetim anlayışında da değişim ve dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren bu kanunla “iç denetim” kavramı gündemimize girmiş ve klasik teftiş sistemi sorgulanmaya başlanmıştır.

¹Orhan Veli Alıcı, “Belediyelerin İç ve Dış Denetimi”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

²R.G. 2005, Belediye Kanunu, R.G. No: 25874, 13.07.2005, (5393), Md. 55, Ankara.

“Denetimin; belediyelerin yönetiminde etkinliğindeki rolü, denetim nedenlerinin geçerliliğini halen koruması ve denetim ihtiyacının şiddetinin artması ile doğru orantılıdır. Buradan hareketle; kamu kuruluşlarının yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak, bürokratlarca kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak, devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarını engellemek, bürokratların devlet yönetiminde ve belediye bürokrasisinde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine olanak vermemek şeklinde birçok denetim nedeni hala ortada iken getirilen denetim sisteminin tüm bu nedenlerin denetim dışına itilmesine imkân sağladığı, sistemde denetim açıkları oluşturduğu ve bu açıkların tüm bu nedenler ışığı altında sürdürülebilir olmadığı da ortadadır”³. Bu açıdan bakıldığında denetimin, kamu gücünü elinde bulunduranların bu güç vasıtasıyla kendisine ya da üçüncü kişilere fayda sağlamanın önünü kesen, etkileri itibariyle caydırıcılığı olan bir kontrol mekanizması olduğu ileri sürülebilir.

İç denetim birimleri ile teftiş kurullarının farklı görev ve fonksiyonları üstlenerek, aynı hedefe yönelik olarak dayanışma içinde kendilerine yönlendirilen farklı görevleri yürütmeleri halinde, hem kaynak israfı yaşanmamış olacak, hem de ifa edilen görevler neticesinde kamusal faaliyetlerinin etkili bir şekilde yürütülmesi sağlanmış olacaktır⁴. Farklı denetim birimleri arası koordinasyonun idarelerce sağlanması uygulama farklılıklarına neden olacağından bu düzenlemenin Kanunla yapılmasının, standardın sağlanması açısından etkili bir çözüm olacağı söylenebilir.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un⁵ çıkmasıyla birlikte denetim sisteminin bazı noktaları açık kalmıştır. Bunun en iyi örneği Teftiş Kurullarının durumudur. Bu çalışmanın amacı,

³Süleyman Hacıcaferoğlu, “Türk Kamu Denetim Sistemi ve Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi” <http://www.mufetder.org.tr> (Erişim Tarihi: 25.03.2012), s.1.

⁴Hacıcaferoğlu, a.g.m., s. 4.

⁵Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"u, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi amacıyla TBMM'ye iade etmiştir.

yönetmelik denetim kapsamında kurum içi denetim sistemi olan, özellikle 5018 sayılı KMYKK ile tartışmaya açılan Teftiş Kurullarının performansını, denetim alanı ve faaliyetlerini inceleyerek teftiş kurullarının kurumlar için gerekliliğini sorgulamaktır.

Çalışma kapsamında öncelikle denetim ve büyükşehir belediye müfettişliği kavramları ele alınmış, sonrasında büyükşehir belediyelerinin denetlenmesi ve büyükşehir belediyelerince gerçekleştirilen kurum içi denetim türleri incelenmiş, son olarak çalışmanın uygulama alanı olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin kurum içi denetim mekanizması olan Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yapısı, işleyişi ve faaliyetleri incelenerek, müfettişlerce gerçekleştirilen denetim türleri, düzenlenen raporlar ve denetim sonuçları ortaya konulmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde denetim ve büyükşehir belediye müfettişliği için kavramsal bir çerçeve çizilerek denetim sistemine netlik kazandırılmış, ikinci bölümde yönetmelik denetiminin Büyükşehir Belediyelerinde uygulanması ve kurum içi denetim kapsamında teftiş kurulları ve müfettişler ele alınmış, üçüncü bölümde ise büyükşehir belediyelerinin denetimine somut bir örnek olması adına kurum içi denetimde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın faaliyetleri, iş ve işlemleri ile teftiş ve müfettişlik esasları ele alınmış ve bu sayede kurum içi denetim mekanizması olan teftiş kurullarının gerekliliği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

İnceleme, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği ile 2007 ve 2011 yılları arasında ait Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporları çerçevesinde yapılmış olup, bunun yanında Teftiş Kurulu Başkanı ile yapılan görüşmeyle de teşkilat yapısı ve örgütlenme süreci hakkında bilgi alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ALTYAPI

1.1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE YÖNETSEL DENETİMİN KAVRAMSAL ZEMİNİ

1.1.1.Tarihsel Gelişim Açısından Denetim Kavramı

“Türk Kamu Denetim Sistemi yaklaşık 128 yıllık bir geçmişe sahiptir. Denetim sistemimiz köklü bir devlet geleneği ve bu devleti yöneten bürokratik yapının refleksleri çerçevesinde kendisini yenileyerek süregelmiştir. Bu yapı temelde Mülki Yönetim Sistemi’nin dinamikleri çerçevesinde gelişim ve yayılımını sağlamıştır. Bu yayılımın temel dinamiği ise Mülkiye Teftiş Sistemi’dir.

Mülkiye Teftiş Kurulu’nun oluşmaya başlaması, İçişleri Bakanlığı’nın merkez örgütünün 1880’li yıllarda kurulmaya başlandığı yıllara kadar uzanır. Geniş bir alana yayılan Osmanlı İmparatorluğu’nun topraklarında mahalli denetim gereksinmesinin ortaya çıkması ile birlikte, 1901 yılında Edirne, Selanik, Manastır, Kosova, İşkodra ve Yanya illerinde müfettişlikler kurulmuştur. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanunu’na dayanılarak umumi müfettişlikler kurulmuş, 1915 yılında Teftiş Heyeti Müdürlüğü doğrudan bakana bağlı bir genel müdürlük haline getirilmiş, 1930 yılında yürürlüğe giren 1624 sayılı Kanun ile kurulun görev ve yetkileri belirlenmiştir. Son düzenleme ise 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile yapılmıştır.

Diğer yandan Türkiye’de devletin gelir ve giderleri ile mallarının parlamento adına denetlenmesi amacıyla 1862 yılında ilk yüksek denetim kurumu, Divan-ı Ali-i Muhasebat (Sayıştay) adıyla kurulmuştur. 1938 yılından itibaren, Türkiye’de, bütün kamu kurum ve kuruluşları üzerinde parlamento adına denetim yapma görev ve

yetkisi, genel olarak ifade edilirse, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu arasında paylaştırılmıştır”⁶.

Kaynakların etkin kullanılması, yolsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi ve kamu hizmetlerinde verimin arttırılabilmesi açısından bütün dönemlerde denetimden önemli şeyler beklenmiştir⁷. Kurumların yapısı ve faaliyet alanlarının genişlemesi ile istihdam edilen personel sayısının artması denetime olan ihtiyacın tarihsel süreç içerisinde artmasına neden olduğu ifade edilebilir.

Yönetim sürecinin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. “İyi yönetim, hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması durumunda söz konusudur. Bunun için de yönetimin denetimle sınanması gereklidir”⁸. Zira denetim, yönetim içindir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği denetim mekanizmalarının sağlıklı işleyişine bağlıdır. Yönetimsel işleyişin, genel kamu yararına yönelik çalışmalarındaki etkinliği ve yerindeliğini denetlemek üzere kamu yönetiminde siyasi, yönetsel, yargısal ve kamuoyu denetimleri uygulanmaktadır⁹.

1.1.1.1.Denetimin Tanımı, Amacı ve Kapsamı

“Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayalı olarak değerlendirip gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olarak, 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

⁶ Hacıcaferoğlu, a.g.m., s. 1.

⁷Ulvi Saran, “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, C. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997, s. 962.

⁸Elçin Akpınar, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s. 24.

⁹Şerif Öner, Belediyelerin Denetimi, **Mahalli İdareler Dergisi**, S. 7, Ankara, Kasım 1998, s.19.

uygulanan sistemli bir süreçtir”¹⁰. Tanımdan da anlaşılacağı üzere standartlar önceden bellidir. Denetim görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarındaki mevcut işleyişin standartlara ne ölçüde yaklaştığını tespit edip standarttan sapma nedenlerini, sonuçlarını, mevzuata aykırı durumları ve yaptırımları tespit etmekle yükümlüdür.

Kamu hukukumuzda denetim; “tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediklerini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş ve denetçiler vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır”¹¹. Bu tanıma göre kamu hukukunun, denetime kamu görevlisi, kamu gücü ve kamu zararı bağlamında yaklaştığı söylenebilir.

Denetleme faaliyetleriyle ne yapıldığı, nerede bulunduğu, nasıl yapıldığı, gelinilen yere kadar nasıl ulaşıldığı ve gidişe göre nereye varılacağı tespit edilir¹². Olması gereken durum ile mevcut durum karşılaştırması yapılarak ulaşılan denetim sonuçları kuruma, hedeflenen yere nasıl ve ne yöntemle ulaşması gerektiği hakkında bilgi verir. Bu geri bildirim mekanizması, denetimin rehberlik etme fonksiyonuyla ilintilidir.

Denetim fonksiyonunun başlıca amacı; kurumun dengesini korumak ve rehberlik yaparak kusurları göstermek, bunların tekrarına engel olmak ve böylelikle hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır¹³.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda¹⁴ ise denetimin amacı; “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının

¹⁰ Arife Coşkun, “Performans ve Risk Denetim Kriterleri”, Sayıştay Dergisi, S. 5, Ankara, Ocak 2000, s. 15’den aktaran Erdal Kuluçlu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, s. 30.

¹¹ Hacıcaferoğlu, a.g.m., s. 3.

¹² Mehmet Ali Aktuğlu, Denetleme ve Revizyon, B. 3, Barış Yayınları, İzmir, 1996, s. 6’dan aktaran Akpınar, a.g.t., s. 16.

¹³ Bilal Yıldız, Oğuzhan Azılı, “213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’na Göre Yapılması Gereken Uygunluk Denetimi” <http://www.bilgiledenetim.com> (Erişim Tarihi: 15.01.2012).

¹⁴ Belediye Kanunu, Md. 54.

gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak” olarak belirtilmiştir.

“Müfettişlerce gerçekleştirilen teftişte mutlak surette eksik ve yanlış görülen işlemlerin teftiş edilen birim tarafından cevaplandırılması ve noksanlıklarının giderilmesi istenir. Bu esnada ayrıca hukuki anlamda sorumluluk doğuracak yanlışlıklar var ise bunların da tespiti yapılarak ilerideki soruşturma aşamasının ilk adımı da teftiş sayesinde atılmış olur. Teftiş, merkezi ve yerel ölçekte yolsuzlukları ve ciddi usulsüzlükleri ortaya çıkarmakta, bunların tekrar gerçekleşmesine engel olmaktadır”¹⁵. Özellikle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin tekrarına engel olmak hususunda idarelerin, müfettişlerce düzenlenen raporları titizlikle uygulaması sonucunda teftiştten beklenen verimin alınacağı ileri sürülebilir.

5393 sayılı Kanunda da belirtildiği üzere asıl amaç rehberlik olup, noksanlıklar ve/veya hatalar rapor haline getirildikten sonra ilgililerin teftiştten sonraki iş ve işlemlerinde mevzuata uygunluğu sağlamaları ve bir anlamda rutin olarak yaptıkları işin inceliklerini öğrenmelerinde denetimin, uygulayıcılar açısından bir eğitim faaliyeti olduğu söylenebilir.

1.1.1.2.Denetimin Genel Esasları

Denetimin esasları en kapsamlı biçimde Sayıştayca ifade edilmiş olup, genel esaslarda tüm denetim çevreleri için ortaklıklar bulunmaktadır. Denetimin genel esasları maddeler halinde şu şekildedir¹⁶:

¹⁵Rıza Yılmaz, “5018 Sayılı Yasaya Göre Mahalli İdarelerimizdeki Teftiş-Denetim-İç ve Dış Denetim”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, C. 5, S. 7, Ankara, Nisan 2005, s. 22.

¹⁶ R.G. 2011, Sayıştay Denetim Yönetmeliği, R.G. No: 28145, 17.12.2011, Md. 7, Ankara.

- Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülen planlı bir faaliyettir.
- Denetçi, denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür; önceliklerini tespit etmede, işini görevine uygun biçimde programlamakta ve yapacağı denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbesttir.
- Denetimler; sistem tabanlı teknikler, analitik inceleme teknikleri, istatistiki örnekleme ve bilişim sistemlerinin denetimi dahil güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.
- Denetim, idarenin bütün işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesini; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılmasının değerlendirilmesini içerir.
- Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir.
- Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, mesleki ahlak kurallarına, stratejik planlara ve denetim programlarına uygunluğu açısından gözden geçirilir.

Denetimin genel esasları, denetim standartları ve ilkeleri çerçevesinde şekillenmiştir. Burada öne çıkan en önemli kavram; standartlara uygun olarak planlı bir şekilde yürütülen denetim faaliyetlerinin herhangi bir talimat veya yönlendirme olmadan bağımsız olarak yürütüldüğüdür. Zira kamu zararını önlemek için gerçekleştirilen denetimin tarafsız olarak yürütülmemesi sonucu da kamu zararı doğacaktır. Bu şekilde yürütülen denetimin kurumlara faydası olmayacağından genel esaslara uyulması, denetimden istenen verimin alınması açısından elzemdir.

Denetimler şu aşamalardan oluşmaktadır¹⁷:

- Hedeflerin oluşturulması
- Performans göstergelerinin tanımlanması
- Performans standartlarının oluşturulması

¹⁷ Yaşar Sucu, “Denetleme Süreci”, <http://yasarsucu.net/?p=831> (Erişim Tarihi: 02.02.2012).

- Gerçek durumun belirlenmesi
- Gerçek durum (performans) ile oluşturulmuş standartların kıyaslanması ve yorumlanması
- Gerekli veya düzeltici önlemlerin alınması

Yukarıda sıralanan aşamalardan denetimin, amaçların belirlenmesi, standartların oluşturulmasıyla başlayıp, mevcut durum üzerinden gerekli değişikliklerin yapılması ve tedbirlerin alınmasıyla sonuçlanan sistemli bir süreç olduğu söylenebilir.

1.1.1.3.Denetim Standartları

Denetim standartları, denetçinin ve denetleyen kuruluşun niteliklerini tanımlayarak çalışma ve raporlama standartlarına ilişkin görevlerin yeterli ve etkili bir biçimde yürütülmesini sağlar¹⁸.

Dengeli bir denetim yapısının kurulmasını güçleştiren 4 neden bulunmaktadır¹⁹:

- Denetim faaliyetlerinde kolay ölçülebilen faktörlere, soyut faktörlerden daha çok ağırlık verilmesi
- Kısa süreli sonuçlara uzun süreli sonuçlardan daha çok ağırlık verme eğilimi
- Kontrol yapısında nispi ağırlık verilmek istenen faktörlerin zamanla değişmesi durumunda, ağırlık verilecek noktalarda değişiklik yapılmasının istenmemesi
- Etkinliklerin yalnız bir yönünün denetimiyle ilgili olan bir danışmanın statüsünün yüksek oluşu

Bu 4 temel neden arasında, yıllar itibariyle aynı hataların tekrarlanmasına sebep olan kısa süreli sonuçlara ağırlık verilmesi, yani anlık çözümler üretilmesi durumu, denetimin işleyişini güçleştiren en önemli nedendir. Faaliyet ve işlemlerden

¹⁸ Sayıştay, "Intosai Denetim Standartları",

<<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm>>, (Erişim Tarihi: 02.02.2012), par. 50.

¹⁹ H.W. Newman, **Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çeviren: Kenan SÜRGİT, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, ss. 525-526.

maksimum verimi almak ve kalıcılığı sağlamak için uzun süreli sonuçlar üzerinde durulmalıdır.

İlerleyen kısımlarda denetim ilkeleri başlığı kapsamında da inceleneceği üzere, denetim sistemi özellikle tarafsız bir şekilde gerçekleştiği ve düzeltici önlemlere yer verdiği ölçüde başarıya ulaşabilir.

1.1.2. Yönetimsel Açıdan Denetim

1.1.2.1.Yönetim ve Denetim İlişkisi

Yönetim ve denetim birbirini besleyen süreçlerdir. İyi kurgulanmış sağlıklı bir yönetim sisteminin olduğu ortamda denetimin de kendinden beklenen fonksiyonları ifa etmesi kolaylaşmaktadır²⁰. Aynı şekilde denetim sisteminin de işlerliği, yönetime pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf hale getirebilmektedir²¹.

“Denetimsiz bir yönetimi düşünmek mümkün değildir. Denetime mesafeli bakılan dönemler, yönetim aleyhine sonuçlanmış, sonuçta doğru olanın yönetimin denetimsiz olmayacağı, denetimin de yönetimin bir parçası olduğu kabul görmüştür. Doğru ve sağlıklı yönetimin, güçlü denetim var ise sağlanabileceği yönündeki anlayış geçmiş zamanların çoğuna egemen olmuştur”²².

Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda; “Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere

²⁰ Nuri Tortop, Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 31/2, Haziran 1998, s. 15.

²¹ Kuluçlu, a.g.m., s.5.

²² İdris Naim Şahin, “Denetimsiz Yönetim Düşünülemez”, <http://www.tid.web.tr>, (Erişim Tarihi: 27.01.2012).

duyurmaktır”²³ denilerek denetim süreci ve *denetimin yönetime rehberlik etme işlevi* vurgulanmıştır.

Saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun hakim olduğu bir toplumda işlevsel bir denetim, iktisadi anlamda sınırlı olan kamu kaynaklarından azami verimin alınmasını temin edebilmektedir²⁴. Yönetimlerin iş ve işlemlerinin denetimi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından belirleyici bir faktördür.

1.1.2.2.Denetim Yönetimi

“Denetim, yönetilmesi gereken bir fonksiyondur. Denetimde etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ancak çağdaş bir denetim yönetimiyle yakalanabilir.

Denetim yönetimi kavramı üzerinde durulması, kamu kaynağı kullanan idarelerin iş ve eylemlerinin hukuken ve fiilen denetime açılması kadar önem taşımaktadır. Hukuki ve fiili imkânları pratiğe dönüştürecek olan araç, denetim yönetimidir. Denetimin kapsama alanının genişletilmesi ile birlikte bu denetimlerle elde edilen sonuçların olması gerekenle mukayesesi, denetim yönetimi anlayışının geldiği noktayı belirleme adına önem arz etmektedir”²⁵.

“Denetim yönetimi; denetim birimlerinin teşkilat bazında yapılanmasını, teşkilatlar arası görev ve yetki paylaşımlarını ve her bir denetim biriminin çıktı odaklı faaliyetlerini ifade etmektedir. Denetim yönetimi aynı zamanda denetimden beklenmesi gerekenleri ve *iyi bir denetim için iyi bir yönetim* olgusunu ifade etmektedir”²⁶. Denetim sonucu yapılan tespitler, kurum ve kişilere bir sonraki uygulamada yapması ve yapmaması gerekenleri gösterdiğinden denetimin, yönetimi geliştirdiği ve mevcut uygulamayı değiştirdiği, bu bağlamda uygulayıcılarca sahaya iyi yansıtılan denetimin iyi yönetimle sonuçlanacağı ileri sürülebilir.

²³Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, < <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>>, Md. 38, (Erişim Tarihi: 18.10.2011).

²⁴ TÜSİAD, “Kamu Reformu Araştırması”, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002, s.199.

²⁵ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, <http://www.tesev.org.tr> den aktaran Erdal Kuluçlu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, s. 9.

²⁶ Kuluçlu, a.g.m., s. 8.

Denetimin yönetilmesi, denetim biriminin rasyonel bir şekilde organize olmasını ve birim içinde sağlıklı bir hesap verme yükümlülüğü zincirinin kurulmasını, denetim süreçlerinin netleştirilmesini, görev ve sorumlulukların belirlenmesini, faaliyet bazında denetim işinin planlanmasını; plana uygun biçimde icra edilmesini; bulgularının en etkin biçimde sunulmasını; denetim sonuçlarının izlenmesini gerektirir²⁷. Sonuçların izlenmesi, denetimin sürekliliği ve düzenliliği açısından yönetim üzerinde kontrolü sağlayacak ve iyi yönetime giden süreci sağlamlaştıracaktır.

İzleme görevinin, denetleyen denetim ekibince yerine getirilmesi esastır. Bununla beraber, gerektiğinde farklı denetçilerin de bu faaliyetleri yürütmeleri mümkündür²⁸.

1.1.3. İlkeleri Açısından Denetim

Denetimin kalitesi ve güvenilirliği; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük ilkelerini ne ölçüde uyguladığına bağlıdır²⁹. Bu dört temel ilkenin uygulamaya yansımaları şu şekildedir:

1.1.3.1. Bağımsızlık İlkesi

Yönetim biçimi ne olursa olsun denetimde bağımsızlık ve objektiflik esastır. Yasama ve yürütme organından yeterli ölçüde bağımsız olunması denetimin yürütülmesi ve denetim sonuçlarının inanılabilirliği açısından esastır³⁰.

Denetimin kalitesi, büyük ölçüde denetçinin denetlenen kimselerle menfaat birliğinin olmamasına yani denetçinin bağımsızlığına bağlıdır ve bağımsızlık, denetçilerin verecekleri kararlarda kamuya karşı sorumlu olmalarının bir

²⁷ Kuluçlu, a.g.m., s. 9.

²⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, Ankara, Haziran 2011, s. 48.

²⁹ Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.31.

³⁰ Özalp İnan, Celil Kopardal ve Güneş Berberoğlu, **Yönetim ve Organizasyon**, B. 3, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2000.

sonucudur³¹. Menfaatler doğrultusunda gerçekleştirilen denetim faaliyetleri, kişi ve kurumlar açısından idari ve cezai yaptırımlar oluşturacağı gibi zaman ve kaynak israfına da neden olacaktır.

Dış denetimde önemli bir unsur olarak karşımıza çıkan, yönetim ve denetim kavramlarının birbirine karışmasını önleyen ve denetimin etkinliğini arttıran bağımsızlık, kurum içi denetimde de, denetçinin aynı zamanda kurumun bir personeli olması sebebiyle çok daha dikkat etmesi gereken bir olgudur.

Denetimin tarzına ve sonucuna karışıldığında denetleyenin inisiyatifi ve denetimin etkinliğinin tamamen ortadan kalkması sonucu, denetim biçimsel bir işleve dönüşerek yönetimle özdeşleşir³². Yönetimle iç içe geçmiş bir denetim sisteminin de objektif olamayacağı aşikardır.

1.1.3.2.Yasallık İlkesi

“Yasallık, yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yürütülmesi olmak üzere iki şekilde ele alınabilir.

Yasallığın denetlenmesi, denetimin konusu veya denetleme normları kapsamında ele alınabilir. Hukuka uygunluk denetimi, denetim ve denetleyen açısından özellikle kamu denetimleri için önemli bir ilkedir”³³.

ATAY’ın sınıflandırmasından da görüldüğü üzere; yasallık sadece yönetim için değil denetim için de aranan bir ilkedir. İş ve işlemlerin hukuka uygunluğu incelenirken, bu incelemenin hukuka uygun olarak yapılması gereği açıktır. Zira denetim işini gerçekleştirenler de bir idareye tabidir.

³¹ Emin Doğruel “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, **Denetim Dergisi**, Yıl: 6, S. 71-72, Kasım-Aralık 1991, s.6.

³² Atay, a.g.e., s. 46.

³³ Atay, a.g.e. , s.46.

1.1.3.3.Nesnellik İlkesi

“Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelerden biri olan nesnellik; denetçinin, denetleme yaparken olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir”³⁴.

Nesnellik ilkesi, ancak bağımsızlık ilkesi sağlandığı ölçüde tam olarak uygulamaya yansiyacaktır. Denetçinin kişisel görüşlerinin yanı sıra üçüncü kişiler gözüyle de bakması ve bunun sonucunda menfaat sağlayacak olması öznel yargıların oluşmasına sebep olacak bu da yasallık ve dürüstlük ilkelerini de anlamsız kılacaktır.

Denetimde önceden belirlenmiş birtakım ölçütlerin bulunması da denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği noktasında denetçiye yardımcı olmakta ve denetimin nesnellliğini sağlamaktadır³⁵.

Denetçinin yapması gereken, ilgili mevzuat çerçevesinde olması gerekenle mevcut durumu karşılaştırarak etki altında kalmadan kanaat oluşturup bunu ilgililere duyurmaktır.

1.1.3.4.Dürüstlük İlkesi

Denetim faaliyetleri, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapıp yapmadıklarını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir³⁶.

Dürüstlük ilkesi, bu ilkeye sadece denetim görevini gerçekleştirenlerce değil tüm kurum ve kuruluşlarca riayet edildiğinde anlam bulacaktır. Teftişe tabi olanların denetçiyi etki altına alması sonucu dürüstlük ilkesi her iki taraf içinde çığnemiş olacaktır.

³⁴ Atay, a.g.e. , s.46.

³⁵ Atay, a.g.e. , ss.47-48.

³⁶ Atay, a.g.e. , s.48.

Denetleyen kişilerin dürüst olmaması nedeniyle bozulmanın başlaması ve yaygınlaşması başlı başına problem olup kurumsal yapının bir hastalıkla karşı karşıya olduğunun belirtisidir³⁷. Kurumsal yapıdaki bu bozulmalar, bozulmaya sebep olan denetim görevlilerinin çalışma tarzlarında kısmen ya da tamamen yapılacak değişimlerle düzeltilebilir.

1.2. MÜFETTİŞLİK KAVRAMI VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MÜFETTİŞLİĞİ

1.2.1. Müfettişlik Mesleği

“Müfettiş, bağlı olduğu kurumun yürütmekte olduğu hizmetlere ilişkin iş ve işlemlerini inceleyen ve denetleyen, gerektiğinde ilgililer hakkında soruşturma yapan ve ulaştığı sonuçları rapora dönüştürerek kurumun en üst amirine Teftiş Kurulu Başkanlığı aracılığı ile ileten kişidir. Müfettiş mesleğine müfettiş yardımcısı olarak girilir”³⁸. Müfettiş yardımcıları, çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrıntılı olarak açıklanacak olan eğitim, refakat, yetki ve yeterlilik dönemlerini kapsayacak ortalama 3 yıllık bir sürecin ardından yapılacak sınav ve mülakat sonucu müfettişlik kadrosuna atanırlar.

“Müfettişlik sadece kurumun iç mevzuatını bilmekle yapılabilecek bir meslek değildir. Bunun yanında hukuk, iktisat, işletme, muhasebe gibi birçok alanda da birikimi gerektirmektedir. Dolayısıyla hazırlanan rapor da bu birikimin ürünüdür. Bu durum kurumun olduğu kadar, çalışanın ve genel olarak kamunun da bir güvencesini, güvenilirliğini teşkil etmektedir”³⁹. Ayrıca müfettişlik mesleğini icra edeceklerde mevzuat bilgisinin yanı sıra dürüstlük, kararlılık, nesnellik ve temsil yeteneği gibi nitelikler de aranır.

³⁷ Atay, a.g.e. , s.49.

³⁸Şevket Karadaş, “İç Denetim İle Teftiş Arasındaki Fark”, <<http://sevketkaradas.wordpress.com/2012/04/19/ic-denetim-ile-teftis-arasindaki-fark/>>. (Erişim Tarihi: 15.05.2012).

³⁹Yaşar Okur, **Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Basımevi, Ankara, Nisan 2007, s. 171.

Sonuç itibariyle müfettişler, hem mevzuat anlamında donanımlı hem de kişilik özellikleri bakımından mesleğe yakışır tarzda hareket eden kişiler olmak durumundadırlar.

1.2.1.1.Büyükşehir Belediye Müfettişliği

“Belediyelerin Teftiş Kurulu Yönetmeliklerinde; belediyenin yönetim ve denetiminde olan tüm kamu kurum, kuruluş, şirket ve tesisler Kanunlar ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde her türlü inceleme, araştırma, teftiş, denetim ve soruşturma görevinin belediye başkanı adına teftiş kuruluna bağlı başmüfettiş ve müfettişler tarafından yapılacağı düzenlenmiş; aynı Yönetmeliklerde belediye müfettişliğine, belirli koşulları taşıyanlar arasında yapılacak “*yarışma*” sınavını kazananların, 3 yıllık müfettiş yardımcılığı döneminden sonra “*yeterlik sınavı*” nı başarmak suretiyle atanacakları kurala bağlanarak belediye müfettişliğinin kariyer bir meslek olduğu kabul edilmiştir.

Öte yandan, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin 12. maddesinde; “Bu yönetmeliğin ekinde yer alan norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt gruplarında müfettiş ve mali hizmet uzmanı öngörülen kapsama dahil kurum ve kuruluşlar bu unvanlarda personel istihdam edebilirler. Bu şekilde istihdam edilecekler, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederler. Yeterlik sınavında başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmetler uzmanı olarak atanırlar”⁴⁰ hükmü getirilmiş olup, bu madde ile de belediye müfettişliğinin kariyer özelliği gözetilmiştir.

⁴⁰Danıştay 5. D. 16.06.2009 gün ve E. 2007/1347, K. 2009/3719, <http://www.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 11.02.2012).

Büyükşehir Belediye Müfettişleri, yetki ve görev bakımından diğer müfettişler ile aynı konumda olup; inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturmaları esnasında, teftişe tabi birimin her türlü defter, belge, kasa, ambar gibi çalışma araçlarına ulaşma, gerekirse bir örneğini alma yetkisine sahiplerdir⁴¹. Müfettişler, teftiş vazifelerini ifa ettiği sırada teftişe tabi olanlar, ona yardımcı olmakla yükümlüdürler. Bu husus, ilgili kurumların Teftiş Kurulu Yönetmeliklerinde de hükme bağlanmıştır.

1.2.1.2.Diğer Müfettişlikler

Çalışmada Büyükşehir Belediyeleri üzerinde denetim yetkisi olan Bakanlık Müfettişlerine de değinilecektir. İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mülkiye Müfettişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki İş Müfettişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müfettişleri bu kapsamdadır.

Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın da belediyeler üzerinde denetim yetkisi olmakla beraber, çalışmada uygulamadaki denetim sıklığı ve yoğunluğu nedeniyle yukarıda sayılan Bakanlıklara ayrıntılı olarak değinilecektir.

Mülkiye Müfettişlerinin görev ve yetkileri, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nde⁴²; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müfettişlerinin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nde⁴³; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müfettişlerinin ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği'nde⁴⁴ belirtilmiştir.

Söz konusu müfettişlerin büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetim yetkilerine ikinci bölümde, dış denetim kapsamında ayrıntılı olarak yer verilecektir.

⁴¹M. Emin Doğan, Belediyelerin Denetimi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:5, Eylül 1996, s. 30.

⁴²R.G. 1985, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, R.G. No: 18866, 12.09.1985, (Md. 18), Ankara.

⁴³ R.G. 2011, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, R.G. No: 28153, 25.11.2011, Md. 9, Ankara.

⁴⁴R.G. 1991, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, R.G. No: 21053, 16.11.1991, Md. 12, Ankara.

1.2.2. Müfettişlik Güvencesi

“Teftiş hizmetleri diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer olarak düzenlendiğinden, müfettişler kendi istekleri dışında veya teftiş hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya meslek yetersizlikleri tespit edilmedikęe görevden alınamaz, diğer idari görevlere atanamazlar.

Sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlik hallerinin yargı kararı ve sağlık kurulu raporu gibi belgelerle ispatı esastır”⁴⁵ hükmünden müfettişlik mesleğinin güvenceli bir statüye sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Özellikle kurum içi denetimde kapsamında, seçilmiş kişilerin (belediye başkanı) yetkili olduğu belediyelerde görev yapan müfettişler için bu güvencenin var olmasının denetim faaliyetlerinin de güvencesini oluşturduğu söylenebilir.

1.2.3. Büyükşehir Belediye Müfettişlerinin alışma Amaç ve Esasları

“Müfettişler, halk nezdinde ve çalışanlar nezdinde hep hata arayan kişiler olarak görülmüştür, aslı oyle değildir. Müfettişler, denetim elemanları, aslında teftişleri ile aynı zamanda eğitici, öğretici, yol gösterici olmuşlardır. Hem kurumlarında ve çalıştıkları kurumlarda, teftiş ettikleri, denetledikleri kurumlarda hem de denetim birimlerinde kamu çalışanlarını eğitmişler ve yetiştirmişlerdir”⁴⁶.Teftiş faaliyetleri, aynı zamanda bir eğitim olarak değerlendirildiğinde müfettişlere hata avcısı olarak değil rehber olarak bakmak mümkün olabilecektir.

“Teftiş Kurulu Başkanlığı, amaç ve hedeflerine ulaşılabilmek için teftiş, denetim, inceleme ve araştırma faaliyetlerinde bulunmakta ve bu faaliyetlerini raporlayarak Başkanlık Makamının onayını müteakiben ilgili birimlere ileterek sonuçlarını takip etmektedir. Ayrıca Valilik Makamından gelen 4483 sayılı Kanun

⁴⁵ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, <http://www.kocaeli.bel.tr> (Erişim Tarihi: 10.02.2012), Md. 45, Kocaeli.

⁴⁶Ali zmez, 1. Ulusal Belediyelerde Denetim ve Beklentiler, **Belediye Müfettişleri Derneği Sempozyum ve Paneller Dizisi**, No: 1, 2010, s. 17.

kapsamındaki ön inceleme ve araştırma görevleri ifa edilmekte; birimlerden gelen sözlü ve yazılı sorulara yanıt verilmekte; belediye hizmetleriyle ilgili tanzim edilen yönetmelik veya protokol metni hazırlama türü çalışmalara katkıda bulunmaktadır⁴⁷. Müfettişlerce sorulara yanıt verilmesi, mevzuatta yapılacak değişikliklere katkıda bulunulması ve denetim sonuçlarının takip edilmesi denetimin rehberlik etme fonksiyonunu kanıtlar niteliktedir.

Teftiş ve denetimde esas amaç denetlenen kurumun gelecekte daha iyi sonuçlar elde etmesine, yolsuzluk, usulsüzlük ve hataların en aza indirilmesine yönelik çözüm önerileri getirmektir.

Müfettişler bu esastan hareketle⁴⁸;

- Teftiş ve denetimin etkin bir şekilde yürütülmesini engelleyen hususları ve mükerrerlikleri tespit etmek
- Yapılan işlem ve çalışmalarını ile amaca yönelmede kullanılan yöntemlerin uygunluğunu, kamu harcamalarının yerinde olup olmadığını denetlemek
- Mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa, bunları belirtmek ve ekonomik, sosyal, idari, hukuki nedenleri tahlil ederek, sapmaların düzeltilmesi; iş ve hizmet veriminin rasyonel bir düzeye çıkartılması için öneriler geliştirmek amacını göz önünde tutarlar.

Müfettişlerin çalışma anlayışı, etkin, verimli, ekonomik, caydırıcı ve yol gösterici bir denetim sistemini öngörür; hata arayan ve sadece eleştiren statik teftiş sistemini reddeder.

⁴⁷ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011, Kocaeli.

⁴⁸ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 46.

1.2.4. Büyükşehir Belediye Mufettişlerinin Görev ve Yetkileri

Mufettişler; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Büyükşehir Belediyesi teşkilatıyla ilgili mevzuat, diğer kanunlar ve yönetmeliklerinde düzenlenen yetkilerini tam olarak kullanmak ve görevlerini eksiksiz yerine getirmekle yükümlüdürler.

Büyükşehir Belediye Mufettişlerinin görev ve yetkileri řunlardır⁴⁹:

- Büyükşehir belediyesi teşkilatıyla bağlı kuruluşların ve Büyükşehir Belediye Başkanlığının denetimi altındaki kişi, kurum, kuruluşların ve belediye iştiraklerinin; her türlü faaliyet, hesap ve işlemlerinin teftiş, denetim, inceleme, soruşturma işlerini yürütmek, belediye hizmetleri ile emir ve yasakların takip ve uygulamasında denetim yetkisini kullanmak
- Büyükşehir Belediye Başkanı'nın emri ve onayı, Teftiş Kurulu Başkanının görevlendirmesi üzerine disiplin soruşturması yapmak
- Teftiş ve denetimini yaptıkları birimlerde, hata ve eksiklikleri, mevzuata uymayan işlem ve eylemleri tespit ederek, bunların düzeltilme ve tamamlanması, işlerin daha iyi yürümesi ve görevlilerin çalışmalarından daha fazla verim alınması için gerekli gördükleri tedbirleri, teftişe tabi tutulanların mütalaa ve cevaplarıyla birlikte Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bildirmek
- Görevlerini yaparken bizzat ya da ihbar yoluyla öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluk ve usulsüzlükler için, gecikmeden olaya el koymak üzere durumu Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek, gecikmelerinde zarar oluşabilecek ve delillerin kaybına meydan verilebilecek hallerde delilleri toplamak, olayın derhal Savcılığa duyurulması zorunlu görülen hallerde doğrudan yetkili Cumhuriyet Başsavcılığı'na bildirimde bulunarak Tevdi Raporunun bir örneğini Teftiş Kurulu Başkanlığına sunmak

⁴⁹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 13.

- Büyükşehir belediye personelinin, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamına giren eylemlerine ilişkin olarak bu kanun hükümlerine göre; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre yapılacak ön incelemelerde bu Kanun hükümlerine göre, mezkur Kanunda açıklık veya hüküm bulunmayan hallerde ise 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen usul ve esaslara göre hareket etmek
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında izin vermeye yetkili merci tarafından görevlendirme yapılması halinde bu Kanun hükümlerince Araştırma ve Ön İnceleme yapmak
- Refakatlerine verilecek müfettiş yardımcılarının meslekte yetiştirilmelerini sağlamak
- Belediye ile ilgili mevzuat, protokol, sözleşme ve benzeri metinlerin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili çalışmalara gerektiğinde katılmak
- Hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak
- Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teftiş ve denetimle ilgili olarak vereceği diğer görevleri yapmak

“Müfettişler; doğrudan Başkan Onayı ya da Başkanın yetkili kılması halinde inceleme ve/veya araştırma konularında Genel Sekreter Onayı üzerine Teftiş Kurulu Başkanından aldıkları emirle Başkan adına görev yaparlar”⁵⁰ hükmüyle Büyükşehir Belediye Başkanı adına denetim yetkisini kullanan müfettişlerin re'sen harekete geçemeyecekleri düzenlenmiştir.

Müfettişler gerek teftiş gerekse görevden uzaklaştırma durumlarında⁵¹;

- İcraya müdahale edemezler.

⁵⁰ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 14.

⁵¹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 15.

- Evrak, defter ve kayıtlar üzerinde Őerh, ilave ve dűzeltme yapamazlar.
- TeftiŐe tabi kimselerle (beŐeri ve sosyal iliŐkilerin gerektirdiĐi durumlar dıŐında) hususi műnasebetler tesisi edemezler.
- TeftiŐe gidecekleri yerleri, yapacakları iŐleri ve gűrevleri dolayısıyla edindikleri gizli bilgi ve belgeleri aŐıklayamazlar.

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULANMASI VE KURUM İÇİ DENETİM BOYUTU

2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETSEL DENETİMİ

Yerel yönetimler üzerinde yönetim kuruluşlarınca yapılan denetime yönetsel denetim denilmektedir. Bu denetimin amacı; yerel yönetimlerin kendi yetkilerini aşmasını önlemektir.

Yönetimin, amaçlarına hızlı ve sağlıklı bir şekilde ilerlemesi noktasında denetimin, yönetim kavramının önemli bir parçası olduğu ileri sürülebilir. Önceki bölümde de değinildiği üzere; denetim, yönetimin istenilen şekilde işlemesine, önceden belirlenen amaçlarına zamanında ve en uygun yolla ulaşmasına önemli katkılarda bulunmaktadır.

“Kurumca yerine getirilen işlerin, belli ilkelerle uyum halinde olup olmadığını saptama aracı olan denetim, kamu hizmetlerinin belli hukuk kuralları içinde yürütülmesini sağlamaya yaramaktadır. Denetimin varlığı, kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli düzenleyici etki yaratmakta; denetimin yapılacağı bilinci, hataların düzeltilmesine yol açmaktadır”⁵².

Büyükşehir Belediyeleri, yönetsel denetimi, kurum içi denetim sistemiyle gerçekleştirmektedir. Bu çalışmada kurum içi denetim sistemi; *hiyerarşik denetim, teftiş kurulu başkanlığınca gerçekleştirilen denetim, iç denetim birimlerince gerçekleştirilen denetim ve büyükşehir belediye meclisince gerçekleştirilen denetim* çerçevesinde incelenecektir.

⁵² Recep Sanal, “Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu”, **TODAİE**, Yayın No:314, Ankara, 2002, s. 118.

Bu çalışmanın odak noktası, Teftiş Kurulu Başkanlığınca gerçekleştirilen denetim olup ilerleyen kısımlarda 5018 sayılı Kanundan sonra Teftiş Kurullarına alternatif olarak düşünülen İç Denetim Birimlerince gerçekleştirilen denetime ve diğer denetimlere de yer verilecektir.

2.1.1. Yönetmelik Denetim Yetkisinin Kaynağı

Yönetmelik denetim yetkisi, kaynağını doğrudan yasadandır. Ancak bu yetki, yasalarda yer almamasına karşın uygulamada sıkça rastlanan genel denetim yetkisi olarak ifade edilebilecek bir kaynağa da dayandırılabilir.

2.1.1.1.Yasal Denetim Yetkisi

Denetim yetkisi mutlak olarak yasalara dayanır. Yasa, yetkiyi verir, sınırlarını çizer ve yetkinin nasıl kullanılacağını belirtir. Yönetim, yasanın verdiği bu yetkiden başka bir yetkiye sahip değildir.

Yasalar tarafından verilen denetim yetkisi, mali denetimi, düzenleyici işlemlerin tasdikini, teftişi, memurlar üzerindeki denetimi ve plan, proje ve kararların uygun görülmesi gibi konuları kapsamaktadır⁵³.

2.1.1.2.Genel Denetim Yetkisi

Yasalarda yer almamasına rağmen bu yetki uygulamada kullanılmaktadır. Yasadan doğmayan denetim başlıca üç yolla uygulanabilir⁵⁴:

- Genelge, izahname, sirküler veya açıklama gibi çeşitli adlar altında yazılar göndermek suretiyle istenilen ve arzu edilen hususlar konusunda denetlenecek

⁵³A. Yasin Karanfiloğlu, “Yerel Yönetimlerin Denetimi”, <<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09yerelyonetim.pdf>>. (Erişim Tarihi: 12.01.2012), s.9.

⁵⁴ Karanfiloğlu, a.g.m., s. 9-10.

yönetimlerin dikkatleri çekilir. Merkezi yönetim, bu yazılı metinlerdeki hususlara uyulmasını ister. Bunlara uyulmaması halinde ise merkezi yönetim, denetim yetkisini kullanarak yerel yönetimi zorlar.

- Kanundan doğmayan denetim yetkisinin ikinci uygulama yolu; sorulan sorulara ve sorunlara ait görüş bildirilmesidir. Burada soruyu soran veya görüş talebinde bulunan yönetim, merkezin görüşüyle bağlı değildir. Ancak bu konuda ileride merkezle kaşı karşıya gelirse, merkezin tepkisiyle karşılaşması olasılığı çok fazladır.
- Merkezi yönetim, önerilerde bulunmak suretiyle de yasadan doğmayan bir denetim yetkisini kullanır. Fakat yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin esas ve usuller dairesinde yasayla belirleneceği Anayasa ile güvence altına alındığından söz konusu denetim yetkisinin kullanılmasında bu kriterin dikkate alınması önem kazanmaktadır.

Çalışmada, genel denetim yetkisinin ayrı olarak incelenmesinden bu yetkinin yasal denetim yetkisinden ayrı olduğu anlaşılmamalıdır. Zira genel denetim yetkisi kapsamındaki görüş bildirme, öneride bulunma, genelge, sirküler gibi düzenlemeler de yasalara dayanmak zorundadır. Bu yetki, kullanılması zorunlu olmayan yalnızca uygulamaya işlerlik kazandırmak ve idarelere yol göstermek için başvuru bir yöntem olarak değerlendirilebilir.

2.1.1.3. Büyükşehir Belediyesi Kanununa Göre Denetim Yetkisi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁵⁵; “Belediye personelini atamak, *belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.*” hükmüyle denetim yetkisini Büyükşehir Belediye Başkanı’nın görev ve yetkileri arasında saymış, kurum içi denetim sistemini uygulayan Büyükşehir Belediyeleri de çıkardıkları yönetmeliklerle denetim yetkisinin Başkan adına Teftiş Kurulu Başkanlığınca kullanılacağını düzenlenmiştir.

⁵⁵ R.G. 2004, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, R. G. No: 25531, 10.07.2004, (5216), Md. 18, Ankara.

2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinde Uygulanan Denetim Türleri

Büyükşehir belediyelerinde uygulanan denetimler; *yargı organlarınca gerçekleştirilen denetim, dış denetim, kurum içi denetim ve kamuoyu denetimi* kapsamında incelenecektir.

2.1.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yargı Organlarınca Denetimi

“Anayasanın 125. maddesi uyarınca Belediyelerin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Belediyelerin iş ve işlemlerine karşı 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine göre işlemin yürürlüğünün durdurulması, iptali ve tam yargı davaları açılması halinde işlemler, yargı denetimine tabi tutulurlar”⁵⁶.

Belediyelerin organları üzerinde de yargı denetimi söz konusudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 30. ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 12. maddeleri uyarınca belediye meclisleri, İçişleri Bakanlığı’nın bildirmesi üzerine Danıştay kararıyla feshedilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 44. ve 45. maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 18. maddesi uyarınca, Belediye Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı’nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla sona erer. Yine 5393 sayılı Kanun’un 26. maddesi uyarınca belediye meclisi, faaliyet raporu görüşmeleri sonrasında Belediye Başkanının yetersizliğine kanaat getirirse Danıştay’ın uygun görmesi ile Belediye Başkanı, başkanlıktan düşer.

2.1.2.2. Dış Denetim

“Dış denetim; kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan bağımsız

⁵⁶Erol Kaya, “Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu”, <http://www.pendik.bel.tr/bpi.asp?caid=298&cid=2464>, (Erişim Tarihi: 03.05.2012).

denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir. Bu denetim türünde, örgütün iç kontrol ve iç denetim sistemleri, mali yapıları ve buna ilişkin dönem sonu tabloları, yönetimin verimliliği, etkinliği değerlendirilir ve sonuçlar raporlanarak tüm ilgili taraflara sunulur⁵⁷.

Dış denetimde bir kamu kurumunun, kuruluşunun veya idaresinin eylem ve işlemleri, başka bir kurum tarafından önceden belirlenmiş birtakım ilkeler çerçevesinde denetlenmektedir⁵⁸. Kurum içi denetimin aksine, kurum dışındaki denetim görevlilerince gerçekleştirilen dış denetimin, iç denetimin tamamlayıcısı olduğu söylenebilir.

5018 sayılı KMYKK, kamu idareleri üzerinde gerçekleşen harcama sonrası dış denetimi Sayıştay'ın yapacağını hükme bağlamıştır. İç denetçilerin raporlarından da yararlanılarak gerçekleştirilen dış denetim sonuçları TBMM'ye sunulur. Çalışmanın ilerleyen kısmında Sayıştayca gerçekleştirilen bu denetim ayrıca incelenecektir.

2.1.2.2.1. Vesayet Denetimi

1982 Anayasası'nda⁵⁹ vesayet denetimi; “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” hükmüyle açıklanmıştır.

“Vesayet denetimi, mahalli idarelerin kararları, eylem, işlem, organ ve görevlileri üzerinde ayrı ayrı veya beraberce uygulanır. Ancak bu görev hiçbir şekilde devredilemez ve yetkili merci tarafından kullanılır⁶⁰”.

⁵⁷ KÖSE Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 33, Nisan-Haziran 1999, s. 17.

⁵⁸ Sacit Yörükler, **Denetim Terimleri**, Sayıştay Yayınları, Ankara, Eylül 1999, s.6.

⁵⁹ R.G. 1982, T.C. Anayasası, R.G. No: 17863, 18.10.1982, (2709), Md. 127, Ankara.

⁶⁰ M. Emin Doğan, **Belediyelerin Denetimi**, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:5, Eylül 1996, s. 32.

Belediyeler üzerinde Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sayıştay'ın denetim yetkileri bulunup⁶¹, ilk bölümde de belirtildiği üzere, bu çalışmada Büyükşehir Belediyeleri üzerinde ağırlıklı denetim yetkisi olan İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sayıştay denetimleri ele alınacaktır.

Vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki yetkisi, hiyerarşik üstün astının işlemleri üzerinde olan denetleme yetkisine göre oldukça sınırlıdır ve kanunda açıkça sayılan şu yetkilerden ibarettir⁶²:

- Onama
- Onamama
- Uygulamasını erteleme
- İdari yargıda dava açma

Mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin etkisi arttıkça, idarelerin kurum içi denetim yetkisi alanı daralmakta ve merkezi idarenin güdümünde politikalar üretmek durumunda kalmaktadır. Mahalli idarelerce istenen durum, vesayet denetiminin etkisinin azaltılmasıdır.

2.1.2.2.2. İçişleri Bakanlığı

Anayasanın 127. maddesine göre; İçişleri Bakanı, görevleri ile ilgili bir suç sebebinden dolayı, hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir⁶³.

⁶¹ Kaya, a.g.m.

⁶² Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006, s. 243,

⁶³ Nohutçu, a.g.e., s. 242.

2005 tarihli 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'yla, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda İçişleri Bakanı'nın belediye bütçeleri üzerinde değişiklik (tashih) yapma biçiminde olan vesayet yetkisi kalkmıştır⁶⁴.

İçişleri Bakanlığının denetim yetkilerinden birisi de hizmetlerde aksama durumundaki yetkisine dair Belediye Kanunu'nun 57. maddesindeki düzenlemedir.

Söz konusu maddeye göre;

“Belediye hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda;

İçişleri Bakanlığı;

Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediyeden ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir”⁶⁵.

“Düzenlemenin amacı, mahallî hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerinin kesintisiz sunumunu sağlamak, hizmetlerde meydana gelecek aksamalar sebebiyle, merkezî idarenin harekete geçebilmesine imkân vermektir. Diğer taraftan müdahale, hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati

⁶⁴ Nohutçu, a.g.e., s. 243.

⁶⁵ R.G. 2005, Belediye Kanunu, R.G. No: 25874, 13.07.2005, (5393), Md. 57, Ankara.

ölçüde olumsuz etkilediğinin yetkili mahkemece tespit edilmesi şartına bağlanarak merkezî hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesi önlenmektedir”⁶⁶.

Bu çalışmada, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mahalli İdareler Kontrolörleri'nin yalnızca yerel yönetimlerin denetimi hususundaki yetki ve görevleri ele alınacaktır.

2.1.2.2.2.1.Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı

“Mülkiye Müfettişleri, İçişleri Bakanı adına ve bakanın emri ve onayı üzerine görev yapmaktadırlar. Bakanın emri ve onayı olmadan kendiliğinden yasayla ve tüzükle kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanmaları mümkün değildir.

Görevlendirme iki şekilde yapılabilir. Bakan, Kurula doğrudan görev verebileceği gibi, Teftiş Kurulunca hazırlanan iş programını onaylamak suretiyle de Kurulu görevlendirebilir. Uygulamada en sık rastlanılan denetim, teftiş, soruşturma ve inceleme konularında Teftiş Kurulu'nun hazırladığı görevlendirmenin Bakan onayına sunulması şeklindedir”⁶⁷.

Teftiş Kurullarının, belediyelerin hesap ve işlemlerinin belediyeye bağlı işletme ve müesseseler ile birliklerinin de inceleme ve soruşturmasıyla görevli olmaları sebebiyle özel yasa ile kurulan İETT, İSKİ, EGO gibi işletmelerin yanı sıra, belediye tüzel kişiliği içinde yer alan tanzim satış mağazaları, fon ve döner sermayeler de denetim kapsamında olmakla birlikte, bunların denetimlerinin genellikle soruşturma şeklinde yapıldığı ifade edilmiştir⁶⁸.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu ve Mülkiye Müfettişlerinin görev ve yetkileri arasında yerel yönetimlerle ilgili olanları şöyle özetlenebilir⁶⁹:

⁶⁶ Belediye Kanunu Madde Gerekeçleri, <http://www.belgenet.com> (Erişim Tarihi: 26.01.2012).

⁶⁷ Karanfiloğlu, a.g.m., s. 26.

⁶⁸ Karanfiloğlu, a.g.m., s. 27.

⁶⁹ Karanfiloğlu, a.g.m., s. 25.

- Yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler ve köyler), yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, işletmeler, müessese ve teşebbüslerin personelini, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek
- Yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kanun görevlileri hakkında inceleme, araştırma, soruşturma yapmak
- Yerel yönetim kuruluşlarında özel teftişler yapmak

Mülkiye Müfettişlerince gerçekleştirilen denetimin sonuçları, kurum içi denetim sırasında da Belediye Teftiş Kurulları'na yol gösterici niteliktedir.

2.1.2.2.2.2.Mahalli İdareler Kontrolörleri

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde istihdam edilen Kontrolörler, mahalli idarelerin teftiş, inceleme ve soruşturmasına ilişkin görevlerini, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ile koordineli olarak yürütmektedirler⁷⁰.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği'nde⁷¹; “Mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanunu'na göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikler kontrolörlerin görev alanı içindedir.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından olanların başkanı buldukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilât dışındaki iş ve işlemlerde kontrolörler, teftiş, inceleme ve soruşturma yapamazlar” denmektedir.

Söz konusu Yönetmelikte, Kontrolörlerin görevleri şu şekilde sıralanmıştır⁷²:

- Yıllık normal teftişler ile iş, işlem ve personel hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak

⁷⁰Karanfiloğlu, a.g.m., s.28

⁷¹R.G. 1984, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği, R.G. No: 18369, 11.04.1984, Md. 19, Ankara.

⁷²İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği, Md. 20.

- Mülki idare amirlerinin başkanı bulunduğu *mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilât işlemlerini teftiş ve denetlemeye tabi tutmak*
- Teftişini yaptıkları birimlerin genel yönetim durumları, mevzuatın uygulanması, memur ve halkla münasebetler konularında inceleme araştırma yapmak, düşünce ve tavsiyelerini raporla bildirmek
- *Eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memurlar hakkında edindikleri bilgi ve kanaatlerine göre kısa ve açık birer gizli rapor düzenlemek ve ilgili mahalli idarenin yürütme organına vermek*
- Teftişe tabi bütün birimlerin çalışma alanlarına giren konuları yurt içinde ve dışında müstakilen veya mülkiye müfettişleri ile birlikte incelemek ve araştırmak
- Kurulmalarına karar verilen yeni belediyelerin hizmete geçiş için zorunlu muhasebe kayıtlarını başlatmak ve diğer hazırlık işlerinde yardımcı olmak
- İl mahalli idareler kontrolörlerini hizmet gereklerine göre en iyi şekilde yetiştirmek
- İhtiyaca göre Bakanlığın diğer birim ve işlerini teftiş etmek ve denetlemek

“Kontrolörlerin, yerel yönetimleri nasıl ve ne yönden denetleyeceğinin yasa da belirtilmemesi, görev ve yetkilerinin yönetmelikte geniş bir şekilde açıklanması ve kullanılması Anayasa ve yasa hükümlerine aykırıdır”⁷³. Bu bağlamda kontrolörlerce yapılan denetimin hukukiliğinin de tartışmalı olduğu söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı'nın denetimlerine bakıldığında, uygulamada Bakanlığın denetim yetkisini, Mahalli İdareler Kontrolörlerinden ziyade Mülkiye Müfettişleri eliyle kullandığı söylenebilir.

2.1.2.2.3. Sayıştay

Sayıştay, denetim, inceleme ve kesin hükme bağlama yetkisini kullanırken işlevsel ve kurumsal olarak bağımsızlığı olan bir kurumdur⁷⁴.

⁷³ Karanfiloğlu, a.g.m., s.29.

⁷⁴ R.G. 2010, Sayıştay Kanunu, R.G. No: 27790, 19.12.2010, (6085), Md. 3, Ankara.

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı; “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır⁷⁵” hükmüyle açıklanmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda Sayıştay’ın denetim alanı şunları kapsamaktadır⁷⁶:

- Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, *mahallî idareleri*, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idareleri (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)
- Kamu payı % 50’den az olmamak kaydıyla *(a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler*
- Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımı
- Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetleri

İdari reform gerektiren alanlarda öneriler getirip, hükümete yardımcı olmak, bulduğu suç konularını yargı mercilerine iletmek, kamu maliyesini devlet bütünlüğü içinde konsolide etmek de Sayıştay denetiminin alanı içinde yer almaktadır⁷⁷.

⁷⁵ R.G. 2003, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. No: 25326, 24.12.2003, (5018), Md. 68, Ankara.

⁷⁶Sayıştay Kanunu, Md. 4.

⁷⁷Atilla İnan, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Özel S. 25, Nisan-Haziran 1997, s. 52.

Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinde Sayıştay denetiminin, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsadığı ifade edilip söz konusu denetimler şu şekilde açıklanmıştır⁷⁸:

“Düzenlilik denetimi;

- Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,
- Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Performans denetimi;

Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.”

KMYKK'nun düzenlilik ve performans denetimi olarak öngördüğü çerçevede düzenlenen raporların idareler itibarıyla konsolide edilmesi, bir örneğinin ilgili kamu idaresine verilerek üst yöneticisi tarafından cevaplandırılması, böylece denetim raporları ve bunlara verilen cevaplar dikkate alınarak Sayıştay tarafından düzenlenecek olan dış denetim genel değerlendirme raporunun TBMM'ye sunulması ile Sayıştay dış denetimin yürütümü tamamlanmaktadır⁷⁹.

2.1.2.2.4. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı⁸⁰

4857 sayılı İş Kanunu'nda⁸¹; “Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır” denilerek iş müfettişleri yetkilendirilmiştir.

⁷⁸Sayıştay Kanunu, Md. 36.

⁷⁹Osman Meşe, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Sayıştay Denetimi”, <http://www.sayder.org.tr> (Erişim Tarihi: 05.12.2011).

⁸⁰ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan alıntı yapılmıştır: Kaya, a.g.m.

⁸¹ R.G. 2003, İş Kanunu, R.G. No: 25134, 22.05.2003, (4857), Md. 91, Ankara.

Aynı Kanuna⁸² göre; "...iş müfettişleri, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili belgelerini, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzemeyi işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu kanunla suç sayılan eylemlerine rastladığı zaman bu halleri önlemek yetkisine sahiptir”.

Kanun⁸³, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca işletme belgesi verilmemiş işyerlerine, belediyeler ve diğer ilgili makamlarca da kurma veya açılma izni verilemeyeceğini de düzenleyerek bu yetkiyi Bakanlıkta toplamıştır.

Kanun,⁸⁴ “Bir işyerinin tesis ve tertiplerinde, çalışma yöntem ve şekillerinde, makine ve cihazlarında işçilerin yaşamı için tehlikeli olan bir husus tespit edilirse, bu tehlike giderilinceye kadar işyerlerini iş sağlığı ve güvenliği bakımından denetlemeye yetkili iki müfettiş, bir işçi ve bir işveren temsilcisi ile Bölge Müdüründen oluşan beş kişilik bir komisyon kararıyla tehlikenin niteliğine göre iş tamamen veya kısmen durdurulur veya işyeri kapatılır” hükmüyle de işin durdurulması veya iş yerinin kapatılması halini ve müfettişin bu durumdaki yetkisini açıklamıştır.

2.1.2.2.5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı⁸⁵

Belediyeler üzerinde İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yanı sıra uygulamadaki denetim sıklığı bakımından sık rastlanan bir diğer denetim de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca gerçekleştirilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda⁸⁶, “Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken

⁸² İş Kanunu, Md. 92.

⁸³ İş Kanunu, Md. 95.

⁸⁴ İş Kanunu, Md. 79.

⁸⁵ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan alıntı yapılmıştır: Kaya, a.g.m.

⁸⁶ R.G. 1985, İmar Kanunu, R.G. No: 18749, 09.05.1985, (3194), Md. 9/1, Ankara.

planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir” denilerek evre ve Şehircilik Bakanlığı’na gerekli görülen hallerde, Kanunda sayılan durumlar için yetki verilmiştir.

Bakanlık, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla, resmi bina ve tesislerle ilgili imar planlarında yer ayrılması veya değişiklik yapılması için Valilik kanalıyla ilgili belediyeye emir vermeye, gerektiğinde ilgili kısmını re’sen yapıp onaylamaya yetkilidir⁸⁷.

Ayrıca bakanlık, birden çok belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halletmeye ve gerektiğinde re’sen onaylamaya da yetkili kılınmıştır⁸⁸.

2.1.2.3.Kurum İçi Denetim

Hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve buna dayanak olan kararların yerel yönetim biriminin kendi organ ve birimleri tarafından denetim ve incelemeye tabi tutulması olarak ifade edilebilen kurum içi denetim; hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi yerel yönetimin bünyesinde bulunan Teftiş Kurulları ve İç Denetim Birimlerince de gerçekleştirilebilir⁸⁹.

5018 sayılı Kanuna⁹⁰ göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilip

⁸⁷ İmar Kanunu, Md. 9/3.

⁸⁸ İmar Kanunu, Md. 9/4.

⁸⁹ Birol Ekici ve M.Cem Toker. , “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 7.

⁹⁰ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 63.

yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetini ifade etmektedir.

Aynı Kanunda⁹¹ “Kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir⁹²” denilerek iç kontrol tanımlaması yapılmış ve bir bakıma da harcama sonrası denetim olan iç denetim, iç kontrol kapsamında açıklanmıştır.

Bireysel işlemleri incelemek yerine sistem odaklı bir denetim faaliyetine dayanan ve program sonuçlarının kalitesi üzerine odaklanan iç denetim⁹³ kapsamında; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi, sistem denetimi ve bilgi teknolojisi denetimi gerçekleştirilir⁹⁴:

*Mali Denetim*⁹⁵: Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir. Bu denetim uygulaması ile harcamaların, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarrufların, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğu denetlenir ve değerlendirilir.

*Uygunluk Denetimi*⁹⁶: İşlem ve harcama sonrası gerçekleştirilen hukuka uygunluk denetimini ifade etmektedir. Bu denetimle faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğu incelenir. Uygunluk denetimi, taşra dahil tüm birimlerinin mali ve mali olmayan işlem ve faaliyetlerini kapsar. Belirlenen kriterlere uygunsuzluğun saptanması durumunda iç denetçi; uygunsuzluğun sebepleri ve sonuçlarını belirler.

⁹¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 55.

⁹² Rıza Yılmaz, “5018 Sayılı Yasaya Göre Mahalli İdarelerimizdeki Teftiş-Denetim-İç ve Dış Denetim”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, C. 5, S. 7, Ankara, Nisan 2005, s. 23.

⁹³ Yılmaz, a.g.m., s. 24.

⁹⁴ İç Denetim Birimi Başkanlığı, “İç Denetim Türleri/ Uygulamaları Nelerdir?” <http://icdenetim.sanayi.gov.tr> (Erişim Tarihi: 27.02.2012).

⁹⁵ İç Denetim Birimi Başkanlığı, a.g.m., par. 1.

⁹⁶ İç Denetim Birimi Başkanlığı, a.g.m., par. 2.

*Performans Denetimi*⁹⁷: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

Etkinlik denetimi, kurumsal amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve bu amaçlara ulaşmak için izlenen politikaların başarısını, verimlilik; kullanılan girdilerle maksimum çıktı elde edilmesi, ekonomiklik; en uygun girdinin en iyi fiyata temin edilmesi olarak ifade edilebilir.

Performans denetiminin amacı, esas itibariyle kamu kaynaklarının parasal değerlerine uygun olarak harcanıp harcanmadığının objektif olarak incelenip değerlendirilmesidir.

Performans denetimi;

- Denetlenen kurumlara tasarruf sağlanması ya da maliyetlerin azaltılması,
- Hizmetlerin daha iyi kalitede sunulması,
- Yönetim ve organizasyon süreçlerinin geliştirilmesi,
- Kurumsal amaçlara maliyet etkin yöntemlerle ulaşılması amacıyla yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol gösterir.

*Sistem Denetimi*⁹⁸: Denetlenen sürecin ya da birimin (sistem) amaçlarına ulaşmasını sağlamada iç kontrol sistemlerinin ne derecede yeterli olduğunun değerlendirilmesidir.

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.

⁹⁷ İç Denetim Birimi Başkanlığı, a.g.m., par. 3.

⁹⁸ İç Denetim Birimi Başkanlığı, a.g.m., par. 4.

*Bilgi Teknolojisi Denetimi*⁹⁹: İdarenin amaçlarına ve kontrol hedeflerine ulaşmasına yönelik olarak bilgi sistemlerinin ve bu sistemlere ilişkin kontrollerin yeterliliği hakkında, nesnel bir güvence sağlamak amacı ile bilgi teknolojisi sistemlerinin incelenmesi, gerekli kanıtların toplanması, değerlendirilmesi ve sonuçların raporlanması sürecidir. Bu çerçevede denetçi; mevcut bilgi teknoloji kontrollerini; etkililik, etkinlik, gizlilik, bütünlük, doğruluk, erişilebilirlik, uygunluk ve güvenilirlik kriterleri çerçevesinde değerlendirilir.

İç denetim kapsamında gerçekleştirilen denetimler yukarıda sayılanlar olsa da Kanundan kaynaklanan bazı yetki boşlukları kurum içi denetimde ikilik yaratmaktadır. Şöyle ki; “5018 sayılı Yasada ön inceleme ve soruşturmanın kimler tarafından yapılacağı belirsizdir ve yine bilindiği gibi denetim birimi olarak Teftiş Kurullarının bu yasada yeri yoktur. Soruşturma ve ön inceleme yetkisi, iç denetçinin görev ve yetkisi alanında da bulunmamaktadır. Teftiş Kurullarının kaldırılması durumunda, soruşturmanın ve ön incelemenin adeta iç denetçiden de kaçırılması, bu yasanın en önemli zaaflarından birisini oluşturacaktır”¹⁰⁰. Kurum içi denetimdeki bu belirsizliğin, kurumların uygulama farklılıklarından kaynaklanan zararlara sebep olmadan kanunla düzenlenmesinin denetleyen ve denetlenenler açısından elzem olduğu ileri sürülebilir.

2.1.2.4.Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde en önemli denetim yollarından birisi de yerel halkın temel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerçekleştirilen kamuoyu denetiminin başarılı olması; yönetimin açık olması, tanınması, halk tarafından bilinmesi ve toplumda, toplumsal davranış geleneğinin yaygın olmasına bağlıdır¹⁰¹.

Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulması amacıyla faaliyet gösteren belediye yönetimlerinin; saydam, demokratik, katılımcı ve

⁹⁹ İç Denetim Birimi Başkanlığı, a.g.m., par.5.

¹⁰⁰ Yaşar Okur, Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s. 169.

¹⁰¹ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1970.

sorun çözücü olması, kamuoyu denetimi sonuçlarının iyi değerlendirilmesine ve uygulanmasına bağlıdır. Bu bağlamda belediye meclisi kararlarının halka duyurulmasının ve karar alınma aşınmasında vatandaşın da görüşünün alınmasının vatandaş ile belediyeleri birbirine yakınlaştırabileceği söylenebilir.

Türk kamu yönetimi anlayışında yöneten ve yönetilen ayrımı kendini açıkça hissettirmektedir. Yönetime katılma ve onu denetleme, kısmen de olsa seçimlere katılmayla mümkün olmaktadır¹⁰². Bundan dolayı kamuoyu denetiminin ülkemiz açısından yeterince işlevsel olduğunu söylemek zordur.

2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KURUM İÇİ DENETİM

Büyükşehir Belediyeleri, kurum içi denetim yetkisini; 5018 sayılı KMYKK, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesi ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinden alır.

2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinde Yönetimsel Denetim Açısından Denetim Uygulamaları

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yönetim alanında köklü değişikliklere sebep olurken denetim sisteminde de bazı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerden en önemlisi klasik denetim mekanizması olan teftiş kurullarından ayrı olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile denetim sistemine iç denetim birimlerinin dahil edilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde denetim denildiğinde akla ilk gelen sistem, yüzyılı aşkın geçmişli olan, denetim sisteminde önemli görevler icra etmiş ve etmekte olan teftiş

¹⁰²Esmeray Alacadağlı, Kamu Yönetimi Paneli, 'Kamu Yönetimi ve Kalite', TBB Yayınları 54, Ankara, 2003, s. 231'den aktaran Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s. 6.

kurullarıdır¹⁰³. Ancak kanundaki düzenlemenin ardından uygulamada bu iki sistem, kurum içi denetim olarak birlikte anılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde yönetsel denetim kapsamında kurum içi denetimi sağlayan sistemler, odak noktası teftiş kurulları olmakla beraber alt başlıklar halinde incelenecektir.

2.2.2.1. Kurum İçi Denetim Türleri

Belediyelerde kurum içi denetim; *hiyerarşik denetim, teftiş kurulu denetimi, iç denetim birimlerince gerçekleştirilen denetim ve belediye meclisi denetimi* yoluyla sağlanabilir.

Çalışmanın uygulama örneği olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde kurum içi denetim, ağırlıklı olarak Büyükşehir Belediye Başkanı adına denetim yapan Teftiş Kurulu Başkanlığı eliyle yürütülmektedir. Bunun yanında, diğer kurum içi denetim türleri de başlıklar halinde incelenecektir.

2.2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim¹⁰⁴

Hiyerarşik denetim, devlet tüzelkişiliği altında örgütlenmiş merkezi yönetimin başkent ve taşra kuruluşlarında ve farklı kamu tüzel kişilikleri olan coğrafi ve hizmetsel yerinden yönetim kuruluşlarının kendi içlerinde, geleneksel emir komuta zinciri içinde gerçekleşen temel yönetsel denetim türüdür.

Kişiler üzerinde hiyerarşik denetim şu şekilde sağlanır:

- Üst, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler (atama, sicil, terfi vb.) yapabilir.
- Üst, astını disiplin bakımından denetleyip gerekirse disiplin cezası verebilir.

¹⁰³ Bayram Tamkan, “Türk Denetim Sistemi’nde Değişim: Teftişten İç Denetim Sistemine Geçiş”, **Güncel Mevzuat Dergisi**, S. 71, Ankara, Kasım 2011, s. 82.

¹⁰⁴ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, 7. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011, ss. 70-71.

- Üst, astları arasında görev bölüşümü yapabilir.
- Üst, astlarına emir ve talimat verebilir.

İşlemler üzerinde hiyerarşik denetim ise şu şekildedir:

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

Hiyerarşik denetim, üstün astını yönlendirmesini, buyruklar vermesini, yasaklar getirmesini içerir ve bunlar ast için bağlayıcıdır. Ancak, hiyerarşik denetim, üste, astının yetki ve görev alanındaki bir konuda, astının yerine geçerek işlem yapıp karar alma hakkını vermez.

2.2.2.1.2. Teftiş Kurullarınca Gerçekleştirilen Denetim

Teftiş; kuruluşların, belirli bir döneme ait işlemlerinin, yasal ve mesleki gereklilikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığının araştırılarak varsa hatalarının düzeltilmesi, aykırılıkların giderilmesi, hile ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması, kuruluşun rasyonel ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğinin araştırılması, hizmet kalitesinin ölçülmesi ve raporlanması ile ilgili çalışmaların tümüdür¹⁰⁵.

“Teftiş bir kariyer mesleğidir. Gerekli niteliklere sahip olan teftiş kurullarının ortaya çıkardıkları sayısız yolsuzlukları, işlerin yürütülmesinde yaptıkları rehberlikleri ve üst yönetimlerde aldıkları görevlerdeki başarılarını yadsımak mümkün değildir. Denetim elamanları bürokrasi içerisinde kurumlarını en iyi tanıyan, işlerini bilen ve belki de en çok çaba gösteren kişilerdendir. Sayısız yolsuzluğun araştırılmasında, tespitinde, ortaya çıkarılmasında ve ilgili mercilere

¹⁰⁵ Ali İhsan Hasırcıoğlu, **Teftişten Teftişe Anadolu Bir Müfettişin Anıları**, E Yayınları, İstanbul, 2008, s. 31.

sunulmasında hazırlanan raporların hemen hemen hepsinde bu kurulların imzası vardır”¹⁰⁶.

Teftişin iki önemli ögesi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kontrol ve inceleme esnasında belirlenen hata ve aksaklıklar konusunda çalışan personelin uyarılması, yaptığı işlemin doğrusunun öğretilmesi gibi insan kaynaklarına yönelik eğiticilik ve yol göstericilik ögesi; ikincisi ise elde edilen bulguların değerlendirilmesinde sistemlerin yenileşmesini sağlayıcı, tüm sistem üzerinde geliştirici ve hizmet kalitesini yükseltici önlemlere yer verilmesidir¹⁰⁷.

“Teftişin en önemli fonksiyonlarından biri caydırıcılıktır. Güçlü bir teftiş fonksiyonunun bulunduğu bir kuruluştaki kötü niyetli personelin, yakalanabileceği düşüncesiyle eyleminden vazgeçmesi, diğer personelin ise yaptığı işlemlerde daha dikkatli olması olasıdır. Bu durum, teftişin ana kuralı olarak kabul edilen “*Güvenmek iyidir, ama denetim daha iyidir*” deyişiyle de örtüşmektedir”¹⁰⁸. Bu anlayış çerçevesinde teftiş kurulları, teşkilat kanunları ve diğer kanunlar uyarınca daire veya birimlerin genel durumunun teftişi, kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin teftişi, personel kanunları ve özel kanunlara göre yürütülen soruşturma ve ön incelemeler ile kişi ve olaylarla ilgili ihbar ve şikâyetlerin incelenmesi gibi faaliyetleri yürütmektedir¹⁰⁹.

Başkanlık şeklinde örgütlenip bağlı oldukları örgütün en üst yöneticisine bağlı olan ve denetim görevini en üst yönetici adına gerçekleştiren teftiş kurullarında; kurul başkanı, başmüfettiş, müfettişler ve müfettiş yardımcıları bulunur. Üçüncü bölümde bu konu ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

“Yüzyılı aşkın deneyimiyle teftiş kurulları, hukuk devleti, hesap verebilirlik ve şeffaflık amaçlarını gerçekleştirmek için çalışmışlar, sayısız usulsüzlük ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması, tespiti, idari, hukuki ve mali yönleriyle

¹⁰⁶ Okur, a.g.e., s. 171.

¹⁰⁷ Tamer Aksoy, **Tüm Yönleriyle Denetim**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 1049.

¹⁰⁸ Aksoy, a.g.e., s. 31.

¹⁰⁹ Cüneyt Güler, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri (1)”, <http://www.kidder.org.tr> (Erişim Tarihi: 25.01.2012).

raporlanması ve ilgili merciyeye ve mahkemelere sunulmasında başrolü oynamışlardır. Büyük yolsuzluk olaylarının hemen hemen tamamının ortaya çıkarılması, araştırılması, tespiti ve raporlanmasında müfettişlerin emeği vardır. Teftiş Kurullarının birikiminin en önemli kısmı da asıl olarak bu inceleme ve soruşturmalarda konuların her türlü detayıyla ele alınmasından kaynaklanmaktadır”¹¹⁰. Özellikle inceleme ve soruşturmalarda, müfettişlerin kanaatlerinin tavsiye niteliğinde olması, yani yürütme ve ceza verme yetkilerinin olmamasından kaynaklanan bazı noksanlıklar neticesinde nihai kararı yöneticinin vermesi, müfettişlerin emeklerinin sonuçsuz kalmasına neden olabileceği ileri sürülebilir.

“Yolsuzluk ve usulsüzlükler raporlanmış ve ilgili mercilere sunulmuş olmasına rağmen gereği yapılmamışsa bu teftiş kurullarının sorumluluğunda olan bir durum değildir. Soruyu tersinden ele alarak bu raporlarla ilgili idarenin ne yaptığını, soruşturma izni verip vermediğini sormak daha anlamlı olacaktır”¹¹¹.

Bu çalışmanın uygulama örneği olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu’nun yolsuzluk ve usulsüzlükler üzerine gerçekleştirdiği teftiş faaliyetleri, son bölümde yıllar itibariyle incelenecektir.

2.2.2.1.3. İç Denetim Birimlerince Gerçekleştirilen Denetim

“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”¹¹². Amaçları açısından değerlendirildiğinde iç denetim ile teftiş

¹¹⁰ Okur, a.g.e., s. 177.

¹¹¹ Okur, a.g.e., s.178-179.

¹¹² Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 63.

kurulları aynı noktada buluşsa da iç denetçi ve müfettiş arasındaki yetki bazındaki belirsizlikler ve farklılıklar bu iki sistemin ayrışmasına sebep olmuştur.

“İç denetim aynı zamanda iç kontrolün bir unsurudur. Çünkü iç denetim faaliyeti zaten bir bakıma da harcama sonrası denetimdir”¹¹³. Bu durum KMYKK’nun 55. maddesinde iç kontrolün tanımına da yer verilmiştir. 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” şeklinde ifade edilmiştir.

Türkiye’de 1990’lı yıllardan beri özel sektörde uygulama alanı bulan iç denetim, çalışmanın başlarında da değinildiği üzere kamu sektöründe 2003 yılında yasalaşarak yürürlüğe giren ve kamu mali yönetiminde reform niteliği taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla yerini almıştır¹¹⁴.

“Kamuda iç denetim, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik süreciyle doğrudan ilgili bir mevzudur. Bu bağlamda Türkiye’nin, 1999 yılında Avrupa Birliği’ne adaylığının kabulü ve ardından da 2005 yılında müzakerelerin başlaması, bürokraside ciddi iyileştirmelerin yaşanmasına vesile olmuştur. Türkiye’nin üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için toplam 35 fasılda ele alınan müzakere konularından biri olan mali kontrol faslı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte iç denetimi de gündeme getirmiştir”¹¹⁵.

¹¹³ Rıza YILMAZ, “5018 Sayılı Yasaya Göre Mahalli İdarelerimizdeki Teftiş-Denetim-İç ve Dış Denetim”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, S. 7, C. 5, Nisan 2005, s. 23.

¹¹⁴ Mustafa Çavuşoğlu, Osman Duru, “İç Denetim”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Mezunları ve Mensupları Vakfı, **Siyasal Vakfı Bülteni**, S. 20, 2007, s. 15.

¹¹⁵ Şener Gönülaçar, “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, **Mali Hukuk Dergisi**, S. 135, 2008, s. 10.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetçilerin kurum içerisindeki denetim alanı, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte şu şekilde belirtilmiştir¹¹⁶:

- Kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,
- Risk yönetimi kavramının idareye tanıtımı, uygulanması için öneriler geliştirilmesi ile risk değerlendirme ve risk yönetim yöntemlerinin uygulama ve etkinliğinin incelenmesi,
- Kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasını sağlama amaçlı performans değerlendirmelerinin yapılması ve idarelere önerilerde bulunulması,
- Mali işlemlerin mevzuata, idari esas ve usuller ile hedef ve politikalara uygunluğunun harcama sonrasında denetlenmesi,
- Muhasebe kayıtları ile mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğinin incelenmesi,
- Kamu idarelerinin ürettikleri bilgiler ile kamuoyuna açıkladığı her türlü rapor, mali istatistik ve tabloların doğruluğu ve güvenilirliğinin incelenmesi,
- Kamu idarelerinin ürettikleri bilgiler ile kamuoyuna açıkladığı her türlü rapor, mali istatistik ve tabloların doğruluğu, güvenilirliği ve zamanındalığının test edilmesi,
- Elektronik bilgi sistemi ve e-devlet hizmetlerinin yönetim ve sistem güvenilirliğinin gözden geçirilmesi alanlarını içermektedir.

İlk kez 5018 sayılı Kanun ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda yer alan bu denetim biçimi, gelecek yönelimli bir yaklaşım sunmaktadır. İç denetim ile ilgili olarak Türkiye'de ilk kurulan kuruluş ise Türkiye İç Denetim Enstitüsü'dür.

2.2.2.1.4. Belediye Meclisi Denetimi¹¹⁷

Belediye meclisi, denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.

¹¹⁶ R.G. 2006, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, R.G. No: 26226, 12.07.2006, Md. 7, Ankara.

¹¹⁷ Bu başlık kapsamında tamamen şu kanundan yararlanılmıştır: R.G. 2005, Belediye Kanunu, R.G. No: 25874, 13.07.2005, (5393), Md. 26, Ankara.

Denetim Komisyonu: İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur.

Soru: Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Genel Görüşme: Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

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

Faaliyet Raporu: Faaliyet raporlarının hazırlanması ve içeriği Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre faaliyet raporu; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacaktır.

Belediye başkanı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen biçimde faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

2.2.2. Denetim Uygulamaları Bakımından Mufettişler ve İç Denetçiler

Denetim yetkilerini 5393 ve 5216 sayılı kanunlardan alan Belediye Mufettişleri ve Büyükşehir Belediyesi Mufettişleri ile yetkilerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan alan İç Denetçiler arasında mevzuattan gelen uygulama farklılıkları, atanma usulleri, görev, yetki ve sorumlulukları ile denetim alanları alt başlıklar kapsamında incelenecektir.

2.2.2.1. Mufettişlerin ve İç Denetçilerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları Açısından Karşılaştırılması

Esasen teftiş, iç denetimden farklı bir kültürdür ve öncelikle düzenlilik denetimi yani kurallara uygunluk denetimi ve mali tablolar denetimi ile bir kısmı yasalarla da emredilen idari soruşturma süreçlerini kapsar¹¹⁸.

Geleneksel teftiş sisteminde, iç denetim kapsamındaki yetkililerden farklı olarak şu yetkiler bulunmaktadır¹¹⁹:

- Mali, idari ve hukuki açılardan soruşturma
- Teftiş Kurulu Yönetmeliklerinde yer alan belli şartların gerçekleşmesi halinde personele işten el çektirme
- Gecikmesinde zarar umulan ve delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplama
- Olayın derhal Cumhuriyet Başsavcılığına duyurulması zorunlu görülen hallerde Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunma

“Kamu idareleri bünyesindeki mevcut teftiş kurulları ile iç denetim birimleri arasında kurum içine yönelik olarak yürütülecek faaliyetlerde görev çakışması ve/veya çatışması ve bundan dolayı ortaya çıkacak kaynak israfının iki alternatif yöntemle önlenebileceği ve konunun açıklığa kavuşturulabileceği değerlendirilmektedir.

¹¹⁸ Hacıcaferoğlu, a.g.m., s. 2.

¹¹⁹ Okur, a.g.e., s. 159.

Birinci yöntem, kısa vadede Başbakanlıkça görev ayrıştırmasını sağlayacak nitelikte yönlendirici bir hukuksal metin yayımlanması, orta vadede ise, özel bir kanunla veya teşkilat kanunlarında yapılacak düzenlemelerle, iç denetim birimlerinin görev ve fonksiyonları baz alınarak, mevcut teftiş ve denetim birimlerinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasının, 5018 sayılı Kanunla getirilen sistemin özüne uygun olacağı düşünülmektedir.

İkinci yöntem, görev çakışması/çatışmasını önleyecek görev ayrıştırmasının, ilgili kamu idareleri bünyesinde teftiş ve denetim programlarının hazırlanması ve onaylanması sırasında sağlanmasıdır. Bilindiği üzere mevcut teftiş ve denetim sistemimizde, teftiş ve denetim programlarını onaylamakla görevli ve yetkili makamlar, ne tür ve kapsamda denetim veya teftiş yapılacağına da karar vermektedirler. Bu yöntemin benimsenmesi halinde, teftiş ve denetim programlarını onaylamakla görevli ve yetkili makamların bu tür görev ayrıştırmasının yapılıp yapılmadığını ayrıca gözetmeleri önem arz edecektir.

Diğer yandan, bir kamu idaresinde denetim veya teftiş ihtiyacının, yönetim mercilerince nasıl algılandığı da görev çakışması ve/veya çatışmasının önlenmesine yönelik atılacak adımlarda önemli olacaktır. Teftiş ve denetim faaliyetlerinin üst yönetime kattığı değer ile yönetsel sorumluluk taşıyan kişilerin denetim ve teftiş ihtiyacı arasında bir paralellik olacağı rahatlıkla söylenebilir¹²⁰.

Bu konuda asıl sorumluluk, 5018 sayılı Kanunu yürürlüğe koymak suretiyle mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki reforma başlayıp, bu reformun kamu yönetiminin diğer alanlarında gerektirdiği düzenlemeleri yapmak görevi siyasi iradenin olduğu apaçık bir gerçekliktir¹²¹.

¹²⁰ Cüneyt Güler, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri (1)”, <http://www.kidder.org.tr> (Erişim Tarihi: 24.03.2012).

¹²¹ Hacıcaferoğlu, a.g.m., s.4.

2.2.2.2.Müfettişlerin ve İç Denetçilerin Teftiş Faaliyetleri Açısından Karşılaştırılması

İç denetimin getirilmesiyle birlikte, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gerekçesiyle, üst düzey yöneticiler tarafından yapılan işlemlerin denetlenebilir olmaktan çıkarılarak, siyasi dokunulmazlıkların bürokratik dokunulmazlıklarla destekleneceği ve kamu gücünü kullananların eylem ve işlemlerinin tamamen denetim dışı bırakılacağı da farklı bir eleştirel bakış açısı olarak belirtilmektedir¹²².

Bu bağlamda aşağıdaki değerlendirmelerin tartışmalara katkı sağlayabileceği ifade edilebilir¹²³:

- Teftiş kavramı, Türkiye’de mevcut haliyle mali, idari ve kanuni açılardan soruşturma, belirli hallerde işten el çektirme, delillere el koyma ve savcılığa suç duyurusunda bulunma yolları açısından daha geniş bir içeriğe sahiptir ve yolsuzluk ve usulsüzlüklerin caydırılması, önlenmesi ve yargıya yardımcı olmada daha etkindir. Bu konuda iç denetçilerin kendilerine kanunla verilen yetkilerle sınırlı oldukları, dolayısıyla yukarıda belirtilen fonksiyonları üstlenmelerinin mümkün olmadığı unutulmamalıdır.
- Teftiş kavramının içeriği yukarıdaki örneklerde de yer aldığı gibi kurumdan kuruma değişen bir yapı sergilemektedir. Bunun da kurumlar arası ilişki ve koordinasyonun olmamasından ve kavramın geliştirilip ortak standartlara bağlanmamasından ileri geldiği söylenebilir.
- Kurum içi denetimin üst yöneticinin kontrol ve gözetimine indirgenmesi, teftiş (denetim) nosyonu olmayan kişilere bırakılması, inceleme ve soruşturmaların bu alanda uzman olanlardan alınması, denetimin içini boşaltacak, hizmetten yararlananlara, kuruma ve denetlenen personele sağladığı güvence ve güvenilirliğin kaybına neden olacaktır.

¹²² Kamil Karatepe, “Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “Reform” ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 34, S. 268, 2010, s. 96.

¹²³ Okur, a.g.m. , s. 583-584.

- Ne 5018 sayılı Kanunda ne de Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da bakanlıkların teşkilat yapısında denetim birimleri yer almadığı gibi, danışma ve rehberlik birimleri arasında da denetim birimlerine yer verilmemektedir. Yani danışma ve rehberlik birimi olarak bile denetim birimlerinin Bakanlık/kurum teşkilatında bir statüsü bulunmamaktadır. Mevcut durumda teftiş kurulları (denetim birimleri) kurum teşkilatlanmasında doğrudan en üst yöneticiye bağlı olarak yer almaktadır. Oysa bir birimin statüsünün, etkinliğini belirlediği inkar edilemez bir gerçektir. Kaldı ki, Yönetmeliğe göre iç denetim birim başkanlıkları bile bulunmamaktadır.
- Teftiş zamansız, istenildiği zaman yapılan bir faaliyet değildir, aksine programlı ve sistemli bir şekilde gerçekleştirilen bir faaliyettir. Ancak, uygulamada inceleme ve soruşturmaların yoğunluğu nedeniyle programlarda aksamalar olabilmektedir.
- İç denetimin sonuca yönelik, etkinliği esas alan bir çalışma olduğu, yönetimin aynı zamanda kurumun kazancını dikkate alması gerektiği, denetimin hukuka aykırılıkları gerçekleşmeden önleme özelliğinin daha önemli olduğu, bunu sadece iç denetimin sağlayacağı şeklindeki bir yaklaşım haklı görülmez. Teftişin rehberlik ve danışmanlık boyutunun yeterliliği tartışma konusu yapılsa da var olduğu da bilinmektedir. Yine inceleme ve soruşturmalar sonucu teftiş kurullarının (denetim birimlerinin) devlete kazandırdığı değerlerin, parasal kısmının dışındakiler görülme bile parasal miktarı da çok büyük boyutlardadır.
- Türkiye uygulamasında iç denetçilerin seçiminde denetim nosyonu olmayan bazı görevlilerle mevcut denetim birimlerinden iç denetçi alındığı, memuriyetin başlangıcında iç denetçi yardımcısı unvanıyla eleman alınıp yetiştirilmediği bilinmektedir. Bunun olası sakıncaları da göz önünde bulundurulmalıdır.

“Denetim elemanı, aciliyet arz eden hallerde bir ön raporla doğrudan Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunabilmelidir. Bu konudaki değerlendirmeler zaman kaybına, delillerin karartılmasına ve zanlıların kaçmasına

fırsat verdiğinden denetimin etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Denetim elemanının Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurunda bulunabilmesi uygulamasının iç denetime ilişkin düzenlemelerde yer almaması 5018 sayılı Kanunun önemli bir eksikliğidir¹²⁴.

5018 sayılı Kanun'da ön inceleme ve soruşturmanın kimler tarafından yapılacağı da belirsizdir ve Teftiş Kurullarının bu yasa da yeri yoktur. Soruşturma ve ön inceleme yetkisi, iç denetçinin görev ve yetkisi alanında da bulunmadığı bu durumda teftiş kurullarının kaldırılması, bu yasanın en önemli zaaflarından birisini oluşturacaktır¹²⁵.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ilişki kurularak çelişkilerin önlenmesi ve getirilen yeni denetim sisteminin devletin birliğinin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlanması amacına matuf olmadığı, ziyadesi ile kısmi mali denetimi öncelediği ve bu yöndeki boşluğun ülke menfaatlerine de ters düştüğü değerlendirilmektedir¹²⁶.

¹²⁴ Okur, a.g.e., s. 172.

¹²⁵ Okur, a.g.e., s. 169.

¹²⁶ Hacıcaferoğlu, a.g.m., s.4.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KURUM İÇİ DENETİM YÖNÜYLE KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ İNCELENMESİ

3.1. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ YAPILANMASI

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı Sayın Süleyman BÜYÜKŞAHİN ile Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yapılanma süreci hakkında 04/05/2012 tarihinde yapılan görüşmede BÜYÜKŞAHİN, Teftiş Kurulu'nun oluştuğu 2005 yılından 2012 yılına kadar olan gelişim sürecini değerlendirmiş ve şunları ifade etmiştir:

“5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 2. maddesiyle İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin adı Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirildi, İzmit adı Saraybahçe Belediyesi'ne verildi.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, nüfus yoğunluğu çok yüksek olan İstanbul ve Kocaeli illerinin tamamını Büyükşehir Belediyesi sınırları içersine aldı. Sınırların değişmesi, Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve faaliyet alanını genişletti.

2005 yılından önce Büyükşehir Belediyesinde yalnızca Teftiş Kurulu Başkanı vardı. 22/07/2005 tarihinde Teftiş Kurulu Başkanlığı'na şuan Genel Sekreter Yardımcısı olan Dr. Mustafa ÇÖPOĞLU atandı, sonrasında ikisi İstanbul Büyükşehir Belediyesinden olmak üzere toplam üç (3) müfettişin ataması gerçekleştirildi. 2007 yılı Nisan ayında ise yarışma sınavıyla sekiz (8) müfettiş yardımcısı göreve başladı. Yeterlik sınavından önce üç müfettiş yardımcısı farklı kurumlara geçti, beş müfettiş

yardımcısının ise yeterlik sınavında başarı göstermek suretiyle müfettişlik kadrosuna atamaları gerçekleştirildi”.

2007 yılı öncesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişi olduğunu, Büyükşehir Belediyesine geçici görevle geldiğini ifade eden BÜYÜKŞAHİN, Teftiş Kurulu Başkanı Dr. Mustafa ÇÖPOĞLU’nun Genel Sekreter Yardımcısı olması sebebiyle 26/09/2007 tarihinden beri Teftiş Kurulu Başkanlığı görevini kendisinin yürüttüğünü ifade etmiştir.

“22/02/2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle kesinleşen norm kadro yapısı çerçevesinde boş bulunan Müfettiş Yardımcısı kadrosuna atama yapılabilmesi için 19/02/2011 tarihinde “Müfettiş Yardımcılığı Giriş Sınavı”nın yazılı bölümü yapılmış ancak hiçbir aday başarılı olamamıştır. İlk sınavda hiçbir adayın başarılı olamaması üzerine 07/05/2011 tarihinde yeni bir yazılı sınav, 01/06/2011 tarihinde ise sözlü sınav yapılmıştır. Mülakat sonucu 9 (dokuz) aday başarılı olmuş ve 15/06/2011 tarihinde adayların atamaları gerçekleştirilmiştir”¹²⁷.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte 27/11/2011 tarihinde yapılan değişiklikle Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin bulunduğu gruba 15 Müfettiş ve 5 Müfettiş Yardımcısı olmak üzere toplam 20 kişilik kadro verilmiştir¹²⁸. BÜYÜKŞAHİN, “Yönetim için denetim vazgeçilmezdir, yönetimin olduğu her yerde denetime de mutlaka ihtiyaç vardır. Teftiş faaliyetlerinin daha hızlı, etkin bir şekilde yürütülmesi ve kurumsal gelişimi sürdürmek için mevcut kadrolar söz konusu yönetmeliğe uygun olarak düzenlenecek, boş kadrolara alım yapılacaktır” diyerek denetime ve teftiş kurulunun yapısının güçlenmesine verdiği önemi dile getirmiş, denetimsiz yönetimin düşünülemeyeceğini vurgulamıştır.

¹²⁷ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011, s. 14.

¹²⁸ Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, s. 6.

Teftiş kurulunun iş ve işlemlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi ve ihtiyaç duyulan alanlarda düzenleme yapılması amacıyla, 21/03/2006 tarihinde yürürlüğe giren Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde değişiklik yapılmış, yeni yönetmelik 10/11/2010 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2006 yönetmeliğinde değişiklik yapılmasının temel gerekçeleri şunlardır¹²⁹:

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 18/i maddesindeki “*Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek*” hükmüne ve 1993/12 sayılı Başbakanlık Genelgesindeki “*Bağlılık Standardı*” olarak ifadesini bulan “*Müfettişler, münhasıran kurumun en üst amirine ait teftiş, inceleme ve soruşturma yetkilerini bilvasıta en üst amir adına icra ve tatbik mevkiinde olup; sadece kurumun en üst amirinden ve Teftiş Kurulu Başkanından emir alırlar.*” hükmüne uygun hale getirilmesi (2006 Yönetmeliğinde “Başkanlık Makamı” , Büyükşehir Belediye Başkanı ve Genel Sekreterini ifade etmekteydi. Yeni yönetmelikte yalnızca Büyükşehir Belediye Başkanını ifade etmesi amaçlanmıştır).
- Teftiş Kurulu, Teftiş Kurulu Başkanı, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile teftiş ve denetime tabi olanların yükümlülüklerinin daha açık şekilde ifade edilmesi
- Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Müfettişliğine giriş şartları ve sınavlarında değişiklikler yapılarak; iş ve işlemlerin teknik açıdan incelenebilmesi için, teknik konularda teftiş ve denetim yapacak müfettiş yardımcısı alımına imkân sağlanması
- Teftiş, inceleme ve soruşturma neticesinde düzenlenecek raporların yeniden tanımlanmasıyla; Teftiş Kurulu genel iş yürütümünün ihtiyacı karşılayacak şekilde yeniden tanzim edilmesi

¹²⁹ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığınca Başkanlık Makamına Gönderilen Yazı, “Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Taslağına İlişkin Genel Gereke”, 2010.

10/11/2010 tarihinde yürürlüğe giren yeni Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile birlikte şu değişiklikler yapılmıştır¹³⁰:

- Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının önerisi doğrultusunda doğrudan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı hale gelmiştir.
- Teftiş Kurulu, Teftiş Kurulu Başkanı, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile teftiş ve denetime tabi olanların yükümlülükleri daha açık şekilde ifade edilmiştir.
- Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Müfettişliğine giriş şartları ve sınavlarında değişiklikler yapılarak; iş ve işlemlerin teknik açıdan incelenebilmesi için, teknik konularda teftiş ve denetim yapacak müfettiş yardımcısı (eğitim süresi en az dört yıl olan; inşaat, makine, harita ve endüstri mühendislikleri ile mimarlık, şehir ve bölge planlama bölümünü bitirenler arasından sınava tabi tutulmak suretiyle) alınmasına imkân sağlanması amaçlanmıştır.
- Teftiş, inceleme ve soruşturma neticesinde düzenlenecek raporlar; yeniden tanımlanarak genel iş yürütümü ihtiyacı karşılayacak şekilde yeniden tanzim edilmiştir.
- Teftiş Kurulu Başkanlığının yetki alanına giren teftiş, denetim, inceleme, araştırma, soruşturma ile ilgili yürürlükteki mevzuatın müfettiş ve müfettiş yardımcılara öğretilmesi amacıyla hizmet içi eğitim verilmiştir.
- Müfettişlerce düzenlenen raporlara, Araştırma Raporu, Araştırma ve İnceleme Raporu, Tazmin Raporu, Personel Denetleme ve Ön Çalışma Raporu eklenmiştir.

2010 yönetmeliği özellikle Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın doğrudan Başkana bağlanması hususunda önem arz etmektedir. Zira Teftiş Kurulu, Genel Sekreter değil yalnızca Başkan adına denetim görevini yerine getirmektedir. Genel olarak bakıldığında müfettişlerin önerileri dikkate alınmak suretiyle hazırlanan yönetmelikte

¹³⁰ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2010.

işleyişle ilgili ayrıntılara daha geniş yer verilerek kapsamlı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

3.2. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ İŞLEYİŞİ

“Teftiş Kurulu Başkanlığı, denetlenen birim faaliyetlerinin mevzuata, yönetim politikalarına ve programlara, önceden belirlenmiş hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygunluğunu sağlamak için; kamu yararı, yolsuzluk ve usulsüzlükler ile hataların en aza indirilmesi ilkeleri doğrultusunda görevini yürütmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin, bağlı kuruluşu ile iştiraklerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak için, ilgili kişi ve birimlerin faaliyet ve işlemlerinde hataların yok edilmesine ve önlenmesine yardımcı olmak amacıyla, geçerli ve güvenilir yöntemler kullanarak tarafsız olarak teftiş ve denetim yapar, bilgi toplar, analiz eder, ölçer, gerekli düzeltici işlemleri önerir, denetim sonuçlarını raporlayarak üst yönetime iletir, rapor ve uygulama sonuçlarını takip eder”¹³¹.

Görev tanımından da anlaşılacağı üzere müfettiş raporları idare için *öneri niteliğinde* olup takdir idari amirindir. Bu durum teftişlerden istenen verimin alınması ve teftişin caydırıcılığı açısından değişmeli, müfettiş kanaatinin yaptırımla desteklenmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde keyfi uygulamaların oluşmasının önü açıktır.

“Teftiş Kurulları, Belediye Başkanınca onaylanan olağan çalışma programı ve olağanüstü teftiş görevleri ile çalışır. Bu kapsamda, belediyeye bağlı genel müdürlüklerin, daire başkanlıklarının, müdürlüklerin, teşekkül, müessese, şirket ve tesislerin her türlü iş ve işlemlerini denetlemekle yükümlüdürler. Buralarda çalışan

¹³¹ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Görev Tanımı, <http://sp.kocaeli.bel.tr/net> (Erişim Tarihi: 31.01.2012).

ast, üst bütün memurların ve diğer görevlilerin her türlü davranışlarını ilgili mevzuat dahilinde teftiş etmekle yükümlü ve yetkilidirler. Bu yetki ve yükümlülüğün bir sonuç ve gerekliliği olarak, gerekli gördükleri durumlarda ilgililer hakkında, İş Kanunu, Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanun hükümleri uyarınca soruşturma açabilirler”¹³².

Teftiş Kurullarının belediyeler genelinde oranları incelendiğinde¹³³;

- Yerel yönetimlerin hepsinde teftiş birimi olmadığı,
- Büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerin tamamının teftiş birimi olduğu,
- İl belediyelerinin yarıdan fazlasında ve ilçe belediyelerinin çok azında (%5-6) teftiş birimi olduğu,
- İl özel idaresi, belde ve ilk kademe belediyelerinin hiç birinde teftiş birimi olmadığı görülmüştür.

Sakarya ve Bursa gibi bazı belediyelerde de Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bulunduğu ancak mevcut yapıda yalnızca Teftiş Kurulu Başkanı'nın olduğu, Müfettiş istihdamının sağlanmadığı incelenmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı, Büyükşehir Belediye Başkanı adına, belediye birimleri ve bağlı kuruluşu (İSU) ile belediye iştiraklerinin faaliyetleri ve personeli ile ilgili her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturmayı yapmakla görevli ve sorumludur¹³⁴.

3.2.1. Teşkilat Yapısı ve Bağlılık

Teftiş Kurulu, müfettişlik sıfatını kazanmış olanlar arasından atanan bir Başkanla, derece ve ünvanları kadrolarında belirtilen yeteri kadar müfettiş ve müfettiş yardımcısından oluşur.

¹³² M. Emin Doğan, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.30.

¹³³ Hayrettin Güngör, “Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi”, <http://www.tepav.org.tr> (Erişim Tarihi: 03.12.2011).

¹³⁴ Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011, s. 3.

Teftiş Kurulu, doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. Müfettişler, teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma görevlerini Büyükşehir Belediye Başkanı adına yaparlar¹³⁵. Denetim yetki ve görevi, önceki bölümde de değinildiği üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla Başkan'a tanınmıştır. Başkan bu yetki ve görevini, kurum içi denetim görevlileri olan müfettişler eliyle gerçekleştirir.

“Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle kesinleşen norm kadro yapısı çerçevesinde boş bulunan Müfettiş Yardımcısı kadrosuna 07/05/2011 tarihinde yazılı, 01/06/2011 tarihinde sözlü bölümü yapılan sınav neticesinde başarılı olan dokuz (9) adayın ataması, 15/06/2011 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Göreve başlayan Müfettiş Yardımcılarına teftiş, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma usulleri ile ilgili yürürlükteki mevzuat hakkında bilgi düzeylerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla farklı konuları kapsayan araştırma görevleri verilmiştir. Söz konusu mevzuat çalışmalarını Teftiş Kuruluna sunmuşlardır.

Müfettiş Yardımcıları birinci dönem yetiştirme programı kapsamında; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Müfettişlerinin sunduğu mevzuat eğitimleri başta olmak üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın, Türkiye Belediyeler Birliği'nin, YERELSEN'in ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın düzenlediği hizmet içi eğitim programlarında yaklaşık 45 saat/kişi eğitime tabi tutulmuşlardır¹³⁶.

¹³⁵Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, <http://www.kocaeli.bel.tr> (Erişim Tarihi: 10.02.2012), Md. 5-6.

¹³⁶ Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011, s. 14.

Tablo 1: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Norm Kadro Durumu ve Mevcut İnsan Kaynakları¹³⁷

KADRO ÜNVANI	KADRO DERECEŚİ	DOLU KADRO SAYISI	BOŞ KADRO SAYISI	TOPLAM
TEFTİŞ KURULU BAŞKANI	1	1	-	1
MÜFETTİŞ	1	6	1	7
MÜFETTİŞ YARDIMCISI	6	9	-	9
İÇ DENETÇİ	1	-	5	5
İÇ DENETÇİ	2	-	1	1
TOPLAM		16	7	23

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2011 Faaliyet Raporu

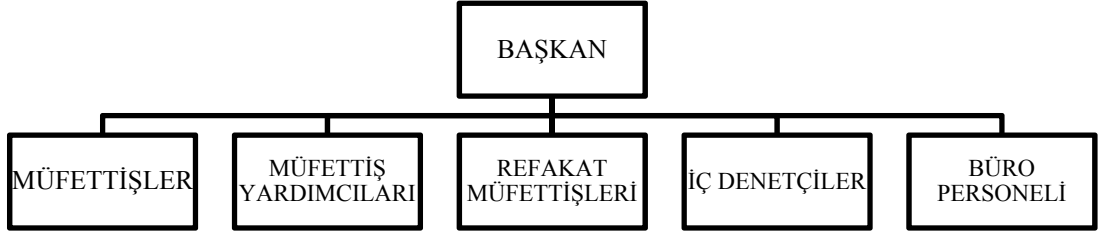
Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisinin 18/08/2006 tarihli ve 507 sayılı kararı doğrultusunda iç denetçi kadroları Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bünyesinde yer almıştır. Teftiş Kurulu Başkanlığı, görevlerini hali hazırda 1 Başkan, 6 Müfettiş ve 9 Müfettiş Yardımcısı ile sürdürmektedir. İç denetçi kadrolarına alım yapılmamasının sebebinin, müfettiş ve iç denetçilerin farklı mevzuatlara tabi olması ve iç denetçi tarafından gerçekleştirilen denetim algısının kurumlara tam olarak yerleşmemesinden kaynaklandığı söylenebilir.

27/11/2011 tarihli ve 28125 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile; 15 Müfettiş ve 5 Müfettiş Yardımcısı olmak üzere toplam 20 kişi olarak belirlenen kadro konusuna ilişkin kurum içi düzenleme; 2012 faaliyet döneminde Büyükşehir Belediye Meclisince yapılacaktır¹³⁸.

¹³⁷ 27/11/2011 tarihli ve 28125 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” doğrultusunda kurum içi düzenleme; Büyükşehir Belediye Meclisince 2012 yılı faaliyet döneminde gerçekleştirileceğinden norm kadronun değişik son hali tabloda gösterilmemiştir.

¹³⁸ Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011, s. 6.

Şekil 1: Teftiş Kurulu Başkanlığı Organizasyon Şeması



Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2011 Faaliyet Raporu

Şekilde görüldüğü üzere, organizasyon şemasında “iç denetçiler”, Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde yer almıştır. İç denetçiler ve müfettişler arasında önceki bölümde değinildiği üzere var olan mevzuattan kaynaklanan farklılıklar ile görev ve yetki ayrımı dolayısıyla; iç denetçilerin, İç Denetim Birimi bünyesinde örgütlenmesinin daha yerinde olacağı söylenebilir.

3.2.1.1. Teftiş Kurulu Başkanı

Teftiş Kurulu Başkanı, Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Teftiş Kurulu Başkanının müfettiş olması ve altı yıllık mesleki tecrübeye sahip bulunması şarttır¹³⁹.

Teftiş Kurulu Başkanı, müfettiş sıfat ve yetkisine sahip olup, aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır¹⁴⁰:

- Teftiş Kurulunu yönetmek, denetlemek, çalışmalarını düzenlemek
- Gerekliğinde bizzat teftiş, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak
- Müfettişlerden gelen yazı ve raporları incelemek, eksikliklerin giderilmesini sağlamak, ilgili mercilere göndermek, ilgililerce alınacak tedbirler ile yapılacak

¹³⁹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, 2. Bölüm.

¹⁴⁰ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 9.

işlemlerin sonuçlarını takip etmek ve alınması gereken tedbirler ile ilgili tekliflerde bulunmak

- Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmayı gerektiren konuları gerekli görmesi halinde bağlı veya ilgili kuruluşlara göndermek ve bunların sonuçlarını takip etmek
- Müfettiş yardımcılarının yardımcılıkta geçen dönem içerisinde yetiştirilmelerini sağlayıcı tedbirleri almak
- Müfettiş ve müfettiş yardımcılarının mesleki ve bilimsel çalışmalarını teşvik etmek ve düzenlemek, gerekirse başarılı inceleme sonuçlarının yayımlanmasını sağlamak
- Teftiş Kurulunun çalışmalarına ait yıllık faaliyet raporlarını düzenlemek
- Teftiş Kurulunun yıllık teftiş ve denetim programını hazırlamak ve Belediye Başkanı ya da Başkanın yetkilendirmesi halinde Genel Sekreterin Onayı ile uygulamaya koymak
- Müfettiş ve müfettiş yardımcılarının mesleki bilgilerini geliştirmek amacıyla hizmet içi eğitim programları düzenlemek, bu eğitim programları ile gerektiğinde yurtiçi-yurtdışı seminerlere katılmalarını sağlamak
- Teftiş, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerinde müfettişlerin Başkanla ilişkilerinde koordinasyon ve iletişimi sağlamak
- Teftiş işlerinin genel olarak yürütümü, teftiş usullerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konularında Başkana önerilerde bulunmak
- Teftiş Kurulunun; genel durumuna ve gerekirse çalışmalarının sonuçlarına göre, teftiş ve denetimine bağlı hizmetlerin genel gidişine ilişkin görüşlerini yıllık raporlarla Başkana sunmak
- Başkandan alınan emir ve talimatları müfettişlere bildirmek, emirlerin uygulanmasını denetlemek ve görevleri dengeli ve adil dağıtmak

- Müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile Teftiş Kurulu memur personelinin sicil raporlarını doldurmak, atama ve yükselmeleri için Başkana önerilerde bulunmak
- Teftiş Kurulunun yazışmalarını zamanında ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, harcamalara ilişkin belgelerin zamanında gönderilmesini temin etmek, yıllık faaliyet raporunu hazırlamak
- Mevzuatın müfettiş ve müfettiş yardımcıları arasında değişik biçimlerde anlaşıldığı veya yorumlandığı hallerde, görüş ve uygulama birliğinin sağlanması için gerekli önlemleri almak
- Raporlar zerine ilgili birimlerce alınan önlemleri ve yapılan işlemleri takip etmek, alınan nlem veya yapılan işlemlerin kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya işin gereğine uygun mütalaa edilmemesi halinde, durumu gerekçesiyle birlikte Başkana intikal ettirmek, alınacak nlem veya işlemlerle ilgili önerilerde bulunmak; bu çalışmalar sırasında ilgili birimlerle Kurul Başkanlığı arasında görüş ayrılığı çıkması halinde konuyu gerekçeli bir raporla Başkana sunmak
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca harcama yetkilisi görevinden kaynaklanan yetkilerini kullanmak, büro memur personeli arasından Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi görevlendirerek Taşınır Mal Yönetmeliğine göre iş ve işlemlerin takip ve icrasını sağlamak
- Müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile Teftiş Kurulu memur, işçi personeli ile sözleşmeli personelin performans değerlendirme formlarını doldurmak
- Teftiş Kurulu büro hizmetlerinin düzenli yürütülmesini sağlamak
- Gerektiğinde Teftiş Kurulunun uygulamaları hakkında yönergeler hazırlamak ve Büyükşehir Belediye Başkanının onayına sunmak
- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak
- Başkanlık Makamı tarafından göreviyle ilgili olarak verilen diğer işleri yapmak

Teftiş Kurulu Başkanı'nın görev ve yetkileri, iş ve işlemlerin koordinesi ile Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının teşvik etmek ve çalışmalarda uyumu sağlamak noktalarında toplanmıştır.

3.2.1.2. Müfettişler ve Müfettiş Yardımcıları¹⁴¹

Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları birinci bölümde incelendiğinden burada yalnızca müfettiş yardımcılığı süreci ve müfettişliğe atanma usulünden bahsedilecektir.

Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu müfettişliğine müfettiş yardımcısı olarak girilir. Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu müfettiş yardımcılığına tayin edilebilmek için yapılacak giriş sınavını kazanmak şarttır. Bu giriş sınavına katılabilmek için 03.05.2002 tarihli ve 24744 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren; Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümlerine göre "A" Grubu kadrolar için yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavına girmiş olmak, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin müfettiş yardımcılığı giriş sınavı şartlarını düzenleyen 23 (e) maddesinde¹⁴² belirtilen tür KPSS taban puanını almak ve KPSS kılavuzunda ve/veya ilanlarda Başkanlıkça belirtilen şartları taşımak gerekir. Müfettiş yardımcılığı giriş sınavının yapılmasına Teftiş Kurulu Başkanının teklifi ve Büyükşehir Belediye Başkanının onayıyla karar verilir.

Müfettiş yardımcılığı üç yıllık bir yardımcılık döneminden sonra yeterlik sınavına tabi tutulurlar. Yeterlik sınavında başarı gösterenlerin müfettişliğe atamaları yapılır. Yeterlik sınavında başarı gösteremeyenler ya da mazeretsiz olarak sınava

¹⁴¹ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 19.

¹⁴² "Kamu Görevine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik Hükümlerine göre A Grubu Kadroları için Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılacak Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) sonucunda KPSS kılavuzunda ve/veya ilanlarda Başkanlıkça belirtilen puan türünden asgari ya da üzeri puanı almak. Giriş sınavına, KPSS sonuçlarına göre belirlenen adaylardan açıktan atama izni alınmış kadro ve pozisyon kontenjanının 20 katından fazla olmamak üzere Başkanlık tarafından belirlenen sayıdaki aday içinde bulunmak."

giremeyenler Büyükşehir Belediye Başkanlığı teşkilatında durumlarına uygun başka görevlere naklen atanırlar.

Müfettiş yardımcılığında geçen süreler dâhil olmak üzere en az beş yıllık müfettişlik kıdemi bulunan, mesleğe yarışma ve yeterlik sınavını kazanarak girmiş dört yıllık yüksek okul mezunu olan, Bakanlık, Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Büyükşehir Belediye Müfettişleri münhal kadro bulunması halinde Kurul Başkanının teklifi üzerine Büyükşehir Belediye Başkanının onayıyla Teftiş Kurulu müfettişliğine naklen atanabilirler.

3.2.1.3. Refakat Müfettişleri

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Organizasyon Şemasında; Teftiş Kurulu Başkanına yardımcı olmak ve müfettiş yardımcılarının mesleki yeterliliğe ulaşmalarında görevlendirilmek üzere Refakat Müfettişliği pozisyonuna da yer verilmiştir.

En az beş yıl kıdemli müfettişler arasından, Teftiş Kurulu Başkanının önerisi ve Büyükşehir Belediye Başkanının onayıyla yeteri kadar Refakat müfettişi görevlendirilir¹⁴³. Refakat Müfettişleri Teftiş Kurulu Başkanı'nın görevlerini Teftiş Kurulu Başkanı'na yardım amacıyla yerine getirir.

Teftiş Kurulu Başkanı geçici sebeplerle görevden ayrıldığında, Kurul Başkanlığına tayin şartlarını taşıyan Refakat Müfettişlerinden birine Büyükşehir Belediye Başkanı ya da Başkanın yetkilendirmesi halinde Genel Sekreterin onayı ile vekâlet görevi verilir¹⁴⁴.

¹⁴³ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 10.

¹⁴⁴ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 12.

3.2.2. Teftiş Süreci

“Müfettişlerin teftiş programları, Büyükşehir Belediye Başkanının emri ile düzenlenir ve uygulanır. Uygulama esasları programda ayrıca belirtilir. Teftişlerde suç unsuruna rastlanılmamışsa en fazla beş yıl öncesine inilir”¹⁴⁵.

Teftiş süreci kapsamında; teftişe tabi olanların yükümlölükleri, genel teftiş ile inceleme ve araştırma faaliyetleri incelenecektir.

3.2.2.1. Teftişe Tabi Olanların Yükümlölükleri

Teftiş faaliyetlerini gerçekleştirirken müfettişlerin olduğu kadar teftişe tabi olanların da bazı sorumlulukları bulunmaktadır.

Teftiş ve denetime tabi olanların sorumluluk ve yükümlölükleri aşağıdaki gibidir¹⁴⁶:

- Büyükşehir belediyesi teşkilatıyla, bağlı kuruluşlarda ve Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın denetimi altındaki kişi, kurum ve kuruluşlarda görevli bulunanlar ve denetime tabi kişiler istendiğinde, bütün belge, defter ve dosyaları, para ve para hükmündeki evrak ve senetleri, her türlü mal ve eşyayı müfettişe hemen ibraz etmek, inceleme ve saymasını kolaylaştırmakla yükümlüdürler. Müfettişin görevini en iyi ve uygun bir şekilde yürütebilmesi için birimin üst yöneticisi gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Görevliler bu ödevin yerine getirilmesini, üstlerinden izin almak ya da benzeri hiçbir sebeple geciktiremezler.
- Müfettişler, görevlerini yaparken gerekli gördükleri gizli de olsa kayıt ve belgelerin örneklerini, herhangi bir yolsuzluğun kanıtı ise asıllarını, resmi daire ve kurumlarla devletin denetimi altındaki bütün kurum, kuruluş ve ortaklıklardan, kamu yararına çalışan derneklerden, vakıflardan, diğer gerçek ya da tüzel kişilerden istemeye ve bu konularda yazılı ve sözlü bilgi almaya yetkilidir. Yasal

¹⁴⁵ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 47.

¹⁴⁶ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 64.

engel yoksa talebin yerine getirilmesi zorunludur. Asılları alınan belgelerin müfettişlerin mühür ve imzasıyla onaylı örnekleri dosyasında saklanmak üzere belgenin alındığı yere verilir. Teftiše tabi olanlar, müfettişçe sorulan sözlü ve yazılı soruları da geciktirmeden cevaplandırmakla yükümlüdürler.

- Teftiş, denetim, inceleme, araştırma, ön inceleme ve soruşturmaya tabi tutulan birim ve kuruluşların yöneticileri, hizmetin gereği gibi yürütülebilmesi için gereken önlemleri almak, müfettişlere görevleri süresince uygun bir yer sağlamak ve gerekli diğer tedbirleri almak zorundadırlar.
- Teftiş, denetim, inceleme veya soruşturmaya başlanılan kurum ve kuruluşların görevlilerine verilmiş izinlerin kullanılması, hastalık ve bunun gibi zorunlu sebepler dışında, müfettişin isteği üzerine teftiş, inceleme ve soruşturma sonuna kadar durdurulabilir. İznini kullanmaya başlamış olanlar zorunluluk olmadıkça geri çağrılmaz.
- Teftiş ve denetime tabi başkanlık bünyesindeki birim ve bağlı kuruluşlar müfettiş veya müfettiş yardımcıları tarafından düzenlenen cevaplı teftiş raporlarına cevap vermekle yükümlüdürler. Her teftiş sonunda müfettiş veya müfettiş yardımcıları tarafından birimlere teslim edilen raporlarla Başkanlık ve/veya Kurul Başkanlığı'ndan bunlara ilişkin olarak gelen yazılardan oluşan teftiş dosyası, birimin amirinin zimmetinde bulunur ve halef-selef arasında imza karşılığında devredilir.
- Görevlerinin ifası sırasında müfettişlere; teftiş edilen birimlerin amir ve diğer personeli, gereken her türlü kolaylığı göstermek ve yardımda bulunmak mecburiyetindedir.
- Teftiše tabi olanlar, müfettiş ve müfettiş yardımcısı tarafından sorulan teftişle ilgili sözlü ve yazılı soruları geciktirmeden cevaplandırmakla yükümlüdür. Konu ile ilgili bilgi ve ifadesine başvurulması istenilenlerin ise; müfettişlerin istediği gün ve saatte, müfettişlik ofisinde hazır bulunması zorunludur.

3.2.2.2. Teftişler

Müfettişler, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 7. maddesi gereğince büyükşehir belediye teşkilatıyla bağlı kuruluşların ve Büyükşehir Belediye Başkanlığının denetimi altındaki kişi, kurum ve kuruluşların her türlü hizmet ve faaliyetlerini denetler ve bu konularda çalışan personel hakkında inceleme ve soruşturmalar yapar ve gerekli raporları düzenler.

Faaliyet Raporu incelendiğinde, 2011 yılı faaliyet dönemi içerisinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesine bağlı muhtelif daire başkanlıkları ve iştiraklerinde; genel işleyiş ve işin yürütümü yönünden teftiş ve denetimlerin yapıldığı; tenkit ve tavsiye gerektiren hususların teftiş esnasında ve/veya teftiş sonrası düzenlenen raporlarda ilgili birimlere bildirildiği anlaşılmıştır.

Ayrıca 2010 yılı faaliyet döneminde yapılmakla birlikte, ilgili birimlerce cevaplandırılması 2011 yılında gerçekleştirilen raporların, cevaplarının değerlendirilerek, son mütalaalarının ilgili birimlere gönderildiği belirtilmiştir.

3.2.2.2.1. Genel Teftiş

“Zorunlu haller dışında Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşların her iki yılda bir genel teftişi yapılır.

Genel teftişte birimlerin denetimi, meri mevzuat hükümlerince, Büyükşehir Belediye Başkanlığı genelge ve emirleri ile uygulanan planlar ve hedeflenen amaçlar göz önünde bulundurularak gerçekleştirilir. Teftiş Programı, Teftiş Kurulu Başkanlığınca düzenlenir”¹⁴⁷. Genel teftiş neticesinde *cevaplı rapor* tanzim edilir.

¹⁴⁷ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 49.

3.2.2.2.2. İnceleme ve Araştırma Faaliyetleri

Müfettiş ve müfettiş yardımcıları, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre yürütülen ön inceleme ve araştırma görevlerinde bulunurlar.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek amaçlı 4483 sayılı Kanunda soruşturma izni verme yetkisi şu şekilde düzenlenmiştir¹⁴⁸:

- İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Kaymakam
- İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Vali
- Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin Valisi tarafından verilir.

Kaymakamlık veya Valilik Makamından gelen talep üzerine gerçekleştirilen, şikayet ve ihbarlar üzerine yapılan inceleme ve araştırma Belediye Başkanı ya da Başkanın yetkilendirmesi halinde Genel Sekreterin Onayı ile Büyükşehir Belediye Başkanlığının yönetimi ve denetimi altındaki kişi ve birimler ile bağlı kuruluşlar ve belediye iştiraklerine ilişkin belli konu ya da iddialar hakkında müfettişler tarafından *İnceleme Raporu* tanzim edilir¹⁴⁹.

3.2.2.3. Raporlama

“Denetim daha önce yapılmış denetim raporları ve verileri dikkate alarak gerçekleştirilmelidir. Daha önce yapılmış denetim verileri sayesinde yönetimin geçmişteki durumu ile geçen süre içindeki durumu, denetim sonuçları göz önünde bulundurularak yapılmalıdır. Bu şekilde yönetim faaliyetinin gerçekleştirilme oranı daha iyi değerlendirilecektir. Böylece denetim daha etkili bir yöntem olarak, yönetimin gidişatının değerlendirilmesinde önemli bir veri olacaktır. Bu yaklaşım

¹⁴⁸ R.G. 1999, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, R.G. No: 23896, 04.12.1999, (4483), Md. 3, Ankara.

¹⁴⁹ Teftiş Kurulu Yönetmeliği, Md. 7.

denetim arşivi oluşturulmasını gerekli kılan bir durumdur”¹⁵⁰. Kurum içi denetim görevini gerçekleştiren müfettişlerin mevcut durumu daha ayrıntılı olarak değerlendirilmesi açısından özellikle Sayıştay ve Mülkiye Müfettişlerinin raporlarından yararlanmasının kuruma katkı sağlayabileceği düşünülebilir.

Tablo 2: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığınca Yıllar İtibariyle Düzenlenen Raporlar

Faaliyet Türü	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Teftiş	2	3	6	7	7
İnceleme, Araştırma ve Ön Araştırma	6	7	21	9	20
Disiplin Soruşturması	2	4	3	3	2
Ön İnceleme	-	-	21	2	5
Tevdi Raporu	1	-	2	-	2
Diğer Görev (Protokol hazırlama vb.)	1	3	6	4	2
Toplam	12	17	59	25	38

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2011 Faaliyet Raporu

Faaliyet Raporunda, 2009 yılında raporların müdürlük bazında tanzim edilmekte iken 2010 ve 2011 yılında Daire Başkanlığı veya Şirket bazında düzenlendiği, 2009 yılında Teftiş Kurulu Başkanı ile birlikte toplam (11) kişilik Müfettiş ve yetkili Müfettiş Yardımcısı ile iş ve işlemlerin yürütülüyor iken; 2010 ve 2011 yıllarında iş ve işlemlerin toplam (7) kişilik Müfettiş kadrosu ile yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Teftiş Kurulu Başkanı, 04/05/2012 tarihinde yapılan görüşmede, diğer yıllarla kıyaslandığında, 2009 yılındaki rapor sayısının yüksekliğinin, müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesi amacıyla raporların müdürlük bazında tanzim edilmesinden ve 2009 yılındaki imar incelemelerinin fazla olmasından kaynaklandığını ifade etmiştir.

¹⁵⁰Elçin Akpınar, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s. 121.

Müfettişler, çalışmalarının neticelerini, işin özelliğine göre şu raporları düzenleyerek tespit ederler¹⁵¹:

- Cevaplı Rapor
- İnceleme Raporu
- Araştırma Raporu
- İnceleme ve Araştırma Raporu
- Tevdi Raporu
- Genel Durum ve Performans Raporu
- Disiplin Soruşturma Raporu
- Ön İnceleme Raporu
- Tazmin Raporu
- Personel Denetleme Raporu
- Ön Çalışma Raporu

Bu raporların hangi durumlarda ve hangi usullerle düzenlendikleri sırasıyla alt başlıklar halinde incelenecektir.

3.2.2.3.1. Cevaplı Rapor

“Cevaplı Raporlar, yapılan teftişlerde noksan ve hatalı bulunan, düzeltilmesi gereken işlemler hakkında ilgili birimlerce cevaplandırılmak üzere düzenlenen rapordur.

Cevaplı Raporlar esas itibarıyla üç nüsha olarak düzenlenir. Raporun iki nüshası teftiş edilen birime gönderilir. İlgili birimce usulüne uygun bir şekilde cevaplandırıldıktan sonra bir nüshası müfettişe gönderilir, üçüncü nüshası teftiş dosyasında saklanmak üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı'na sunulur.

Cevaplı Raporlar, müfettiş tarafından belirtilen on iş gününden az yirmi iş gününden çok olmamak üzere verilen süre içinde cevaplanır. Teftiş edilen birimin

¹⁵¹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 52.

bağlı olduğu daire başkanının görüşleri de eklenerek bir yazı ile müfettişe gönderilir. Gelen cevaplar, müfettiş tarafından son mütalaası da eklenerek Genel Durum ve Performans Raporuyla birlikte Teftiş Kurulu Başkanlığı'na tevdi edilir.

Cevaplı Raporların ilgililerince zamanında cevaplandırılması hususunu müfettişler bizzat takip ederler. Haklı sebeplere dayanmadan süresinde cevaplandırılmayan raporlar hakkında gereği yapılmak üzere, müfettişlerce Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bilgi verilir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, son mütalaaları yazılmış olarak gelen cevaplı raporları en kısa zamanda ilgili birime gönderir ve sonuçlarını yakından izler¹⁵².

Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporunda; 2010 yılı faaliyet döneminde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığınca programlanan ve genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin teftiş faaliyetlerinin sonuçlarına ilişkin olarak; 7 adet cevaplı rapor tanzim edildiği ifade edilmiş, ayrıca 2010 yılı faaliyet döneminde yapılmakla birlikte ilgili birimlerce cevaplandırılması 2011 yılında gerçekleştirilen 2 adet cevaplı raporun, cevaplarının değerlendirilerek, son mütalaalarının ilgili birimlere gönderildiği belirtilmiştir¹⁵³.

3.2.2.3.2. İnceleme Raporu¹⁵⁴

Belediye Başkanı ya da Başkanın yetkilendirmesi halinde Genel Sekreterin onayı ile Büyükşehir Belediye Başkanlığının yönetimi ve denetimi altındaki kişi ve birimler ile bağlı kuruluşlar ve belediye iştiraklerine ilişkin belli konu ya da iddialar hakkında müfettişler tarafından yapılan inceleme, araştırma sonucu inceleme raporuna bağlanır.

¹⁵² Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği Md. 53.

¹⁵³ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2011.

¹⁵⁴ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 54.

İnceleme Raporları Şu amaçlarla dzenlenir:

- Yürürlükteki kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğlerin uygulamalarında görülen noksanlıklar ve bunların düzeltilmesi yolları ile yeniden konulması gereken hüküm ve usulleri hakkında görüş ve tekliflerin bildirilmesi
- Őikâyet ve ihbarlar üzerine yapılan inceleme ve araştırma sonucunda, soruşturma açılmasına gerek görülmediği takdirde yapılacak işleme esas görüşlerin bildirilmesi
- Teftişlerde, cevaplı raporlara bağlanmadan ayrıca incelenmesi gerekli görülen hususların bildirilmesi
- Büyükşehir Belediye Başkanlığınca tetkik ettirilen çeşitli konular hakkındaki düşüncelerin bildirilmesi

Müfettiş tarafından hazırlanan bu raporlardan; biri dizi pusulasına bağlı ekleriyle beraber, diğeri de eksiz olmak üzere iki örneğin ilgili birime gönderilmesi, bir örneğinin de teftiş kurulu arşivinde muhafaza edilmesi amacıyla toplam üç örnek Teftiş Kurulu Başkanlığı'na sunulur.

3.2.2.3.3. Tevdi Raporu

“Tevdi Raporu; müfettişlerin teftiş, inceleme, disiplin soruşturması sırasında Türk Ceza Kanunu'na veya ceza hükmü taşıyan özel kanunlara göre bir suç tespit ettiklerinde, gerekli belgeleri toplayarak yetkili mercie iletmek üzere düzenledikleri rapordur.

Tevdi Raporu; Türk Ceza Kanunu'na veya ceza hükmü taşıyan özel kanunlara göre suç sayılan ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğeri Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında soruşturulamayan eylemler ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

kapsamında işlem gerektiren eylemlerle ilgili olarak dört adet olarak düzenlenir¹⁵⁵. Yetkili merciden kasıt Cumhuriyet Başsavcılığı'dır.

3.2.2.3.4. Genel Durum ve Performans Raporu¹⁵⁶

Genel durum ve performans raporu, yıllık teftiş programlarının sonunda, program sırasında ifa edilen teftiş ve denetim görevleriyle ilgili olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı'na özet bilgi vermek amacıyla düzenlenir.

Bu raporlarda aşağıdaki hususlar yazılır:

- Teftiş yerleri, kurum ve kuruluşun teftişi yapılan servisler ve yazılan raporlar
- Büyükşehir Belediye Başkanlığınca programla beraber veya sonradan gönderilen tetkik konuları, yapılan incelemelerin neticeleri
- Mevzuatın uygulanmasında görülen hata ve noksanlıklar
- Fiziki durum ve çalışma araçları ile diğer ihtiyaçlar
- Teftiş olunan birim veya ünitenin verimlilik durumu
- Teftiş edilen kurum ve kuruluşların iş hacmi, kadro durumu ile personelin sayı ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı
- Görevden uzaklaştırılan memur ve diğer personel varsa sayı ve uzaklaştırma sebepleri

Yukarıda sayılan hususlarda düzenlenen Genel durum ve performans raporları iki nüsha olarak düzenlenir ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'na sunulur.

¹⁵⁵ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 55.

¹⁵⁶ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 56.

3.2.2.3.5. Disiplin Soruşturma Raporu

“Disiplin suçunu oluşturabilecek fiil ve hareketler, herhangi bir şikayet ve ihbar üzerine, teftiş ve inceleme esnasında, yetkili amirin bizzat müşahedesi veya diğer mercilerin bildirimine üzerine ortaya çıkabilir. Disiplin soruşturması, disiplin cezası vermeye yetkili makam veya kişiler tarafından başlatılır. Disiplin soruşturması, yetkili amir tarafından bizzat yapılabileceği gibi, bu kişiler tarafından görevlendirilecek diğer kişilere yaptırılması da mümkündür. Uygulamada, atamaya yetkili amirlerin de doğrudan öğrendikleri veya disiplin amirleri tarafından kendilerine intikal ettirilen konuları değerlendirmek suretiyle karar verdikleri görülmektedir. Ancak cezayı kendisi veren taraftarı olan bu amirlerin, verecekleri cezayı tayin edemeyecekleri nitelikte bulmaları durumunda, bir soruşturmacı görevlendirmek üzere soruşturma yaptırımları kaçınılmaz olmaktadır”¹⁵⁷.

Ceza verme ve yürütme yetkisi olmayan müfettişlerce tanzim edilen disiplin soruşturma raporlarının da yaptırımları yoktur. Müfettiş, raporun konusunu oluşturan eylemi mevzuat çerçevesinde inceler, yaptırımını ve kanaatini belirtir. Rapor sonucunu aynen uygulamaya geçirmek idari amirin inisiyatifindedir. Bu durumun teftiş kurullarının önemli bir açığı olduğu ileri sürülebilir.

Personelin kanunlara göre suç sayılan ve/veya disiplin cezasını gerektiren hal ve eylemlerine ilişkin olarak yapılan idari soruşturma sonucunda Büyükşehir Belediye Başkanının onayı üzerine düzenlenen bu raporların asıllarıyla intikal ettirilecek birimler de dikkate alınarak hazırlanacak yeter sayıdaki suretleri, raporu hazırlayan müfettiş ya da müfettişler tarafından soruşturma onayı ile birlikte dizi pusulasına bağlanmış ekleriyle beraber Teftiş Kurulu Başkanlığı’na sunulur¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Yaşar Okur, “Türkiye’de Kamu Denetiminde Değişim Süreci ve Performans Denetimi”, <http://www.belgeler.com> (Erişim Tarihi: 03.03.2012), s. 169.

¹⁵⁸ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 57.

3.2.2.3.6. Ön İnceleme Raporu

Ön İnceleme Raporu; 4483 sayılı Kanun kapsamına giren kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarla ilgili olarak soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi kararına esas olmak üzere düzenlenen rapordur¹⁵⁹.

Ön inceleme raporunun, Valilik ve Kaymakamlık Makamından gelen görevlendirmeler de göz önüne alındığında, Tablo 2’de de görüldüğü üzere, uygulamada en sık rastlanan raporlardan biri olduğu söylenebilir.

4483 sayılı Kanun’un 5. maddesinde belirtildiği gibi, mevcut durumda ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır.

Müfettiş, ön incelemeyi bitirdikten sonra, 4483 sayılı Kanunda düzenlenen süre içerisinde raporunu tamamlayıp gerekli mercilere iletilmek üzere Kurul Başkanlığı’na sunar¹⁶⁰.

3.2.2.3.7. Araştırma Raporu

4483 sayılı Kanuna göre yetkili merci tarafından yapılacak işleme esas teşkil etmek üzere bu Kanun ya da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre verilen araştırma ve/veya incelemelerde doğrudan Valilik Makamı Onayı ve Teftiş Kurulu Başkanı’nın görev emri uyarınca Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın yönetimi ve denetimi altındaki kişi ve birimler ile bağlı kuruluşlarda ve Belediye başkanının araştırılmasını istediği diğer konular hakkında araştırma raporu düzenlenir¹⁶¹.

¹⁵⁹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58.

¹⁶⁰ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58.

¹⁶¹ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58/a.

3.2.2.3.8. Tazmin Raporu

“Devlete ve kişilere, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından verilen zararlar ile Borçlar Kanunu hükümlerine göre oluşan zararların belirlenmesi halinde zararın kimlerden tazmin edileceğine ilişkin ayrıntılarla görüş ve kanaatin yetkili mercie intikali amacıyla hazırlanır.

Tazmin raporlarında tazmine neden olan fiil ve bu fiillerin faillerinin yanı sıra tazmine esas olan tutarın hukuksal dayanaklarıyla ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konulması zorunludur. Tazmin raporunun dizi pusulasına bağlanmış ekleriyle beraber asıl bir örneği ve bir örneği de eksiz olmak üzere iki örneği ilgili/yetkili birim ya da mercilere iletmek üzere, eksiz bir örneği de Kurul Başkanlığı arşivinde muhafaza edilmesi için müfettiş tarafından toplam üç örnek Kurul Başkanlığı’na sunulur. Ayrıca bu raporun bir örneği de müfettiş tarafından özel arşivinde muhafaza edilir”¹⁶².

3.2.2.3.9. Personel Denetleme Raporu

Personel denetleme raporu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda¹⁶³ öngörülen, denetlenen birimlerin amir ve memurları hakkında müfettişlerin görüş ve kanaatini belirten formlardır.

Bu formlarda, denetlenen birimlerin amir ve memurlarla ilgili şu hususlar belirtilir¹⁶⁴:

- Mesleki bilgileri, mevzuata uyma dereceleri
- Çalışmaları, intizam ve enerjileri, yaş ve bünyeleri
- Yaratıcı zekâ ve kavrayış kabiliyetleri
- Amir ve memurların, iş sahibi vatandaşlara karşı davranışları

¹⁶² Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58/b.

¹⁶³ R.G. 1965, Devlet Memurları Kanunu, R.G. No: 12056, 23.07.1965, (657), Md. 110, Ankara.

¹⁶⁴ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58/c.

- Çevre ile ilişkileri ve yaşayış şekilleri
- İtimada şayan olup olmadıkları
- Görevinde başarı dereceleri, hangi görevlerde başarılı olabilecekleri ve daha fazla sorumluluk taşıyan görevler yüklenip yüklenmeyecekleri
- Dirayetli olup olmadıkları hususlarında müfettişin objektif bilgi ve müşahedelere dayanan kanaatleri

Müfettişlerce düzenlenen personel denetleme raporları, personelle ilgili tayin, terfi ve sicil raporu tanzimi gibi işlemler sırasında mutlaka dikkate alınır.

3.2.2.3.10. Ön Çalışma Raporu

“Ön Çalışma Raporu; müfettişler tarafından yürütülen görevlere ilişkin bizzat gerek duymaları ya da Teftiş Kurulu Başkanı'nın talebi üzerine düzenlenen ara rapordur.

Müfettişler, bu raporda yürütülen görevin kapsamını, mahiyetini, yapılan iş ve işlemleri, süreye ilişkin ön görülerini, usul açısından tabi olduğu mevzuatı, esasa dair ön mütalaalarını ve konu ya da rapor kapsamındaki diğer kişiler hakkındaki değerlendirmelerini kısaca belirtirler. Dizi pusulasına bağlı ekleriyle beraber bir nüsha olarak hazırlanan bu rapor bilgi mahiyetinde Kurul Başkanlığı'na sunulur”¹⁶⁵.

3.2.2.4. Teftiş Sonrası İşlemler ve Yaptırımlar¹⁶⁶

Raporlar, Teftiş Kurulu Başkanı veya görevlendireceği bir refakat müfettişi tarafından incelenir. Maddi hata, imla ve yazım yanlışlıkları ile şekil ve usule ilişkin hususlar dışında düzeltilmesi veya tamamlattırılması gereken hususlar varsa, bunların giderilmesi raporu düzenleyen müfettişten yazılı olarak istenir. Müfettişin isteğe

¹⁶⁵ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 58/d.

¹⁶⁶ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 60.

katılmama sebebini yazılı olarak iletmesi halinde konu başkan onayıyla seçilecek en az iki müfettişe birlikte incelettirilir. Bu inceleme sonucu başkana sunulur ve alınacak talimata göre işlem yapılır.

Raporlar üzerinde Teftiş Kurulu Başkanlığınca yapılan incelemeden sonra, aşağıdaki usul uygulanır:

- Müfettişlerce verilen raporlar üzerine yapılması gereken işlemlerin ilgili kurum ve kuruluşlarda izlenmesi Teftiş Kurulu Başkanlığına aittir.
- Müfettişlerin inceleme ve soruşturma görev onayı dışında kalan ve kurumun daha verimli çalışmasına yönelik tavsiyeleri, başkanlık makamınca uygun görülme şartıyla, “tavsiyeler” başlığı altında ilgili birime gönderilir. Bu hususların yerine getirilip getirilmediği birim amirince tarafından takip edilir. Uyulmaması haklı bir sebebe dayanıyorsa durum bir yazıyla belirtilir. Aksi halde sorumlular hakkında soruşturmaya geçilir.

3.2.2.4.1. Teftiş Defteri ve Teftiş Dosyası

“Büyükşehir belediyesi yönetimi ve denetimi altında bulunan birim ve kuruluşlar, her sayfası numaralı ve mühürlü, son sayfası Teftiş Kurulu Başkanlığınca tasdik edilmiş birer teftiş defteri ve dosyası bulundurmamak zorundadır.

Teftiş defterinin ve dosyanın tutulmasından, korunmasından ve devir teslim işleminden birim amiri sorumludur. Teftiş defteri sadece müfettişler ve yetkili müfettiş yardımcılar tarafından kullanılır¹⁶⁷.

Birimin, teftiş defteri ve teftiş dosyası bulundurmama durumunun, genel teftiş neticesinde düzenlenen cevaplı raporda da belirtilmesi ve yönetmelikte korunmasından birim amirinin sorumlu olduğunun belirtilmesi, mezkur defter ve dosyanın önemini kanıtlar niteliktedir.

¹⁶⁷ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 50.

3.2.2.4.2. Teftiş Sonuçları

Müfettişin yaptığı teftiş sonucunda belirlediği hususlar hakkındaki tenkit, düşünce ve önerilerini kapsayan üç nüsha halinde düzenlediği raporunun bir nüshası gereğinin ifası için Teftiş Kurulu Başkanlığınca teftiş edilen birim amirliğine gönderilir, bir örneği Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda, bir örneği de müfettişte muhafaza edilir¹⁶⁸.

Teftiş sonuçlarının takip edilmesinden ve yerine getirilmesinden birim amirleri sorumludur. Müfettişler, teftişe gittikleri yerlerde öncelikle genel bir bilgi almak adına birim amiriyle görüşürler ve teftiş süresince irtibatta kalırlar. Teftiş bittikten sonra da müfettiş tarafından belirlenecek bir zamanda süreçlerin izlenmesi, raporda düzeltilmesi gereken hususların kontrolü için birim amirlerinden bilgi alınır.

3.2.2.4.3. Sorumlular ve Sorumluluk Halleri

5018 sayılı Kanuna göre, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”¹⁶⁹.

Sayıştay Kanunu'nda da bu hüküm aynen yer almakla birlikte Kanunda sorumlular ve sorumluluk halleri¹⁷⁰: “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.

¹⁶⁸ Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, Md. 51.

¹⁶⁹ R.G. 2003, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, R.G. No: 25326, 24.12.2003, (5018), Md. 8, Ankara.

¹⁷⁰ Sayıştay Kanunu, Md. 7.

Usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar, malları muhafaza eden ve idare edenlerle her türlü mali iş ve işlemleri yürütenlerin işlemleri bir hesaba dahil edilmediği takdirde, sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak olur” şeklinde hükme bağlamıştır.

3.2.2.4.4. Kamu Zararı

5018 sayılı Kanununun 71. maddesine göre, kamu zararı; mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Söz konusu madde, sadece kamu kaynağında usulsüz azaltma yapmayı kamu zararı olarak tanımlamamış, kamu kaynağında artışa engel olmayı da kamu zararı olarak kabul etmiştir¹⁷¹. Bu açıdan bakıldığında idarenin alacaklarının eksik tahsil edilmesi ya da hiç tahsil edilmemesi durumu kamu zararı olarak değerlendirilebilir.

Denetim sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir¹⁷². Kurum içi denetimde tespit edilen ve rapora yansıtılan kamu zararının belediye başkanı tarafından ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

3.2.2.4.5. Harcama İşlemleri

Harcama yetkisini elinde bulunduranların yaptığı usulsüz harcamalar ve yaptırımlar 5018 sayılı KMYKK’nda düzenlenmiştir. Harcama işlemleri ve yaptırımları, tahsil ve ödeme yetkisi olmadan bu işlemleri gerçekleştirenler ile

¹⁷¹Hayrettin GÜNGÖR, “İl Özel İdarelerinde ve Belediyelerde Kamu Zararı”, <http://www.kontder.org.tr/TR/Icerik.ASP?ID=424> (Erişim Tarihi: 17.05.2012), par. 4.

¹⁷²Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 71.

yetkisi olup da bütçeye aykırı ve planlarının üstünde harcamada bulunulması açısından incelenecektir.

*Yetkisiz Tahsil ve Ödeme*¹⁷³: Yetkisiz tahsilât veya ödeme yapılması kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilât veya ödeme yapılanlardan alınarak ilgisine göre bütçeye gelir kaydedilir veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına kaydedilir. Ayrıca, yetkisiz tahsil ve ödeme yapanlar hakkında ilgili kanunlar uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler de yapılır.

*Ödenek Üstü Harcama*¹⁷⁴: Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar verilecek para cezası verileceği belirtilmektedir.

Bu çerçevede harcama yetkilileri; bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödeme emri belgelerinde ödenek miktarını geçecek şekilde talimat veremezler.

3.2.2.4.6. Para Cezaları

KMYKK’nda belirtilen para cezaları, ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından verilir. “Para cezaları, karar verilmesini izleyen aybaşından başlamak üzere ve herhangi bir hüküm almaya gerek kalmaksızın; ilgililerine yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerin dörtte biri oranında kesilerek tahsil olunur. Kesilen bu para cezalarının ise 5434 sayılı Kanunun 14. maddesine göre Emekli Sandığı gelirleri olarak tahsil edileceği ileri sürülmektedir”¹⁷⁵.

¹⁷³ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 72.

¹⁷⁴ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 70.

¹⁷⁵ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 73.

3.2.2.4.7. Zamanaşımı

KMYKK'na göre, kamu zararının meydana geldiği ve bu kanunda belirtilen para cezalarının verilmesi gerektiği belirtilen fiilin işlendiği yılı izleyen mali yılın başlamak üzere onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zarara uğrar¹⁷⁶.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre¹⁷⁷; borç aslı zamanaşımına uğramış kamu zararından doğan alacakların faizleri de zamanaşımına uğramaktadır. Söz konusu alacaklar zamanaşımına uğrasalar da sorumlular tarafından rızaen ödenmesi mümkündür. Borçlar Kanunu'nda belirtilen durumlara göre zamanaşımı ya durur ya kesilir. Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zamanaşımı süresi işlemeye başlar. Zamanaşımının durmasında ise söz konusu durum ortadan kalktığında zamanaşımı kaldığı yerden işlemeye devam eder.

3.3. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI'NIN 2007-2011 YILLARI ARASINDAKİ TEFTİŞ FAALİYETLERİ

Kurum içi denetimde teftiş kurullarının rolünü tespit etmek ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın performansını incelemek adına müfettişlerin yıllar itibariyle yaptıkları genel teftiş, inceleme, araştırma ve disiplin soruşturmaları kişi bilgisine yer verilmeden ilgili yıllara ait faaliyet raporlarına göre sırasıyla incelenecektir.

¹⁷⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 74.

¹⁷⁷ R.G. 2006, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, R.G. No: 26324, 19.10.2006, Md. 19, Ankara.

3.3.1. 2007 Yılı Teftiş Faaliyetleri¹⁷⁸

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığının 2007 yılını kapsayan faaliyetleri aşağıdaki gibidir:

- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden; Belde A.Ş.'de ve Kentkonut A.Ş.'de genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin inceleme faaliyeti yürütülmüş ve her bir şirket için inceleme raporu tanzim edilerek Başkanlık Makamına sunulmuştur. Raporlarda anılan şirketlerin iş ve işleyişiyle ilgili aksamalar belirlenmiş; hem bu hususlar hem de şirketlerin ileriye yönelik iş ve işlemleriyle ilgili öneri ve tavsiyelerde bulunulmuştur.
- Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı birimlerinden; Terminaller Şube Müdürlüğü ve Haller Şube Müdürlüğü'nde, genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin inceleme faaliyeti yürütülmüş ve her bir müdürlük için *cevaplı rapor* düzenlenmiş, ilgili birimlerce verilen cevaplar değerlendirilerek son mütalaa tanzim edilmiştir.

Başkanlık makamının onayı ile;

- Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelirler Şube Müdürlüğü'nün Tellallık Harcı tahsiline ilişkin olarak *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelirler Şube Müdürlüğü'nün 2 (iki) memur personeli hakkında *disiplin soruşturma raporu* düzenlenmiş ve memuriyetten çıkarma cezası ile tecziyeleri için teklifte bulunulmuştur.
- Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelirler Şube Müdürlüğü'nün 1 (bir) personelinin eylemleri 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu" çerçevesinde değerlendirilerek hakkında *tevdi raporu* düzenlenmiş ve Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.
- İtfaiye Daire Başkanlığı ile ilgili *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Belediyemiz iştiraki olan İZAYDAŞ (İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A.Ş.) ile ilgili olarak iddiaların incelenmesi kapsamında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

¹⁷⁸Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2007, ss. 4-5.

Tablo 3: Teftiş Kurulu Başkanlığı 2007 Yılı Faaliyetleri

<u>Faaliyet Türü</u>	<u>2006 Yılı</u>	<u>2007 Yılı</u>
İnceleme	12	8
Disiplin Soruşturması	1	2
Ön İnceleme	1	-
Tevdi Raporu	1	1
Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri	-	116 (saat)

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2007 Faaliyet Raporu

Tablodan da görüldüğü üzere; 2006 ve 2007 yılları arasında inceleme faaliyetleri ağırlıkta olup, bu yıllarda daire başkanlığı bazında genel teftiş yapılmamıştır.

3.3.2. 2008 Yılı Teftiş Faaliyetleri¹⁷⁹

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığının 2008 yılını kapsayan faaliyetleri teftiş ve inceleme faaliyetleri ile araştırma faaliyetleri kapsamında aşağıdaki gibidir:

Teftiş ve inceleme faaliyetleri kapsamında;

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanlıklarından; İtfaiye Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Ulaşım Dairesi Başkanlığı'nda genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin olarak teftiş faaliyeti yürütülmüş ve sonuçlarına ilişkin olarak; cevaplı rapor, rapor hulasası ve son mütalaaları tanzim edilmiştir.

İnceleme ve araştırma faaliyetleri kapsamında Başkanlık makamının onayı ile;

- Çevre ve Kontrol Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *disiplin soruşturma raporu* düzenlenmiş; eylemine uyan disiplin cezası ile tecziyesi için teklifte bulunulmuştur.

¹⁷⁹ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2008, s. 5.

- Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelirler Şube Müdürlüğünün 2 (iki) personeli hakkında *disiplin soruşturma raporu* düzenlenmiş; bir personelin disiplin cezası ile tecziyesi için teklifte bulunulmuştur.
- Zabıta Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *disiplin soruşturma raporu* düzenlenmiş; eylemine uyan disiplin cezası ile tecziyesi için teklifte bulunulmuştur.
- Zabıta Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *disiplin soruşturma raporu* düzenlenmiş; eyleminin herhangi bir disiplin cezası ile tecziye edilmesine gerek bulunmadığı teklifinde bulunulmuştur.
- Zabıta Dairesi Başkanlığının iki personeli hakkında 2 (iki) ayrı *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Çevre ve Kontrol Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Şube Müdürlüğü'ne bağlı Hasta Nakil Birimi'nde sık sık arıza yapan ambulanslarla ilgili *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- AYKOME'nin bir personeli hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı ile ilgili *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Belediyemiz iştiraki olan İZGAZ A.Ş.'nin faaliyetleri ile ilgili *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

2008 yılındaki teftiş faaliyetlerinin inceleme ve disiplin soruşturması ağırlıklı olduğu görülmektedir. Bu yılda da önceki yıllarda olduğu gibi genel teftiş yapılmamış ve dolayısıyla cevaplı rapor düzenlenmemiştir.

3.3.3. 2009 Yılı Teftiş Faaliyetleri¹⁸⁰

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığının 2009 yılını kapsayan faaliyetleri aşağıdaki gibidir:

Genel Teftiş kapsamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi birimlerinden;

Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığının, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Sağlık İşleri, Mezbahalar, Sosyal Hizmetler, Gıda Kontrol ve Veteriner Şube Müdürlüklerinin genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin olarak teftiş faaliyeti yürütülmüş ve sonuçlarına ilişkin olarak; 6 (altı) adet cevaplı rapor, rapor hulasası ve son mütaalaları tanzim edilmiştir.

İnceleme ve araştırma faaliyetleri kapsamında Başkanlık makamının onayıyla yapılan görevler şunlardır:

- Kent Konut A.Ş.'nin 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; adli ve idari yönden herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.
- Fen İşleri Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli ve idari yönden herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.
- Fen İşleri Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli ve disiplin yönünden herhangi bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı, idari yönden ise; kamu zararının giderilmesi için gerekli işlemlerin yapılması hususunda Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığının talimatlandırılması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- İtfaiye Dairesi Başkanlığının, Yangın Güvenliği Muayene ve Raporlama Ücreti işlemleriyle ilgili olarak *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

¹⁸⁰Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2009, ss. 7-10.

- Fen İşleri Dairesi Başkanlığının 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli ve disiplin yönünden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı, idari yönden Fen İşleri Dairesi Başkanlığının talimatlandırılması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığının faaliyetleri ile ilgili *inceleme raporu* düzenlenmiş; adli ve idari yönden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.
- UKOME Şube Müdürlüğü tarafından yürütülen servis araçları plaka tahdidi kapsamındaki işlemler hakkında, *inceleme raporu* düzenlenmiş; Ulaşım Dairesi Başkanlığının talimatlandırılması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Saraybahçe Belediyesi sınırları içindeki 21 adet yapıyla ilgili olarak *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Kandıra Belediyesi sınırları içindeki 6 adet yapıyla ilgili olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden İmar İşlem Dosyaları münderecatındaki 23 farklı belediye (Acısu, Akmeşe, Alikahya, Arslanbey, Bahçecik, Bekirpaşa, Büyükderbent, Derince, Ereğli, Eşme, Gölcük, Halıdere, Karamürsel, Körfez, Köseköy, Kullar, Kuruçeşme, Saraybahçe, Sarımeşe, Suadiye, Uzunçiftlik, Uzuntarla, Yuvacık Belediyeleri) sınırları içindeki 106 adet imar işlem dosyasına ilişkin olarak; *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.

- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığında ve Çevre Koruma Kontrol Dairesi Başkanlığında görev yapan 2 (iki) personel hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığında ve Çevre Koruma Kontrol Dairesi Başkanlığında görev yapan 2 (iki) personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; söz konusu kişilerin, eylemlerine uyan disiplin cezası ile tecziye edilmeleri için teklifte bulunulmuştur.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığında görev yapan 1 (bir) işçi personel hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; adli yönden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı, idari yönden ise söz konusu kişinin farklı birimlerde değerlendirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Darıca Belediyesi sınırları içindeki 7 adet yapıyla ilgili olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Gebze Belediyesi sınırları içindeki 33 adet yapıyla ilgili olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Tavşancıl Belediyesi sınırları içindeki 2 adet yapıyla ilgili olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Gebze Belediyesi sınırları içindeki 2 adet yapıyla ilgili

olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun bir örneği; gereği için, 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.

- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve değişik tarih ve sayılı Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Dilovası Belediyesi sınırları içindeki 1 adet yapıyla ilgili olmak üzere *inceleme raporu* düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.
- İtfaiye Dairesi Başkanlığının Yangın Güvenliği Muayene ve Raporlama Ücreti işlemleriyle ilgili olarak *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığında görevli 1 (bir) işçi personelin iş ve işlemlerinde; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamında değerlendirilmesi gereken suç unsurları bulunduğu kanaatine varıldığından, söz konusu personel hakkında *tevdi raporu* tanzim edilmiştir. Raporun bir örneği Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.
- Fen İşleri Dairesi Başkanlığı faaliyetleri hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; 4 (dört) personel hakkında disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Fen İşleri Dairesi Başkanlığında görev yapan 4 (dört) personel hakkında, *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; söz konusu kişilerin, eylemlerine uyan disiplin cezası ile tecziye edilmeleri için teklifte bulunulmuştur.
- Mezbahalar Şube Müdürlüğünde görevli 1 (bir) memur personel hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Mezbahalar Şube Müdürlüğünde görevli 1 (bir) memur personelin iş ve işlemlerinde; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamına değerlendirilmesi gereken suç unsurları bulunduğu kanaatine varıldığından, söz konusu personel hakkında *tevdi raporu* tanzim edilmiştir. Raporun bir örneği Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

- Mezbahalar Şube Müdürlüğünde görevli 1 (bir) memur personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; söz konusu kişinin devlet memurluğundan çıkarma cezası ile tecziye edilmesi için teklifte bulunulmuştur.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığına bağlı Servis Araçları Ruhsat Biriminin faaliyetleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; Ulaşım ve Strateji Dairesi Başkanlıklarının çeşitli konularda talimatlandırılması gerektiği kanaatine varılmıştır.

Ayrıca, Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği; *4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun* kapsamında, aşağıdaki Ön İnceleme görevleri ifa edilmiştir:

- Saraybahçe Belediyesi sınırları içindeki 21 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Akmeşe Belediyesi sınırları içindeki 2 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Büyükderbent Belediyesi sınırları içindeki 6 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kuruçeşme Belediyesi sınırları içindeki 3 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kullar Belediyesi sınırları içindeki 1 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Yuvacık Belediyesi sınırları içindeki 1 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

- Saraybahçe Belediyesi sınırları içindeki 19 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Suadiye Belediyesi sınırları içindeki 4 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Bahçecik Belediyesi sınırları içindeki 3 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Eşme Belediyesi sınırları içindeki 6 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Sarımeşe Belediyesi sınırları içindeki 4 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Köseköy Belediyesi sınırları içindeki 3 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Acısu Belediyesi sınırları içindeki 1 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Uzuntarla Belediyesi sınırları içindeki 2 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Arslanbey Belediyesi sınırları içindeki 5 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Alikahya Belediyesi sınırları içindeki 13 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Uzunçiftlik Belediyesi sınırları içindeki 7 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

- Darıca Belediyesi sınırları içindeki 7 adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Tavşancıl Belediyesi sınırları içindeki 2 (iki) adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Dilovası Belediyesi sınırları içindeki 1 (bir) adet yapıyla ilgili olarak; dönemin Belediye Başkanı ve diğer belediye görevlileri hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Darıca Belediye Başkanlığında görevli 8 (sekiz) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

2009 yılında, müfettiş yardımcılarının da göreve adaptesiyle birlikte, teftiş faaliyetlerinin arttığı görülmüştür.

3.3.4. 2010 Yılı Teftiş Faaliyetleri¹⁸¹

2010 yılı faaliyet dönemi içerisinde tamamlanan genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin teftiş ve denetimler Tablo 4’de gösterilmiştir.

Teftiş edilen birimlerin yoğunluklarına göre programlanan teftişler bir sonraki yıllara da sarkabilmektedir. Teftiş faaliyetleri Başkanlık Makamının onayı ile yapılan ve Valilik Makamının görevlendirmesi gereği yapılan faaliyetler olarak ayrı ayrı incelenecektir.

Başkanlık Makamının onayı ile yapılan görevler:

- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilen ve Başkanlık Makamı Oluru eki olarak Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal eden Körfez Belediyesi sınırları içindeki 8 adet yapıyla ilgili olarak *inceleme raporu*

¹⁸¹ Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, ss. 10-12, 2010.

düzenlenmiştir. Raporun birer örneği; gereği için, Valilik Makamına ve 1. Hukuk Müşavirliğine gönderilmiştir.

- Zabıta Dairesi Başkanlığında görevli 1 (bir) memur personel hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Zabıta Dairesi Başkanlığında görev yapan 1 (bir) personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; söz konusu kişinin eylemine uyan aylıktan kesme disiplin cezası ile tecziye edilmesi için teklifte bulunulmuştur.
- Kent Konut A.Ş.'nin iş ve işlemleri ve 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; adli ve idari yönden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde görevli 13 (on üç) memur personel hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde görevli 13 (on üç) memur personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; adli ve disiplin yönünden herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.
- Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığında görev yapan 1 (bir) personel hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli yönden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı; disiplin yönünden söz konusu kişinin gerçekleştirdiği eylemin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre disiplin cezası gerektiren fiil ve haller kapsamında olduğu, bu sebeple hakkında disiplin soruşturması yapmak ve gerekli işlemleri tesis etmek üzere dosyanın Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığına gönderilmesi gerektiği; idari yönden güncel mevzuata uygun yeni bir yönetmelik hazırlanması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığında görev yapan 1 (bir) personel hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli yönden herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı; idari yönden ilgili Daire Başkanlığının talimatlandırılması gerektiği; disiplin

yönünden ise söz konusu personelin iş sözleşmesinin feshedilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Tablo 4: 2010 Yılı İtibariyle Teftiş Edilen Birimler

No	TEFTİŞ EDİLEN BİRİMLER / İŞTİRAKLER
1.	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
1.1.	Tesisler Şube Müdürlüğü
1.2.	İdari İşler Şube Müdürlüğü
1.3.	İhale İşleri Şube Müdürlüğü
1.4.	Satınalma Şube Müdürlüğü
1.5.	Taşınır Mal ve Ambarlar Şube Müdürlüğü
1.6.	Tören Organizasyon Şube Müdürlüğü
2.	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı
2.1.	Yaygın Eğitim Şube Müdürlüğü
2.2.	Kültür-Sanat ve Konservatuar Şube Müdürlüğü
2.3.	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü
2.4.	Müzeler Şube Müdürlüğü
2.5.	Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü
3.	Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı
3.1.	Kamulaştırma Şube Müdürlüğü
3.2.	Taşınmaz Mallar Şube Müdürlüğü
3.3.	Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü
4.	Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı
4.1.	İştirakler Koordinasyon Şube Müdürlüğü
4.2.	Haller Şube Müdürlüğü
4.3.	Terminaler Şube Müdürlüğü
5.	Kent Konut İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Kent Konut A.Ş.)
6.	Altınal Turizm İşletmecilik ve Yatırım Anonim Şirketi (Altınal A.Ş.)
7.	İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme Anonim Şirketi (İzaydaş)

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2010 Faaliyet Raporu

Başkanlık Makamının onayı ile gerçekleştirilen 2010 yılı teftiş faaliyetlerinin inceleme ve disiplin soruşturması ağırlıklı olduğu görülmektedir. Teftiş Kurulu Başkanlığınca programlanan ve yukarıda tadat edilen genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin teftiş faaliyetlerinin sonuçlarına ilişkin olarak da; 7 (yedi) adet *cevaplı rapor* tanzim edilmiştir. Teftiş Raporlarına verilen cevaplar, Müfettişlerce tetkik edilerek son mütalaalar yapılmış ve gereğinin yerine getirilmesi için ilgili birimlere gönderilmiştir.

Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği yapılan teftişler ise şunlardır:

- Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği; 4483 Sayılı *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun* kapsamında, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığında görevli 1 (bir) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kocaeli Valilik Makamının talebi ve Büyükşehir Belediye Başkanının havalesi üzerine, Fen İşleri Dairesi Başkanlığının çeşitli iş ve işlemleri hakkında *İnceleme Raporu* düzenlenmiş; adli, idari ve disiplin yönünden herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.
- Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği; 4483 Sayılı *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun* kapsamında, Kocaeli İl Özel İdaresi Başkanlığında görevli 6 (altı) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği; 4483 Sayılı *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun* kapsamında, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığında görevli 2 (iki) personel ve İSU'da görevli 1 (bir) personel hakkında *araştırma raporu* tanzim edilmiştir.
- Kocaeli Valilik Makamının talebi ve Büyükşehir Belediye Başkanlığının Oluru gereği; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığında

görevli 1 (bir) personel ve İSU'da görevli 1 (bir) personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; İSU çalışanının eylemlerinin kınama cezası ile tecziye edilmesi için teklifte bulunulmuştur.

- Kocaeli Valilik Makamının talebi ve Büyükşehir Belediye Başkanının havalesi üzerine, Fen İşleri Dairesi Başkanlığının iş ve işlemleri hakkında *ön araştırma raporu* düzenlenmiş olup gereği için Valilik Makamına gönderilmiştir.

Görüldüğü üzere, Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği yapılan teftiş faaliyetleri 4483 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ön inceleme ve araştırma raporuna bağlanmaktadır.

3.3.5. 2011 Yılı Teftiş Faaliyetleri¹⁸²

2011 yılı faaliyet dönemi içerisinde tamamlanan genel işleyiş ve işin yürütümüne ilişkin teftiş ve denetimler Tablo 5'de, 2010 yılında başlayıp 2011 de Kontrol İncelemeleri Tamamlanan Birimler Tablo 6' da ve Teftişi 2011 Yılından 2012 yılına Devreden Birimler Tablo 7'de gösterilmiştir.

İnceleme ve Araştırma faaliyetleri kapsamında Başkanlık Makamının onayı ile yapılan görevler ile Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği yapılan faaliyetler ayrıca incelenecektir.

¹⁸² Bu başlık kapsamında tamamen şu kaynaktan yararlanılmıştır: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, s. 9-14, 2011.

Tablo 5: Teftiş Edilen Birimler/İştirakler

1.	Zabıta Dairesi Başkanlığı
1.1.	İhtisas Zabıta Şube Müdürlüğü
1.2.	Trafik Zabıta Şube Müdürlüğü
1.3.	Güvenlik Şube Müdürlüğü
2.	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı
2.1.	Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğü
2.2.	Atık Yönetimi Şube Müdürlüğü
2.3.	Çevre Koruma Şube Müdürlüğü
2.4.	Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü
2.5.	Mezarlıklar Şube Müdürlüğü
3.	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı
3.1.	Basın Yayın Şube Müdürlüğü
3.2.	Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü
3.3.	AB ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü
4.	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
4.1.	Strateji Geliştirme ve Performans İzleme Şube Müdürlüğü
4.2.	Araştırma Geliştirme Şube Müdürlüğü
4.3.	Sistem Geliştirme Şube Müdürlüğü
4.4.	Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü
5	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı
5.1.	İmar İşleri Şube Müdürlüğü
5.2.	Şehir Planlama Şube Müdürlüğü
5.3.	Harita Şube Müdürlüğü
5.4.	Zemin Deprem İnceleme Şube Müdürlüğü
5.5.	Tarihi Mekânlar ve Kent Estetiği Şube Müdürlüğü
5.6.	Hafriyat ve Denetim Şube Müdürlüğü
6.	Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Özel Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi (Antikkapı A.Ş.)
7.	Belde Özel Sağlık ve Eğitim Hizmetleri Sosyal Hizmetler Gıda ve İhtiyaç Maddeleri Pazarlama ve Ticaret Anonim Şirketi (Belde A.Ş.)
8.	Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı'nın Genel İşin Yürütümü Açısından Teftişi Sonucu Tanzim Edilen Cevaplı Raporun Cevabının Değerlendirilmesi Neticesinde Düzenlenen Son Mütalaa

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2010 Faaliyet Raporu

Tablo 6: Kontrol İncelemeleri Tamamlanan Birimler

1.	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
1.1.	Tesisler Şube Müdürlüğü
1.2.	İdari İşler Şube Müdürlüğü
1.3.	İhale İşleri Şube Müdürlüğü
1.4.	Satınalma Şube Müdürlüğü
1.5.	Taşınır Mal ve Ambarlar Şube Müdürlüğü
1.6.	Tören Organizasyon Şube Müdürlüğü
2.	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı
2.1.	Yaygın Eğitim Şube Müdürlüğü
2.2.	Kültür-Sanat ve Konservatuar Şube Müdürlüğü
2.3.	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü
2.4.	Müzeler Şube Müdürlüğü
2.5.	Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü
3.	Kent Konut İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Kent Konut A.Ş.)

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2011 Faaliyet Raporu

Tablo 7: Teftişi 2011 Yılından 2012 yılına Devreden Birimler

1.	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı
1.1.	Enerji ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü
1.2.	Fen İşleri İdare Şube Müdürlüğü
1.3.	Yol Bakım, Onarım ve Yapım Şube Müdürlüğü
1.4.	Etüt Proje ve Keşif Şube Müdürlüğü
1.5.	İhale İşleri Kesin Hesap Şube Müdürlüğü
1.6.	Yapı İşleri Kontrol Şube Müdürlüğü
1.7.	Köye Hizmet Şube Müdürlüğü
1.8.	Makine İkmal Şube Müdürlüğü
1.9.	AYKOME Şube Müdürlüğü
2.	Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı
2.1.	Bütçe ve Mali Kontrol Şube Müdürlüğü
2.2.	Muhasebe Şube Müdürlüğü
2.3.	Gelir ve Takip Şube Müdürlüğü
3.	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kağıtspor Kulübü

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı 2011 Faaliyet Raporu

İnceleme ve Araştırma faaliyetleri kapsamında Başkanlık Makamının onayı ile yapılan görevler şunlardır:

- Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığında görevli 2 (*iki*) memur personelin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin soruşturması onayı alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.
- Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığında görevli 2 (*iki*) memur personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; memurlardan birinin eylemine uyan “1/8 oranında Aylıktan Kesme” cezası ile, diğer memurun ise eylemine uyan “Kınama” cezası ile tecziye edilmesi için teklifte bulunulmuştur. Mezkûr Raporda ayrıca; görevlerini gerekli dikkat ve itina ile

yapmamaları nedeniyle oluşan kamu zararının, söz konusu personelden karşılanması için iş ve işlem tesis edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

- Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığında görev yapan Kent Konut A.Ş.'nin 1 (bir) personeli hakkında *inceleme raporu* düzenlenmiş; disiplin yönünden iş sözleşmesinin derhal feshedilmesi için yetkili disiplin kuruluna sevki yönünde teklifte bulunulmuştur. Ayrıca kişi hakkında daha önce Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığı nezdinde suç duyurusunda bulunulduğundan adli yönden yeni bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığının iş ve işlemlerine ilişkin *inceleme raporu* tanzim edilmiş; adli ve disiplin yönünden herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı, idari yönden ise 1 (bir) personelin görev yerinin değiştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.
- Kocaeli 2. Asliye Mahkemesi talebi üzerine Ulaşım Dairesi Başkanlığına bağlı UKOME Şube Müdürlüğünün iş ve işlemlerine ilişkin *inceleme raporu* tanzim edilmiş ve gereği için Kocaeli 2. Asliye Mahkemesine gönderilmiştir.
- Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğünde görevli 1 (bir) personelin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; konu adli makamlara tevdi ettiğinden adli yargılama neticelenene kadar ayrıca bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 1.Hukuk Müşavirliği'nde görevli 1 (bir) işçi personelin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş; personel hakkında Disiplin Kurulunca işlem tesis edilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.
- 1.Hukuk Müşavirliği'nde görevli 1 (bir) personelin iş ve işlemlerinde; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamına değerlendirilmesi gereken suç unsurları bulunduğu kanaatine varıldığından, söz konusu personel hakkında *tevdi raporu* tanzim edilerek Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığının Başiskele İlçesi sınırları içerisindeki bazı yapılara (55 adet imar işlem dosyası hakkında) ilişkin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığının Gölcük İlçesi sınırları içerisindeki bazı yapılara (26 adet imar işlem dosyası hakkında) ilişkin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığının Kandıra İlçesi sınırları içerisindeki bazı yapılara (37 adet imar işlem dosyası hakkında) ilişkin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığının Körfez İlçesi sınırları içerisindeki bazı yapılara (10 adet imar işlem dosyası hakkında) ilişkin iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığınca düzenlenen organizasyon faaliyetleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığında görevli 5 (*beş*) personelin iş ve işlemlerinde; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamına değerlendirilmesi gereken suç unsurları bulunduğu kanaatine varıldığından, söz konusu personel hakkında *tevdi raporu* tanzim edilerek Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığının bazı iş ve işlemleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiş olup; 5 (*beş*) personel hakkında disiplin soruşturması onayı alınması gerektiğine karar verilmiştir.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi birimlerinin düzenlediği organizasyon faaliyetleri hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde görevli 1 (*bir*) personel ve Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nde görevli 1 (*bir*) personel hakkında *inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Ulaşım Dairesi Başkanlığında görevli 3 (*üç*) personel hakkında *disiplin soruşturma raporu* tanzim edilmiş; 1 (*bir*) personel hakkında “Aylıktan Kesme” cezası ile, 1 (*bir*) personel hakkında “Uyarma” cezası ile ve 1 (*bir*) personelin sözleşmesinin feshedilmesi yönünde teklifte bulunulmuştur.

- Gebze İlçesi sınırları içindeki bazı hafriyat iş ve işlemlerine yönelik olarak *inceleme raporu* tanzim edilmiş; 1 (bir) köy muhtarı hakkında ön inceleme, Gebze Belediyesinin 1 (bir) personeli hakkında disiplin ve bir firma hakkında idari işlem yapılması gerektiği kanaatine varılmıştır.

Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği yapılan faaliyetler ise şunlardır:

- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, İzmit Belediyesi'nde görevli 9 (dokuz) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- Kocaeli Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği; Gebze Belediyesi'nin bazı iş ve işlemleri hakkında *araştırma raporu* tanzim edilmiştir.
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, İzmit Belediyesi'nde görevli 3 (üç) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, İzmit Belediyesi'nin bazı iş ve işlemleri ile personeli hakkında *araştırma raporu* tanzim edilmiştir.
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, İzmit Belediyesi'nde görevli 8 (sekiz) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, Derince Belediyesi'nde görevli 2 (iki) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında, İzmit Belediyesi'nde görevli 2 (iki) personel hakkında *ön inceleme raporu* tanzim edilmiştir.

SONUÇ

Kamu sektöründe yapılan işlemlerin istenilen amaçlara daha uygun ve doğru şekilde yapılması, güvenilir verilere ulaşılması ve beklentilere cevap vermesi açısından denetim oldukça önemlidir¹⁸³. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında hazırlanan kanunlarda, denetim sistemi iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmakta, ayrıca yerel yönetimler üzerinde ilave denetim usulleri öngörülmektedir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un çıkmasıyla birlikte denetim sisteminin bazı noktaları açık kalmıştır. Bunun en iyi örneği Teftiş Kurullarının durumudur. "Teftiş kurullarına ihtiyacın olmadığına açıklanması, kurullar üzerinde baskı oluşturmuş, belirsizlik denetim faaliyetlerini etkileyecek hale gelmiştir. Bu belirsizliklerden en önemlisi teftiş kurullarının durumuyla denetim elemanlarının durumudur. Bu sorunun ivedilikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Sayıştay Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle giderilmesi gerekmektedir"¹⁸⁴.

Teftiş kurullarının gerekliliğinin tartışıldığı bu dönemde teftiş kurullarının, büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetimi incelenmeye değer görülmüştür. Çalışmada teftiş kurullarının yapısı, işleyişi ve faaliyetlerinin incelenmesi amacıyla büyükşehir belediyelerinin denetimine örnek olması adına Kocaeli Büyükşehir Belediyesi yönetsel denetim açısından incelenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde yönetsel denetimin, *hiyerarşik denetim, teftiş kurulu başkanlığınca gerçekleştirilen denetim, iç denetim birimlerince gerçekleştirilen*

¹⁸³ A. Uğur CEBECİ, "Uluslar arası Denetim Standartları Çerçevesinde Kamu Denetiminde Temel İlkeler ve Genel Standartlar", **Güncel Mevzuat Dergisi**, S. 64, Nisan 2011, s. 67.

¹⁸⁴ Birol EKİCİ ve M. Cem TOKER , "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 26.

denetim ve büyükşehir belediye meclisince gerçekleştirilen denetim ile sağlandığı görülmüştür.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi üzerinde yapılan inceleme neticesinde; Büyükşehir Belediyesi Başkanı'nın, kurum içi denetimi Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesindeki müfettişler eliyle gerçekleştirdiği, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın oluşturulduğu yıl olan 2005 yılında kurulda sadece Teftiş Kurulu Başkanı'nın bulunduğu, 2012 yılına gelindiğinde ise kurulun 6 müfettiş ve 9 müfettiş yardımcısı olmak üzere toplam 15 kişilik kadrosuyla teftiş faaliyetlerini yürüttüğü görülmüştür. Teftiş Kurulu Başkanı'yla yapılan görüşmede son norm kadro değişikliğiyle büyükşehir belediyesine verilen müfettiş kadroları için alım yapılacağını belirtmesinden, teftiş kurulunun sayı ve yapı itibariyle daha da güçlendirilmek istendiği ve denetim kadrolarının boş kalmaması hususuna önem verildiği söylenebilir. Denetimin kurum içinde oluşturulması veya kurum dışında sağlanmış olması ayrımı gözetilmeksizin, denetçilerin görev alanına giren konularda ve alacakları kararlarda bağımsız ve tarafsız hareket etmelerini sağlayacak ortamın hazırlanmasının da sayı ve yapı itibariyle güçlenmiş teftiş kurullarının denetim kalitesini arttırdığı ve arttıracığı söylenebilir.

Müfettişlerce gerçekleştirilen, büyükşehir belediyesi teşkilatıyla bağlı kuruluşlarının ve Büyükşehir Belediye Başkanlığının denetimi altındaki kişi, kurum, kuruluşların ve belediye iştiraklerinin teftiş süreci, teftiş faaliyetleri ve teftiş sonucunda düzenlenen raporlar ayrıntılı olarak incelenmiş ve teftişlerde en sık yararlanılan mevzuatların 5018, 4483 ve 657 sayılı Kanunlar olduğu, teftiş faaliyetlerinin Başkanlık Makamının onayı ile Valilik Makamının görevlendirmeleri gereği gerçekleştirilen faaliyetler olduğu, müfettişlerin teftiş faaliyetlerini Teftiş Kurulu Yönetmeliği'ne göre gerçekleştirdikleri anlaşılmıştır. Kamu görevlilerinin keyfi uygulamalarının önüne geçmek için denetim faaliyetini gerçekleştiren müfettişlerin de kuşkusuz ilgili mevzuatı kişisel olarak yorumlamamaları, farklı uygulamalara yol açmayacak nitelikte raporlar tanzim etmeleri denetimin amacına ulaşması ve güvenilirliği açısından elzemdir.

Denetim sonuçlarının sonraki uygulamalara başarılı bir şekilde yansımaları yani denetimden verim alınmasının sağlanması, denetim sürecinin her aşamasının iyi bir şekilde yönetilmesine bağlıdır. “Aksi halde, amaç ve hedef birliği olmayan, planlama boyutu zayıf, denetçiler arası ilişkilerde sorun yaşanan, kurumsallaşma yerine münferit hareket eden denetçilerden oluşan, üst yöneticilerin keyfi talep ve muameleleri karşısında zayıflatılmış, denetim için gerekli kaynakların temin edilmesi yönünden çeşitli güçlükler yaşayan, denetlenen birimler karşısında yeterli etkinlik ve prestije sahip olamayan ve nihayet yürütülen denetim faaliyetleri konusunda yeterli kalite güvencesini veremeyen bir iç denetim birimiyle karşılaşılması mukadder olacaktır. Bu da, iç denetim faaliyetinin idareye ve üst yöneticiye beklenen güvence ve danışmanlık hizmetlerini verebilmesini olumsuz etkileyecektir”¹⁸⁵.

Müfettişlerce gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin yıllar itibariyle incelendiği son bölümde; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yapısı ve işleyişi hakkında şuanda Teftiş Kurulu Başkanlığı görevini yürütmekte olan Sayın Süleyman BÜYÜKŞAHİN ile görüşme yapılmış ve belediyenin kurum içi denetime büyük önem verdiği, denetimin yönetim için vazgeçilmez bir kontrol mekanizması olarak görüldüğü bu sebeple de müfettişlerin yetiştirilmesi sürecine büyük önem verildiği ve denetim faaliyetini objektif bir şekilde yerine getirmeleri için gerekli koşulların sağlandığı anlaşılmıştır.

Çalışmayı somut verilerle desteklemek adına faaliyet raporlarından yararlanmak suretiyle, 2007-2011 yılları arasını kapsayan teftiş faaliyetlerinin sayısı, konu ve teftiş sonucu düzenlenen raporlar itibariyle tablolar halinde incelenmiş, teftiş faaliyetlerinin ön inceleme ve araştırma ağırlık olduğu görülmüştür. Bunun sebebinin genel teftişlerin iki yılda bir yapılması ve ön inceleme ve araştırma konularının ihbar ve şikayet odaklı olmasından, bunun da belediyenin faaliyet alanının genişliğinden kaynaklandığı değerlendirilmiştir. Ayrıca diğer yıllara oranla 2009 yılındaki teftiş faaliyetlerinin sayısı itibariyle fazla olmasının, müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesi

¹⁸⁵ Cemil Sabri MİDYAT, “Teftiş ve Geleneksel Denetimden İç Denetime: Yapılan Düzenlemeler, Sorunlar ve Tereddütlü Hususlara İlişkin Değerlendirmeler (3), Mali Hukuk Dergisi, Eylül-Ekim 2007, S. 131, s. 39.

amacıyla raporların müdürlük bazında tanzim edilmesinden ve 2009 yılındaki imar incelemelerinin fazla olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak; teftiş kurullarının, yolsuzluk ve usulsüzlük gibi kanuna aykırı durumların tespiti ve yaptırıma bağlanması, kamu yönetiminde etik değerlerin ön plana çıkarılması ve hukuk devleti ilkesinin hâkim kılınması açısından çok önemli olduđu¹⁸⁶, müfettiş raporlarının uygulanmasının yaptırımlarla desteklenmesi neticesinde teftiş faaliyetlerinin sonuçsuz kalmayacağı, bağımsız ve tarafsız olarak gerçekleştirilen teftiş faaliyetlerinin sonuçlarının idarelerce başarılı bir şekilde uygulamaya yansıtılmasıyla şeffaf ve hesapverebilir bir yönetime sahip olunabileceği kanaatine varılmıştır.

¹⁸⁶ Dr. Recai Akyel, “Sayıştay Başkanı: Hata arayan klasik denetim ihtiyaçlara cevap vermiyor”, <http://www.memurlar.net/haber/195513/>, Erişim Tarihi: 14.05.2012.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Aksoy, Tamer, **Tüm Yönleriyle Denetim**, 1. Cilt, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.

Aktuğlu, Mehmet Ali, **Denetleme ve Revizyon**, 3. Baskı, Barış Yayınları, İzmir, 1996.

Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1970.

Büyükşehir Belediye Müfettişleri Derneği, **Belediyelerde Denetim ve Beklentiler**, Sempozyum ve Paneller Dizisi, No: 1, Mayıs 2010.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.

Hasırcıoğlu, Ali İhsan, **Teftiştten Teftişe Anadolu Bir Müfettişin Anıları**, E Yayınları, İstanbul, 2008.

Kurnaz, Niyazi ve Tansel Çetinoğlu, **İç Denetim Güncel Yaklaşımlar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010.

Newman, H.W. , **Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çeviren: Kenan SÜRĞİT, TODAİE Yayını, Ankara, 1979.

Nohutçu, Ahmet, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006.

Nohutçu, Ahmet, **Kamu Yönetimi**, 7. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011.

Okur, Yaşar, **Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Basımevi, Ankara, Nisan 2007.

Sayıştay Başkanlığı, **Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi**, Ankara, Haziran 2011.

MAKALELER

Ağdeniz, Serkan, “Kamu Mali Yönetim Süreci, Kontrolü ve Hesap Verme Sorumluluğu”, **Güncel Mevzuat Dergisi**, S. 66, Haziran 2011.

Alacadağlı, Esmeray, Kamu Yönetimi Paneli, ‘Kamu Yönetimi ve Kalite’, TBB Yayınları 54, Ankara 2003’den aktaran Erdal Kuluçlu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, S. 63.

Aslan, Bayram, “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 77, Ankara, 2010.

Cebeci, A. Uğur, “Uluslar arası Denetim Standartları Çerçevesinde Kamu Denetiminde Temel İlkeler ve Genel Standartlar”, **Güncel Mevzuat Dergisi**, S. 64, Nisan 2011.

Coşkun, Arife, “Performans ve Risk Denetim Kriterleri”, **Sayıştay Dergisi**, S. 5, Ankara, Ocak 2000.

Çavuşoğlu, Mustafa ve Duru Osman, “İç Denetim”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Mezunları ve Mensupları Vakfı, **Siyasal Vakfı Bülteni**, S. 20, 2007.

Doğan, M. Emin, “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 5, Eylül 1996.

Doğruel E. “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, **Denetim Dergisi**, Yıl: 6, Kasım-Aralık 1991.

Ekici B. ve Toker M.C. , “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 14, S. 1, Ocak 2005.

Erdem, Osman, “Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış”, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği (I. Teftiş Semineri), **Denetde Yayını**, Ankara, 1988’den aktaran SARAN Ulvi “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, C. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997.

Gönülaçar, Şener, “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, **Mali Hukuk Dergisi**, S. 135, 2008.

İDDK, “Kamu İç Denetim Genel Raporu 2009”, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Ankara, 2010.

İnan A. , “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Özel S. 25, Nisan-Haziran 1997.

Karatepe, Kamil, “Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “Reform” ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 34, S. 268, 2010.

Khan, M.A. , “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çeviren: Faruk EROGLU, **Sayıştay Dergisi**, S. 19, Ekim-Kasım 1995.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Teftiş Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2007-2011, Kocaeli.

Köse, Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 33, Nisan-Haziran 1999.

Köse, H.Ö. , “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 3, Eylül 2004.

Kubalı, D. , “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S.1, Mart 1999.
Kuluçlu Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63.

Midyat, Cemil Sabri, “Teftiş ve Geleneksel Denetimden İç Denetime: Yapılan Düzenlemeler, Sorunlar ve Tereddütlü Hususlara İlişkin Değerlendirmeler (3)”, **Mali Hukuk Dergisi**, S. 131, Eylül-Ekim 2007.

Okur, Yaşar, “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010.

ner, şerif, “Belediyelerin Denetimi”, **Mahalli İdareler Dergisi**, S. 7, Ankara, Kasım 1998.

zalp, İnan, Celil Koparal ve Güneş Berberoğlu, **Yönetim ve Organizasyon**, B. 3, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2000.

Sanal, Recep, “Türkiye’de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu”, **TODAİE**, Yayın No: 314, Ankara, 2002.

Saran, Ulvi, “Denetimin Yeri, nemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, C. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997.

Tamkan, Bayram, “Türk Denetim Sistemi’nde Değişim: Teftişten İç Denetim Sistemine Geçiş”, **Güncel Mevzuat Dergisi**, S. 71, Ankara, Kasım 2011.

Tortop, Nuri, Yönetimin İyileştirilmesi alışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 31/2, Haziran 1998.

TÜSİAD, “Kamu Reformu Araştırması”, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002.

Uluğ, Fevzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 37, Ankara, 2004.

zmez, Ali, “1. Ulusal Belediyelerde Denetim ve Beklentiler”, **Belediye Müfettişleri Derneği Sempozyum ve Paneller Dizisi**, No: 1.

Yılmaz, Rıza, “5018 Sayılı Yasaya Göre Mahalli İdarelerimizdeki Teftiş-Denetim-İç ve Dış Denetim”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, C. 5, S. 7, Ankara, Nisan 2005.

Yörükler, Sacit, “Denetim Terimleri”, Ankara, Sayıştay Yayınları, Eylül 1999.

TEZLER

Abdioğlu, Hasan, İşletmelerde Kurumsal Yönetim Anlayışı Kapsamında İç Denetimin Rolü ve İMKB-100 Örneği, Marmara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

Akpınar, Elçin, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006.

Alıcı, Orhan Veli, Belediyelerin İç ve Dış Denetimi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

Ünal, Feyzullah, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2008.

GÖRÜŞME

Büyükşahin, Süleyman, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı, “Teftiş Kurulunun Yapılanması”, Kocaeli, 04.05.2012.

MAHKEME KARARLARI

Danıştay 5. D. 16.06.2009 gün ve E. 2007/1347, K. 2009/319.

YASAL METİNLER

R.G. 1982, **T.C. Anayasası**, R.G. No: 17863, 18.10.1982, (2709), Ankara.

R.G. 2005, **Belediye Kanunu**, R.G. No: 25874, 13.07.2005, (5393), Ankara.

R.G. 2004, **Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, R. G. No: 25531, 10.07.2004, (5216), Ankara.

R.G. 1991, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği**, R.G. No: 21053, 16.11.1991, Ankara.

R.G. 2011, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği**, R.G. No: 28153, 25.11.2011, Ankara.

R.G. 1965, **Devlet Memurları Kanunu**, R.G. No: 12056, 23.07.1965, (657), Ankara.

R.G. 1984, **İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği**, R.G. No: 18369, 11.04.1984, Ankara.

R.G. 1989, **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği**, R.G. No: 20196, 15.06.1989, Ankara.

R.G. 2006, **İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, R.G. No: 26226, 12.07.2006, Ankara.

R.G. 2003, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, R.G. No: 25326, 24.12.2003, (5018), Ankara.

R.G. 2006, **Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, R.G. No: 26324, 19.10.2006, Ankara.

R.G. 1999, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, R.G. No: 23896, 04.12.1999, (4483), Ankara.

R.G. 2011, **Sayıştay Denetim Yönetmeliği**, R.G. No: 28145, 17.12.2011, Ankara.

R.G. 2010, **Sayıştay Kanunu**, R.G. No: 27790, 19.12.2010, (6085), Ankara.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, **Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği**, 2010, Kocaeli.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

<http://www.belgenet.com>, Belediye Kanunu Madde Gerekçeleri, (Erişim Tarihi: 26.1.20

<http://www.kidder.org.tr>, GÜLER Cüneyt, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri (1)”, (Erişim Tarihi: 25.01.2012).

<http://icdenetim.sanayi.gov.tr>, İç Denetim Birimi Başkanlığı, “İç Denetim Türleri/ Uygulamaları Nelerdir?”, Erişim Tarihi: 27.02.2012.

<http://www.tepav.org.tr>, GÜNGÖR Hayrettin, “Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi”, Erişim Tarihi: 03.12.2011.

<http://www.mufetder.org.tr>, HACICAFEROĞLU Süleyman, “Türk Kamu Denetim Sistemi ve Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi”, Erişim Tarihi: 05.01.2012.

<http://www.belgenet.com>, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 40. maddesinin gerekçesi, Erişim Tarihi: 30.12.2011.

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, Md. 38, Erişim Tarihi: 18.10.2011.

<http://www.sayistay.gov.tr>, KARANFİLOĞLU A. Yasin, “Yerel Yönetimlerin Denetimi”, Erişim Tarihi: 12.01.2012.

<http://www.pendik.bel.tr/bpi.asp?caid=298&cid=2464>, KAYA Erol, “Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu”, Erişim Tarihi: 03.05.2012.

<http://sp.kocaeli.bel.tr/net>, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Görev Tanımı, Erişim Tarihi: 31.01.2012.

<http://www.sayder.org.tr>, MEŞE Osman, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Sayıştay Denetimi”, Erişim Tarihi: 05.12.2011.

<http://www.memurlar.net/haber/195513/>, AKYEL Recai, “Sayıştay Başkanı: Hata arayan klasik denetim ihtiyaçlara cevap vermiyor”, Erişim Tarihi: 14.05.2012.

<http://sevketkaradas.wordpress.com/2012/04/19/ic-denetim-ile-teftis-arasindaki-fark/>, KARADAŞ Şevket, “İç Denetim İle Teftiş Arasındaki Fark”, Erişim Tarihi: 15.05.2012.

<http://yasarsucu.net/?p=831>, SUCU Yaşar, “Denetleme Süreci”, Erişim Tarihi: 02.02.2012.

<http://www.tid.web.tr>, ŞAHİN İdris Naim, “Denetimsiz Yönetim Düşünülemez”, Erişim Tarihi: 27.01.2012.

<http://www.muhasibetr.com>, TAŞYÜREK Abubekir, “Yerel Yönetimlerde Oluşturulan Denetim Komisyonu ve Bu Komisyonun Hazırladığı Denetim Raporları”, Erişim Tarihi: 15.01.2012.

<http://www.bilgilidenetim.com>, YILDIZ Bilal, AZILI Oğuzhan “213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’na Göre Yapılması Gereken Uygunluk Denetimi”, Erişim Tarihi: 15.01.2011.

ÖZGEÇMİŞ

1987 Kars/Sarıkamış doğumlu olan Sema Ceyda GEDİK, ilk ve orta öğrenimini, 1993-2001 yılları arasında, Darıca İlköğretim Okulu'nda; lise öğrenimini, 2001-2005 yılları arasında, Darıca Yabancı Dil Ağırlıklı Lisesi'nde tamamladı.

2005 yılında kazandığı Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden 2009 yılında mezun oldu. 2010 yılında Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Programına başladı.

İş hayatına, 22/03/2011 tarihinde Darıca Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü'nde Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı olarak başlayan Sema Ceyda GEDİK, 16/06/2011 tarihinden beri Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda Müfettiş Yardımcısı olarak görev yapmaktadır. GEDİK, iyi derecede İngilizce bilmektedir.