



TARSUS
ÜNİVERSİTESİ

T.C.

TARSUS ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE

İÇ DENETİM VE TEFTİŞ KURULLARININ ETKİNLİĞİ

GİZEM FESLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS-2023

T.C.
TARSUS ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE
İÇ DENETİM VE TEFTİŞ KURULLARININ ETKİNLİĞİ

GİZEM FESLİ

Danışman: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS - 2023

ETİK BEYANI

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. 31/07/2023

Gizem FESLİ

ÖZET

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ DENETİM VE TEFTİŞ KURULLARININ ETKİNLİĞİ

GİZEM FESLİ

Yüksek Lisans Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

Temmuz 2023, 137 sayfa

1982 Anayasa'sının 127'nci maddesinde yer alan “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” hükmü ile ilk olarak 1984 yılında yönetim sistemimize giren büyükşehir belediyeleri; yerel düzeydeki kararlarını kendi organları vasıtasıyla alabilen, alt kademdeki belediyeler arasında koordinasyonu ve denetimi sağlayan, görev, yetki ve sınırları kanunla belirlenmiş ve belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla faaliyet gösteren, idari ve mali özerkliğe sahip yönetim biçimleri olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde büyükşehir belediyeleri, son yasal düzenlemelerle birlikte sayıları 30'a ulaşan ve ülke nüfusunun büyük bir kısmının yaşadığı, sorumlulukları gün geçtikçe artan idareler haline gelmiştir. Hal böyle iken büyükşehir belediyelerinin gerek iç gerekse de dış denetim örgütlenmeleri tarafından denetlenmesi giderek önem kazanmıştır. Hâlihazırda büyükşehir belediyeleri, iç denetçiler ve belediye müfettişleri vasıtasıyla iç denetime tabi tutulmaktadır. Ancak denetimde yaşanan bu ikili yapı bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Çalışma kapsamında büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının etkinliğinin belirlenmesi amaçlanarak büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişlere birincil veri toplama yöntemlerinden biri olan anket uygulanmıştır. Anket kapsamında; denetim faaliyetlerinin bağımsızlığı, denetim birimlerinin özlük hakları, mesleki güvenceleri, üst yönetici ile iki denetim birimi arasındaki ilişki ve denetim birimlerinin hukuksal yapısı incelenmiştir. Araştırma kapsamında iç denetim ve teftiş kurullarının faaliyetlerinde rastlanılan sorunlar tespit edilmiş ve daha etkili, ekonomik ve verimli bir denetim sisteminin tesis edilebilmesi adına çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: İç Denetim, Teftiş Kurulu, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Yönetimlerde İç Denetim ve Teftiş.

ABSTRACT

EFFICIENCY OF INTERNAL AUDITING AND COMMITTEE OF INSPECTION IN METROPOLITAN MUNICIPALITIES

GİZEM FESLİ

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration
Supervisor: Assoc. Prof. Orhan Veli ALICI
July 2023, 137 pages

Metropolitan municipalities, which first entered our management system in 1984 with the provision “special forms of management can be introduced for large residential centers” contained in Article 127 of the 1982 Constitution, are defined as administrative and financial autonomous forms of management that can make Decrees at the local level through their own bodies, provide coordination and supervision between lower-level municipalities, their duties, powers and boundaries are determined by law and operate to meet the common needs of residents of the town. Nowadays, metropolitan municipalities have become administrations whose number has reached 30 with the recent legal regulations and where a large part of the country's population lives, whose responsibilities are increasing day by day. Thus, it has become increasingly important for metropolitan municipalities to be audited by both internal and external audit structures. Currently, metropolitan municipalities are subject to internal audit through internal auditors and municipal inspectors. However, this dual structure experienced in the audit has brought some problems with it. Within the scope of the study, a questionnaire from the primary data collection methods was applied to the internal auditors and inspectors working in metropolitan municipalities in order to determine the effectiveness of the internal audit and inspection boards in metropolitan municipalities. Within the scope of the survey; the independence of audit activities, personal rights of audit units, professional guarantees, the relationship between the top manager and the two audit units and the legal structure of audit units were examined. Within the scope of the research, the problems encountered in the activities of the internal audit and inspection boards have been identified and various suggestions have been made in order to establish a more effective, economical and efficient audit system.

Keywords: Internal Audit, Inspection Board, Metropolitan Municipality, Internal Audit and Inspection in Local Governments

ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitimine başladığım ilk günden beri güler yüzü ve nezaketinin yanı sıra, çalışmamın her aşamasında bilgi birikimi ve desteklerini benden esirgemeyen, her zaman anlayış içerisinde beni dinleyip yol gösteren, saygıdeğer hocam ve danışmanım Doç. Dr. Orhan Veli ALICI'ya ve jürimde bulunan, öneri, değerlendirme ve destekleri ile tez çalışmama değer katan kıymetli hocalarım Doç. Dr. Esra DİK'e ve Dr. Öğr. Üyesi Ahmet YAMAN'a çok teşekkür ederim.

Ayrıca büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimi ve teftiş kurullarının etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik bu çalışmanın mahiyeti itibarıyla daha somuta dönüşmesine vesile olan ve değerli görüşlerini esirgemeyerek ankete katılım sağlayan iç denetçi ve müfettişlere de teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmalarımındaki en büyük destekçilerimden biri olan ve bana hep inanan Aşkın KARACA'ya, yüksek lisans serüvenine beraber başladığım yol arkadaşlarım ve motivasyon kaynaklarım, Merve MÜLAYİM ve Mehtap YAVUZ'a teşekkürlerimi sunarım.

Bir parçası olmaktan her zaman gurur duyduğum, bana destek olmaktan, yol göstermekten, hayatımı kolaylaştırmaktan ve yoluma ışık olmaktan bir gün bile vazgeçmeyen canım ailemin her bir ferdine sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Beni her zaman destekleyen, doğruya sevk eden ve sevgisini asla esirgemeyen sevgili babam Ahmet FESLİ'ye ve dünümde, bugünümde ve yarınlarımda hep yanımda olduğunu bildiğim, ışığından bir gün bile şüphe etmediğim annem Nurten FESLİ'ye ayrıca teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	viii
TABLolar LİSTESİ	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BÖLÜM I İÇ DENETİM

1.1.Denetim Kavramı	4
1.1.1.Denetimin Tanımı	4
1.1.2.Denetimin Amacı	6
1.2.İç Denetim Kavramı	6
1.3.Türkiye’de İç Denetim Faaliyetlerinin Tarihsel Gelişim Süreci	10
1.4.İç Denetimin Unsurları	12
1.4.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık	12
1.4.2.Güvence ve Danışmanlık Hizmeti Sağlama	14
1.4.3. Kurum Faaliyetlerine Değer Katma ve Geliştirme	15
1.5.İç Denetim Türleri	15
1.5.1.Uygunluk Denetimi	15
1.5.2.Performans Denetimi	15
1.5.3.Mali Denetim	16
1.5.4.Bilgi Teknolojileri Denetimi	16
1.5.5.Sistem Denetimi	16
1.6.İç Denetim ve İç Kontrol İlişkisi	16
1.7. İç Denetim ve Dış Denetim İlişkisi	18
1.8.İç Denetim Süreci	19
1.8.1.İç Denetimin Planlanması	19
1.8.2.İç Denetim Faaliyetinin Yürütülmesi	21

1.8.3.İç Denetim Sonuçlarının Raporlanması	21
1.8.4.İzleme Süreci	22
1.9.İç Denetçinin Görevleri, Nitelikleri, Atanması ve Sona Ermesi	22
1.9.1.İç Denetçinin Görevleri	23
1.9.2.İç Denetçilerin Nitelikleri ve Atanması	25
1.9.3.İç Denetçiliğin Sona Ermesi	27
1.10.İç Denetim Koordinasyon Kurulu	28
1.11.Teftiş Kurulları	30
1.11.1.Teftiş Kurullarının Tarihsel Gelişimi	31
1.11.2.Teftiş Kurullarının Görev, Yetki ve Sorumlulukları	33
1.11.3.Müfettişlerin Görevleri, Nitelikleri, Atanması ve Müfettişliğin Sona Ermesi	35

BÖLÜM II

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ DENETİM FAALİYETLERİ

2.1.Büyükşehir Belediyelerinin Görev Yetki ve Sorumlulukları	39
2.2.Büyükşehir Belediyelerinin Organları	42
2.2.1.Büyükşehir Belediye Meclisi	42
2.2.2.Büyükşehir Belediye Encümeni	43
2.2.3.Büyükşehir Belediye Başkanı	44
2.3.Büyükşehir Belediyelerinin Denetimi	46
2.3.1.Büyükşehir Belediyelerinin Dış Denetimi	48
2.3.1.1.Sayıştay Başkanlığı Denetimi	48
2.3.1.1.1.Sayıştay Denetimi Raporlarında İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu Bulgularının İncelenmesi	50
2.3.1.2.İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim	52
2.3.1.2.1. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetimi	53
2.3.1.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri Denetimi	54
2.3.2.Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetimi	56
2.3.2.1.Hiyerarşik Denetim	56
2.3.2.2.Belediye Meclisi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	57
2.3.2.3.Teftiş Kurulu Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	58
2.3.2.4.İç Denetim Birimleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	59

2.4. Teftiş Kurulu ve İ Denetim Birimi Ayrımı	60
2.5. Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim Sistemine İlişkin Temel Sorunlar	62
2.5.1. İdarenin Faaliyetlerinden Kaynaklanan Sorunlar	62
2.5.2. İdarenin Faaliyetleri Dışından Kaynaklanan Sorunlar	66
2.6. Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim ve Teftiş Kurullarına İlişkin İstatistiki Bilgiler	67
2.6.1. Büyükşehir Belediyelerinde İ Denetçi Kadrolarının Durumu	68
2.6.2. 2017-2021 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinde Yapılan İç Denetimin Türlerine Göre Sayıları	70
2.6.3. Büyükşehir Belediyelerinde İ Denetçi Başına Düşen Rapor Sayıları	72
2.6.4. Büyükşehir Belediyelerinde Müfettiş Kadrolarının Durumu ve Denetim Bilgileri	73

BÖLÜM III

BüYüKşEHİR BELEDİYELEİNDE İ DENETİM VE TEFTİş KURULU FAALİYETLERİNİN ETKİNLİĞİNİN İNCELENMESİ

3.1. Literatür Taraması	77
3.2. Araştırmanın Amacı, nemi ve Katkısı	79
3.3. Araştırmanın Yöntemi	81
3.4. Araştırma Bulgularının Analizi	83
3.4.1. Araştırmaya Katılanlara İlişkin Demografik zellikler	83
3.4.2. Anket Verilerinin Analizi	86
3.4.2.1. Denetim Birimlerinin Bağımsızlığı	86
3.4.2.2. Denetim Birimlerinin Hukuksal Yapısı	91
3.4.2.3. Denetim Birimlerinin st Yönetim İle İlişkisi	95
3.4.2.4. İ Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu İlişkisi	100
3.4.2.5. Denetim Görevlilerinin zlk Hakları ve Mesleki Güvenceleri	102
3.4.2.6. Denetim Faaliyetleri	106
3.4.3. Açık Uçlu Sorulara İlişkin Verilerin Analizi	109
SONUÇ ve ÖNERİLER	117
KAYNAKÇA	124
ZGEMİş	134
EKLER	135

EK 1: ANKET FORMU	135
I.)Kişisel Bilgiler	135
II.) Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim Ve Teftiş Kurullarının Etkinliği	136



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
İDKK	: İ Denetim Koordinasyon Kurulu
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İÇDEN	: Kamu İç Denetim Yazılımı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Md	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması �rg�t� (North Atlantic Treaty Organization)
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma �rg�t� (Organisation for Economic Co-Operation and Development)
ÖSYM	: �lme Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RG	: Resmi Gazete
SPSS	: Sosyal Bilimler İçin İstatistik Programı (Statistical Package for Social Science)
TİDE	: Türkiye İ Denetim Enstitüsü
Vb	: Ve Benzeri
Vd	: Ve Diğerleri

TABLolar LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1.1. İç Denetçi Sertifikalarına Göre Denetim Alanları.....	27
Tablo 2.1. 2017-2021 Yılları Arasında Mülkiye Müfettişleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları.....	53
Tablo 2.2. 2017-2021 Yılları Arasında Mülkiye Müfettişleri Tarafından Hazırlanan Raporların Tasnifi	54
Tablo 2.3. 2017-2021 Yılları Arasında Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları.....	55
Tablo 2.4. 2017-2021 Yılları Arasında Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Hazırlanan Raporların Tasnifi	55
Tablo 2.5. 2023 Yılı Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetçi Kadrolarının Durumu	69
Tablo 2.6. Büyükşehir Belediyelerinde 2018-2021 Yılları Arası İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı.....	70
Tablo 2.7. 2018-2021 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinde Düzenlenen Rapor Türleri	71
Tablo 2.8. Büyükşehir Belediyelerine Göre 2021 Yılı İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı.....	72
Tablo 2.9. Büyükşehir Belediyelerinin Müfettiş Norm Kadro Sayıları.....	74
Tablo 3.1. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı.....	84
Tablo 3.2. Katılımcıların Yaş Aralığı Dağılımı	84
Tablo 3.3. Katılımcıların Görev Aldığı Birime Göre Dağılımı.....	84
Tablo 3.4. Katılımcıların Eğitim Durum Dağılımı.....	85
Tablo 3.5. Katılımcıların Görev Süresi	85
Tablo 3.6. Bir No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	86
Tablo 3.7. İki No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	87
Tablo 3.8. Üç No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	88
Tablo 3.9. Dört No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	88
Tablo 3.10. Beş No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	89
Tablo 3.11. Altı No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	91
Tablo 3.12. Yedi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	92
Tablo 3.13. Sekiz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	93

Tablo 3.14. Dokuz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	94
Tablo 3.15. On No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	95
Tablo 3.16. On Bir No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	96
Tablo 3.17. On İki No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	97
Tablo 3.18. On Üç No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	98
Tablo 3.19. On Dört No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	99
Tablo 3.20. On Beş No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	100
Tablo 3.21. On Altı No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	102
Tablo 3.22. On Yedi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	103
Tablo 3.23. On Sekiz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	104
Tablo 3.24. On Dokuz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	105
Tablo 3.25. Yirmi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	106
Tablo 3.26. Yirmi Bir No'lu İfadeye Katılım Düzeyi.....	107
Tablo 3.27. Yirmi İki No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	108
Tablo 3.28. Yirmi Üç No'lu İfadeye Katılım Düzeyi	109
Tablo 3.29. Açık Uçlu 1. Soruya Müfettişlerin Verdikleri Yanıtlar	110
Tablo 3.30. Açık Uçlu 1. Soruya İç Denetçilerin Verdikleri Yanıtlar	112
Tablo 3.31. Açık Uçlu 2. Soruya Müfettişlerin Verdikleri Yanıtlar	114
Tablo 3.32. Açık Uçlu 2. Soruya İç Denetçilerin Verdikleri Yanıtlar	115

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1. Teftiş Kurulu ve İç Denetim Biriminin Büyükşehir Belediye Teşkilatındaki Yeri.....	61
Şekil 2.2. Mahalli İdareler Genelinde İç Denetçi Kadro Sayıları ve Doluluk Oranları...	62
Şekil 2.3. Büyükşehir Belediyeleri Genelinde İç Denetçi Kadro Sayıları ve Doluluk Oranları	63
Şekil 2.4. 2018-2020 Yılları Arası Teftiş Kurulu Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları.....	65
Şekil 3.1. Beş No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi.....	90
Şekil 3.2. Altı No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi.....	91
Şekil 3.3. Yedi No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi	93
Şekil 3.4. On Üç No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi	98
Şekil 3.5. On Yedi No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi.....	103
Şekil 3.6. On Dokuz No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi	105
Şekil 3.7. Yirmi Bir No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi.....	107

EKLER LİSTESİ

Sayfa

Ek 1. Anket.....	135
------------------	-----



GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye'nin idari teşkilatının yönetiminde uluslararası denetim standartları ve geleneksel teftiş sistemini köklü bir şekilde dönüştüren çağın gereklerine cevap verebilecek mahiyette yeni bir denetim yaklaşımı ve sistemi uygulamaya koyulmuştur. 5018 sayılı Kanun ile yönetsel sistemimizin tüm aşamalarına giren yeni iç denetim anlayışı; nesnel güvence ve danışmanlık faaliyetlerinin yanı sıra idarenin faaliyetlerine değer katmak ve rehberlik etme fonksiyonları da taşımaktadır. Türkiye'nin İdari Teşkilatı içerisinde köklü bir geçmişe sahip olan teftiş kurulları ise anılan Kanun'un yürürlüğe girmesi ve akabinde de teftiş kurullarının kaldırılmasına yönelik Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın yasalaşamaması sonrasında bir bekleme sürecine sokulmuş, bu süre zarfında ise teftiş kurullarının iç denetim birimleri ile aynı idare içerisinde ve net bir görev ayrımı olmaksızın faaliyet göstermeleri neticesinde önemli sorunlar yaşanmış, teftiş kurullarının etkinliği ve geleceği giderek daha fazla sorgulanır hale gelmiştir.

İç denetim ve teftiş, belli başlı konularda gerek olaya yaklaşımı gerekse de nihai noktada verdikleri görüş ve hükümlerle birbirlerinden ayrılmaktadır. İç denetim sisteminin süreklilik arz etmesi, gelecek odaklı bir yaklaşım olması ve soruşturma yetkisinin olmaması ile teftişin süreklilik arz etmeyip kesintili bir denetim sistemi olması, geçmişte yapılan hata ve uygulama yanlışlıklarını ortaya çıkarmak için faaliyet göstermesi, en önemlisi soruşturma yetkisinin olması ve iç denetime nazaran soruşturma fonksiyonunun ve etkinliğinin daha öne çıkması bu iki denetim birimini birbirinden ayıran önemli farklılıklar olarak ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde mevcut iç denetim sisteminin belli başlı sorunları bulunmaktadır. Denetim kadrolarına atama yapılmaması, üst yönetimin denetime bakış açısı, belediyelerde bu görevlilerin denetimin asıl amacı dışında kullanılması, tereddüt içeren kimi hususlarda mevzuatın yetersizliği, teftiş kurulları nezdinde koordine edici bir üst kurulun olmaması öne çıkan sorunlardan bazılarıdır. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin sayılarının artması, görev, yetki ve sorumluluklarının giderek derinleşmesi ve mahiyetinin çeşitlenmesi ile bütçe özelinde önemli kamu kaynaklarını kullanması açısından büyükşehir belediyelerinin sınırlı zamanda ve dönemlerde gerçekleştirilen dış denetimin yanı sıra sürekli olarak etkin bir iç denetim mekanizması ile izlenmesi ve denetlenmesi de giderek önem taşımaktadır. Söz konusu çalışma ile yerel

nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına y3nelik faaliyet g3steren, ayrı bir b3tesi, personeli ve kamu t3zel kişiliği olan, alt kademedeki ilçe belediyelerini koordine eden ve kimi konularda denetleyen, dolayısıyla yeni bir yerel idari vesayet makamı ve “lider mahalli idare” vasfı taşıyan b3y3kşehir belediyelerinin iç denetim anlamında etkin bir denetime tabi tutulması gereksinimi giderek artmaktadır. Bu kapsamda anılan idarelerde g3rev yapan i denetçilerin ve m3fettişlerin, iç denetim sistemi konusundaki algılarının 3lmesi, b3y3kşehir belediyelerinde iç denetim standartlarının uygulamasında ortaya çıkan olumsuzlukların belirlenmesi, i denetçi ile m3fettişlerin 3st y3netici ile olan ilişkilerinin incelenmesi ve dolayısıyla da etkili ve verimli bir iç denetimin tatbik edilebilmesine katkı sağlaması maksadıyla kimi tespitlerde ve 3nerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

Araştırma faaliyeti 3 b3l3mden meydana gelmekte olup ilk b3l3mde, denetim kavramı 3zerinde durulmuş ve iç denetim kavramı, T3rkiye’de iç denetim faaliyetlerinin tarihsel gelişimi, iç denetim faaliyetinin t3rleri, iç denetim faaliyetinin iç kontrol ve dış denetim ile ilişkisi, iç denetim faaliyeti ve s3reci ile teftiş kurullarının tarihsel gelişimi ve fonksiyonu incelenmiştir.

İkinci b3l3mde ise b3y3kşehir belediyelerinde iç denetim faaliyetleri açıklanmıştır. 3ncelikle b3y3kşehir belediyeleri ve b3y3kşehir belediyelerinin denetimi hakkında bilgi verilmiş, sonrasında araştırmanın ana konusu olan iç denetim birimi ve teftiş kurullarının g3rev, yetki ve sorumlulukları açıklanmıştır. B3y3kşehir belediyelerinde iç denetim sistemine ilişkin sorunlar ikincil veri kullanılarak hazırlanan iç denetim ile teftiş kurullarına ilişkin istatistiki veriler ile mevcut denetim sistemi yorumlanmıştır. Araştırmada kaynak taramasının yanı sıra mevzuat ve denetime ilişkin raporlar da incelenmiştir.

Çalışmanın 33nc3 b3l3m3 ise b3y3kşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının etkinliğinin incelendiği kısımdır. Literat3rde yerel y3netimlerde iç denetim biriminin veya teftiş kurullarının değerlendirildiği çalışmalar olmakla beraber, 30 b3y3kşehir belediyesi kapsamında hem iç denetim birimi hem de teftiş kurullarının etkinliğinin incelendiği bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Birincil veri toplama y3ntemi olan anket yardımı ile b3y3kşehir belediyelerinde g3rev yapmakta olan hem i denetçi hem de m3fettişlerden veri toplanarak elde edilen sonuçlar yorumlanmış ve mevcut denetim sisteminde yaşanılan sorunlara y3nelik 3z3m 3nerileri sunularak bilime katkı sağlanması amaçlanmıştır. Pilot uygulama ile soruların amaca ne 3l3de hizmet edip etmediği

değerlendirilmiş, bu uygulama neticesinde nihai hali verilen ankette kapalı uçlu soruların yanı sıra iki adet açık uçlu soru sorularak büyükşehir belediyelerinin iç denetim sistemine yönelik sorunları ve çözüm önerileri ankete katılım sağlayan iç denetçi ve müfettişlerin görüşleri ve kanaatleri nazara alınarak değerlendirilmiştir. SPSS yazılımı suretiyle incelenen ankette iç denetçiler ve müfettişlerin cevaplarda farklı yönde düşündüğü konular tespit edilmiş, bu farklılıklara neden olan konuların üzerinde durulmuştur. Araştırma bu yönü itibariyle, elde edilen mevcut veriler kapsamında hem iç denetim sisteminin sorunlarını belirleyip hem de aynı idarede, aynı hiyerarşik amire bağlı olarak, denetim faaliyetini sürdüren iç denetim birimi ve teftiş kurullarındaki denetim sisteminin etkinliğine ışık tutması yönü ile daha sonra yapılacak olan araştırmalar ve çalışmalar açısından önemli bir kaynak fonksiyonu üstlenebileceği değerlendirilmiştir.



BÖLÜM I

İÇ DENETİM

1.1.Denetim Kavramı

Çalışmanın ilk bölümünde denetimin tanımı, amacı, iç denetim kavramı, Türkiye’de iç denetim faaliyetlerinin tarihsel gelişim süreci, iç denetimin unsurları, iç denetim faaliyetinin türleri, iç denetim ve iç kontrol arasındaki ilişki, iç denetim ve dış denetim arasındaki ilişki, iç denetim süreci, iç denetçinin görevleri, nitelikleri, atanması ve sona ermesi ile teftiş kurulları hakkında bilgi verilmiştir.

1.1.1.Denetimin Tanımı

Gündelik dilde teftiş, soruşturma, tetkik, kontrol gibi anlamlarda kullanılan “denetim” sözcüğü, yapılan hatalar ve yolsuzlukların belirlenip, bu hataya neden olan sorumluların bulunmasından ziyade, içerisinde farklı anlamları da barındırmaktadır. Denetim faaliyetlerinin yürütüldüğü birimde, hata ve yolsuzluk yapılma riskini azaltma ve üretimde kullanılan girdilerin daha rasyonel, etkili ve ekonomik kullanılması için yönetime rehberlik etmeyi amaçlayan ve iş sürecinde iyi uygulama örneklerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi için yönetime yol göstermeyi hedefleyen bir eylem olarak da denetimin tanımı yapılabilmektedir (Arslan,2013:20). Modern devlet anlayışı ile kamuya ait kaynakların yöneticiler tarafından etkin ve rasyonel kullanımı konusunda sorumluluklarının ön plana çıkması, hesap verilebilir bir yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir. Kamu yönetimi paradigmalarında son zamanlarda meydana gelen değişim ve dönüşümlerle beraber şeffaflık, hesap verebilirlik, kullanılan kaynakların daha ekonomik, etkili ve verimli kullanılmasının gerekliliği denetim sisteminin önemini artırmıştır.

Denetim; idarelerin mali açıdan yönetim ve kontrol sisteminin güvenilir, geçerli, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi, gelecekte oluşabilecek hataların önlenip, denetim sonucunda elde edilen bilgilerin ilgili kişilere bildirilmesi için oluşturulmuş planlı ve sistemli bir süreci de ifade etmektedir (Çevikbaş,2011:65).

Pek çok alanda karışımıza çıkan denetim sözcüğü yönetim biliminde, örgütü daha önceden belirlenmiş amaç ve planlarına kavuşturma amacıyla yapılan, personelin başarılarının ölçümünü de içeren ve işlemleri neticesinde çalışan davranışlarını etkileyen, tüm süreç içerisinde bir geri bildirim mekanizması oluşturan sistem olarak tanımlanmaktadır (Şahin,2008:7).

Denetim tanımının geçmişten günümüze farklılık arz etmesinin nedeni denetim amacının, işlevinin ve yönetiminin zaman içerisinde değişip gelişmesi ile ilgilidir. Dünyada meydana gelen yönetsel ve finansal krizler yeni ekonomik yaklaşımların ortaya çıkmasına vesile olmuş, bu durum ise denetim anlayışının bu ekonomik yaklaşımlarla birlikte değişmesine neden olmuştur. Denetim hem özel sektör, hem de kamu da farklı çeşitlerde uygulanmaya başlamıştır. Bu bağlamda, denetçilerin nitelikleri ve yetkinlikleri önem kazanmış, denetim faaliyetleri kurumun bütün süreçlerine etki eden önemli bir unsur haline almıştır (Esen,2019:4). 1980’li yıllardan bu yana kamu sektöründe yaşanan reformları tanımlamak için hükümetler tarafından yeni bir yönetim felsefesi kullanılmaya başlanmıştır. Bu yeni felsefe “Yeni Kamu Yönetimi ” olarak adlandırılmıştır. Bahsedilen bu yeni yönetim anlayışında, devletlerin küçülmesi ve hakem olma vazifesi pekiştirilerek, bu küçülen alanlarda kamu yönetiminin etkin çalışması temeline dayanmaktadır. Bu bağlamda, özel sektör ve kamu sektörünün farklılıklarının vurgulanmasından ziyade, bu iki sektör arasındaki benzerliklerin vurgulanıp özel sektörde başarıya ulaşmış ilke, yöntem ve tekniklerin kamu sektöründe de uygulanması esasına dayanan bir yönetim sistemidir (Doğan,2011:68).

Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri esnasında işlemlerin hukuka uygunluğunu, kamusal kaynakların daha ekonomik, verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığını, yolsuzlukların gün yüzüne çıkartılması, sorumluların tespit edilmesi ve kasıt ve kusurları ölçüsünde sebebiyet verdikleri olumsuzluklar karışığında hesap verebilmesinin gerçekleştirilmesinde en önemli yönetsel birim denetim teşkilatlarıdır (Yaman,2011:23).

26/05/1927 tarihinden itibaren, Türkiye’de kamunun mali açıdan yönetimi ve denetimi “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ile yürütülmekte iken, 24.12.2003 tarihinde 25326 sayılı Resmi Gazete ’de (RG) yayımlanan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (KMYKK) ile kamunun mali yönetimi ve denetiminde

önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu önemli değişikliklerden bir tanesi de kamu yönetiminin denetimi alanındadır.

1.1.2.Denetimin Amacı

Denetim daha önceden belirlenen amaç ve standartlara ulaşılp ulaşılmadığını ölçen, değerlendirme yapan, hata yapılmasını önleyip idarenin gelişmesini sağlayan bir süreçtir. Denetimde amaç sadece kamu kaynaklarının etkin ve verimli yönetimi değildir. Denetim aynı zamanda yönetimin keyfi karar almasını engelleyen, vatandaşın haklarını koruyan ve saydam, hesap verilebilir bir kurumsal yapının oluşmasını sağlayan ve yönetimi geliştirmeyi hedefleyen bir araçtır (Türkyılmaz,2014:17). Denetimin hile ve yolsuzluğu ortaya çıkarmak, kamu görevlilerinin hukuki metinleri keyfi şekilde yorumlamasının önüne geçmek, bürokratların kendi çıkarları için hareket etmelerini engellemek gibi fonksiyonları bulunmaktadır (Alıcı,2008:225).

Denetimin temel amacı; örgütlerin önceden belirledikleri hedefleri gerçekleştirme oranlarını belirleyerek örgütün gelişimini sağlamak ve üretilen hizmet kalitesini değerlendirerek bir sonraki faaliyetlere yön vermektir. Denetim faaliyetleri yoluyla idare uhdesinde gerçekleştirilen iş ve işlemlerin idarenin var oluş amacına uygunluğu, söz konusu faaliyetlerin yerindeliği ve dolayısıyla da etkinliği öğrenilmekte, olan ile olması gerekeni mukayese ederek önceden belirlenmiş ilke ve standartlara uygunluğu ortaya koyulabilmektir (Bozoğlu,2008:5).

1.2.İç Denetim Kavramı

Dünyada yaşanan küreselleşmeye bağlı olarak kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişmeler ve kamu yönetimi temel amaçlarından sayılan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve kamu kaynaklarının daha rasyonel bir şekilde kullanımının sağlanması için etkin bir denetim mekanizmasının kurulmasını gerekli kılmıştır. Özel sektör tarafından uygulanan denetim sistemlerinin kamuda da kullanılmaya başlanması kapsamında iç denetim ilk olarak, Anglo-Sakson ülkelerinde ve daha sonra Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) ülkelere, sonrasında diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır. Öte yandan, Avrupa Birliği (AB) üyeliği için, ülkenin etkin bir iç denetim sistemine sahip olması önemli bir şart halini almıştır (Bilge ve Daşkaya,2014:245).

İç denetim, kurum yönetimi tarafından yolsuzluk, hata ve verimsizliğin en aza indirilmesi amacıyla, kurum bünyesinde kurulmuş ve görevi kurumun sistem ve süreçlerini kontrol etmek olan bir birimdir. İç denetim faaliyetleri esasen, iç kontrolün etkin ve doğru biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, yapılan kayıtların doğruluğunu ve idare içinde hiyerarşik silsile dâhilinde ilgili görevlilerin sorumlu olduğu politika, amaç, hedef ve planları lüzum bulunan şekilde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, iş başındaki gözlemlere dayanarak, denetim tekniğini bilen personel tarafından yönetim adına yapılan çalışmalardır (Sanal,2008:110).

Özel sektörde yaygın olarak kullanılan iç denetim sistemi, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı RG’de yayımlanan 5018 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*” ile Türkiye’nin kamu mali yönetimi sisteminde yerini almıştır.

İç denetim, 5018 sayılı KMYKK’nin “iç kontrol” başlıklı beşinci kısımda iç kontrol sisteminin bir bileşeni olarak ele alınmıştır. Kamu idarelerinde uygulanacak iç denetim sisteminin detaylarına ise Kanun’un 63 ila 67’nci maddeleri arasında yer verilmiştir. Bu kısımda iç denetimin tanımına, iç denetçilerin görev, yetki ve sorumluluklarına, iç denetçilerin nitelikleri ile atanmasına, ayrıca İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun (İDKK) görev, yetki ve sorumluluklarına dair hususlara yer verilmiştir. Mezkûr Kanun’a göre iç denetim; “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir*” şeklinde tanımlanmıştır.

Türkiye İç Denetim Enstitüsü’ne (TİDE), göre iç denetim; amacı kurum faaliyetlerini geliştirip değer katmak olan, bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti sunan, kuruma sistemli ve disiplinli bir bakış açısı getirerek idarenin varoluş amaçlarına erişebilmesine yardımcı olan bir sistemdir (TİDE, 2023a, a.g.i.s.).

İç denetim faaliyetlerinin amacı 12/7/2006 tarihinde 26226 sayılı RG’de yayımlanan “*İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin*” 5’inci maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

“İç denetim faaliyeti; kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili,

ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlar. İç denetim faaliyeti sonucunda, kamu idarelerinin varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin asgarîye indirilmesi için kamu idaresinin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi ve mümkünse sayısallaştırılması konularında yönetime önerilerde bulunulur”

Denetimin “iç” olma niteliği, bu denetimlerin kurum içerisinden ve kurumun yetkilileri adına yapılıyor olmasından kaynaklanmaktadır (Şahin,2008:85). Yukarıda yer alan farklı iç denetim tanımlarından anlaşılacağı üzere iyi işleyen bir iç denetim sistemi kurumu amaç ve hedeflerine, daha önceden belirlenmiş politikalarına ulaşma noktasında yol gösteren bir işleve sahiptir.

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 6’ncı ve 7’nci maddelerinde iç denetim faaliyetlerinin kapsamı ve alanı belirtilmiştir. Buna göre; kamu idarelerinin yurt dışı ve taşra dâhil tüm birimlerinde yapılan işlem ve faaliyetlerin sistematik ve sürekli olarak, denetim standartlarına uygun ve risk esasına dayanacak şekilde denetim plan ve programları kapsamında etkin bir iç denetime tabi olmaları esastır.

İç denetim, mezkûr Yönetmelik’in 7’nci maddesine göre aşağıdaki alanları içermektedir.

“a) Kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,

b) Risk yönetimi için öneriler geliştirilmesi ile risk değerlendirme ve risk yönetim metotlarının uygulama ve etkinliğinin incelenmesi,

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama amaçlı performans değerlendirmelerinin yapılması ve idarelere önerilerde bulunulması,

ç) İdarenin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, belirlenen hedef ve politikalara uygunluğunun denetlenmesi,

d) Muhasebe kayıtları ile mali tabloların, doğruluğu ve güvenilirliğinin incelenmesi,

e) Üretilen bilgiler ile kamuoyuna açıklanan her türlü rapor, istatistik ve mali tabloların doğruluğu, güvenilirliği ve zamanındalığının sınanması,

f) Elektronik bilgi sistemi ve e-Devlet hizmetlerinin yönetim ve sistem güvenilirliğinin gözden geçirilmesi.”

Etkin bir iç denetimden söz edebilmek için iç denetim uygulamalarının ana prensiplerinin tam olması gerekmektedir. İç denetim biriminin ana prensipleri ne ölçüde uygulayabildiği kurumdan kuruma farklılık göstermekle birlikte, tam olarak uygulanamayan prensipler iç denetim biriminin, denetim misyonunu tam anlamıyla yerine getirecek kadar etkin çalışmadığını göstermektedir. İç denetimin ana prensipleri şu şekilde sıralanabilir (TİDE,2023b, a.g.i.s.):

1. Dürüst ve faziletli davranışlar sergiler.
2. Yetkin ve profesyonel bir yapıdadır.
3. Bağımsız olarak hareket eder ve objektiftir.
4. Kurumun önceden belirlenen strateji, hedef ve riskleri ile uyumlu bir yapıdadır.
5. Kurum içerisinde uygun olarak konumlandırılmış ve yeterli kaynağa sahiptir.
6. Kalite ve sürekli gelişimi esas alır ve risk odaklı güvence sağlamaktadır.
7. Etkili bir şekilde iletişim kurabilmektedir.
8. İç denetim sistemi öngörülü, proaktif ve gelecek odaklıdır.
9. İç denetim kurumsal gelişimi teşvik etmektedir.

Kurumların karşı karşıya oldukları riskleri belirleyip bu riskleri değerlendirmek, izlemek ve azaltmak ile risk yönetim süreçlerinin amacına uygunluğunu kontrol etmek üst yönetimin görev ve sorumluluğundadır. İç denetim birimi üst yönetime görevlerini ifa ederken yardımcı olmak amacıyla, yol gösterme ve danışmanlık hizmeti sağlamaktadır. Bu bağlamda iç denetimin temel amaçlarından birisi risk yönetim süreçlerinin rasyonel,

makul ve etkin olduğu konusunda, üst yönetime objektif güvence sağlamaktır (Kavakoğlu,2010:11).

1.3.Türkiye’de İç Denetim Faaliyetlerinin Tarihsel Gelişim Süreci

İç denetim, ilk defa 1940’lı yıllarda uygulanmaya başlanmış ve özel sektörde tatbik edilmiştir. İç denetimin kamu sektöründe hayat bulması ise 1980’li yıllarda Anglo-Sakson ülkelerinde olmuştur. International Monetary Fund (IMF), Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM), North Atlantic Treaty Organization (NATO), OECD ve Avrupa Merkez Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılan iç denetim bir süre sonra ise üye ülkeler tarafından kullanılması için de referans gösterilmiştir. İç denetim sistemi, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de ilk olarak özel sektörde uygulanmış, 1995 yılından itibaren gelişmeye, 2000’li yıllardan itibaren ise hız kazanmaya başlamıştır (Önal,2012:17).

Türk kamu yönetim sistemindeki aksaklıklar ve bu aksaklıkların çözümü için 1933 yılından itibaren Türkiye’de de çeşitli çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Özellikle Devlet Planlama Teşkilatı marifetiyle 1961 yılında hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Rapor”, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1963 yılında hazırlanan (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1991 tarihinde hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporlarında, Türkiye’deki mevcut denetim sistemi de değerlendirilmiştir. Rapordan çıkan sonuçlar şu şekildedir; denetimlerin rehberlik yapma, yol gösterme tarafı göz ardı edilip, yolsuzlukları bulup cezalandırma tarafı ağır basmaktadır. Mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirme tarafı eksik kaldığı gibi personele de rehberlik yapılamamaktadır (Önal,2012:17). Mali yönetim ve kontrol alanındaki mevcut yasal düzenlemeler, 1999 yılında Helsinki Zirvesinde Türkiye’nin resmi olarak AB’ye aday ülke olarak kabul edilmesiyle AB mevzuatına uyumlaştırılması yönünde çalışmaları da beraberinde getirmiştir. İlk olarak, 2002 yılında T.C. Merkez Bankası tarafından İç Denetim Genel Müdürlüğü kurulmuş ve faaliyete başlamıştır (Çevikbaş,2011:48). Türkiye İç Denetim Enstitüsü ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu ülkemizde iç denetim alanındaki kuruluşlardır.

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminde iç denetimin detaylı olarak yer alması 2003 yılında RG’de yayımlanan 2005 yılında bazı hükümleri, 2006 yılında ise tamamı

yürürlüğe giren KMYKK ile mümkün olmuştur. 5018 sayılı Kanun ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, başka bir deyişle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerde iç denetim sisteminin teşekkül ettirilmesi öngörülmüştür. Mezkûr Kanun'da ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapacak olan ve 7 üyeden oluşan İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na ilişkin esaslar ve Kurul'un görevlerine de yer verilmiştir.

Denetim alanında birincil düzey mevzuat olan 5018 sayılı Kanun'un uygulamaya konulmasından sonra iç denetim alanında ikincil ve üçüncül düzey mevzuat çalışmalarına hız verilmiştir. İkincil düzey mevzuat kapsamında aşağıda yer alan düzenlemeler yapılmıştır.

*“-İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
-İç Denetçi Kadro Tahsisine Yönelik Bakanlar Kurulu Kararnamesi,
-İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği,
-İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
-Kadro Tahsisi İle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı,
-Mahalli İdareler Kadro Tahsisi İle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı.”*

İç denetim alanındaki üçüncül düzey mevzuat kapsamındaki düzenlemelerin bazılarını ise aşağıda yer verilmiştir;

*“-Kamu İç Denetim Genel Tebliği,
-Kamu İç Denetim Standartları,
-Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları,
-Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller,
-İç Denetçi Atamaları ve İç Denetim Uygulamaları Genelgesi,
-Kamu İç Denetim Yazılımı (İçden) Kullanım Yönergesi,
-Kamu İç Denetçi Sertifikasının Kullanılabilirliğine İlişkin Esas ve Usuller.”*

5018 sayılı Kanun ile kamuda uygulanmaya başlayan iç denetim sistemi; uluslararası standartlarda bir denetim yapılması, denetim uygulamalarında birliğin sağlanması ve yetkisi olduğu halde hâlihazırda teftiş kurullarınca denetimi gerçekleştirilemeyen faaliyetlerin genel kabul görmüş denetim standartları altında denetlenmesi açısından büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir (Aslan,2010: 78).

1.4.İç Denetimin Unsurları

İç denetimin tanımında da yer alan hususlara dair temel unsurlara “bağımsızlık ve tarafsızlık”, “güvence ve danışmanlık hizmeti sağlama” ve “kurum faaliyetlerine değer katma ve geliştirme” başlıkları altında aşağıda yer verilmiştir.

1.4.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ”in 25’inci ve 26’ncı maddesi iç denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleriyle ilgilidir. Yönetmelik’te yer alan; “İç denetçiler, iç denetim faaliyetine ilişkin görevlerini yerine getirirken bağımsız olarak hareket eder” hükmü uyarınca iç denetçilerin görevlerini ifa ettikleri sırada bağımsız olarak denetim görevlerini yürütmeleri gerekmektedir. Bağımsızlık kavramı, iç denetçilerin denetim görevlerini ifa ederken iş ve işlemlerini tarafsız olarak yerine getirmeyi etkileyen şartlardan, bir başka deyişle tarafsızlığı etkileyen etmenlerden uzak olmasını ifade etmektedir. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü’nün belirlemiş oldukları ahlak kuralları ve diğer uluslararası mesleki kuruluşların bu konudaki metinlerinden istifade edilerek hazırlanan “Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları” nda belirtildiği üzere, iç denetçilerden görevlerini ifa ettikleri sırada bazı ilkelere uymaları beklenmektedir. Bu ilkeler sırasıyla; dürüstlük, tarafsızlık, gizlilik ve yetkinliktir. İç denetçilerin tarafsız ve bağımsız olması konusu denetim sonuçları açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda iç denetçilerin aşağıdaki davranış kurallarına dikkat etmesi beklenmektedir.

“-Denetim alanındaki sorun ve konuları ele alırken bağımsız ve tarafsız davranmaları,

- İç denetçilerin bağımsızlıklarını tüm siyasi etkiden korumaları,*
- Bireysel veya kurumsal iç veya dış menfaat ve baskılara karşı durmaları,*
- Denetim esnasında denetlenen birim veya diğer taraflarca ileri sürülen bilgi ve görüşleri almasına rağmen, nihai kararın denetçinin hür iradesiyle oluşması,*
- Denetim raporlarını doğru ve nesnel biçimde hazırlamaya özen göstermeleri,*

- Denetim esnasında denetçinin tarafsızlığını sekteye uğratacak herhangi bir faaliyet veya ilişkinin içerisinde yer almamaları, hatta bu durum idarenin çıkarlarıyla çatışabilecek faaliyet veya ilişkiler için de geçerli olmalı,

- Denetçinin denetimin etkinliğini zarara uğratabilecek herhangi bir menfaati kabul etmemeleri,

- Bildikleri halde eğer açıklamazlarsa denetim raporunun sıhhatini bozacak tüm önemli bulguları ortaya koymaları,”

beklenmektedir.

Yerel yönetimlerde belediye başkanlarına bağlı olan iç denetçilerin iç denetime ilişkin uluslararası ilkeler bakımından yeterince bağımsız olduğu söylenemez. İç denetçiler, genel olarak sınırlı bir bağımsızlığa sahipken belediye üzerinde dış denetim yapan dış denetçilerin tam anlamıyla bağımsız oldukları söylenebilmektedir. İç denetçilerin sahip oldukları bağımsızlık, iç denetim faaliyetinin gerçekleştirilmesi sırasında iç denetimin amacına ulaşabilmesi için verilen yetkiler çerçevesinde bir bağımsızlığı ifade etmektedir (Alıcı,2007:81).

Erken (2016) çalışmasında, denetimde bağımsızlık kavramı üzerinde durduktan sonra bağımsızlığın aslında ne olmadığı konusuna da değinmiştir. Yazara göre denetimle ilgili yanlış değerlendirmelerden bazılarını aşağıda yer verilmiştir;

-Denetçi bağımsızlığı, denetçilere mutlak bir hak sağlamaktan ziyade yönetilmesi gereken bir ayrıcalıktır. Söz konusu ayrıcalığın sınırlarının etik kurallar, mesleki ilkeler ve uygulama standartları ile belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenmemesi durumunda mutlak bağımsızlık denetçilerin pervasızca hareket etmesine neden olabilecek bir zemini hazırlamaktadır. Bu nedenle denetim; öngörülmuş ve yönetilmesi gereken bir ayrıcalıktır.

-Zaman içerisinde denetim personelinin kurum içerisindeki olaylara dışarıdan bakma eğilimi ve bağımsızlığını koruma güdüsü denetçiyi kuruma yabancılaşmasına yol açmış ve bunun sonucunda yönetici ve denetçi arasında görülmez duvarlar örülmesine neden olmuştur. Görev yaptıkları kurumun yabancısıymış gibi davranmak denetçilere bağımsızlıklarını sağlamamaktadır.

-Denetim elemanlarının bağımsızlığı, hazırladıkları denetim raporlarını doğruluğu tartışılmaz metinler haline getirmemektedir.

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ”in 26’ncı maddesinde iç denetçilerin tarafsızlığı ile ilgili hükümlere aşağıda yer verilmiştir;

“-İç denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsız davranırlar.

-İç denetçiler çalışmalarında; denetimin kalitesinden ödün vermeden, başkalarının düşünce ve telkinlerinden etkilenmeden kanaat oluşturlar.

-İç denetim birimi başkanı, iç denetçilerin görevlendirilmesinde, tarafsızlıklarını zedeleyecek hususları dikkate alır.

-İç denetçiler, faaliyetlerini sürdürürken bağımsızlık ve tarafsızlıklarını zedeleyebilecek bir durumla karşılaşmaları halinde iç denetim birimi başkanına, iç denetim birimi başkanı görevlendirilmemişse üst yöneticiye yazılı olarak başvurur.

-İç denetçiler, daha önceden görev yaptıkları idari birimlerde bir yıl geçmeden iç denetim yapamazlar.”

İç denetim faaliyetlerinde bağımsızlık ve tarafsızlık esas teşkil etmektedir. Bu iki ilke, iç denetçilerin yaptıkları çalışmalar neticesinde ortaya çıkan değerlendirmelere duyulacak güveni belirlemektedir. Söz konusu ilkelerin yitirildiği ya da zedelendiği durumlarda kurum içerisinde etkin ve yeterli bir denetim sisteminin varlığından şüphe edilebilmekte, iç denetimin kurum içine ve kurum dışına sağladığı nesnel güvence verme fonksiyonu zarar görebilmektedir.

1.4.2.Güvence ve Danışmanlık Hizmeti Sağlama

Nesnel güvence sağlama faaliyeti; idare içerisinde etkin bir iç denetim ve iç kontrol sisteminin bulunduğu, söz konusu faaliyetlerin verimli, rasyonel ve mevzuata uygun bir şekilde yerine getirildiği ve idare içerisinde üretilen bilgilerin doğru ve tam olduğuna dair idare içine ve dışına makul düzeyde güvencenin verilmesini ifade etmektedir. Yapılan iç denetim çalışmalarıyla sadece yöneticilere veya personele değil, kurumun ilişkili olduğu tüm paydaşlara güvence sağlanmaktadır.

Danışmanlık faaliyeti ise, idarenin yapacağı işler ile ilgili olarak görüş, analiz, değerlendirme, performans göstergelerinin belirlenmesi ve yol göstermek amacıyla gerçekleştirilen hizmetler bütünüdür (Çevikbaş,2011:49).

İdarelere makul ve nesnel güvence ve danışmanlık sağlayan iç denetim birimlerinin temel amacı denetlenen birimde sorumluları cezalandırmak amacıyla hata avcılığı yapmak değildir. Asıl amaç sunulan hizmetlerin daha kaliteli hale gelmesi için idare ile bütünleşen bir iç denetçi ve beraber ortak bir amaç için çalışan iç denetim kültürünü ortaya çıkarılmasıdır (Bilge ve Daşkaya,2014:247).

1.4.3. Kurum Faaliyetlerine Değer Katma ve Geliştirme

Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin 4'üncü maddesinde etkin bir iç denetimin güvence verme ve danışmanlık fonksiyonları yanında idare faaliyetlerine değer katacağından, idarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasında üst yönetime yardımcı olacağından bahsetmektedir.

Düzenli aralıklarla yapılan iç denetim sayesinde elde edilen bilginin katma değeri ile üst yönetime daha rasyonel ve etkin karar alabilme olanağı verilmektedir. Denetim neticesinde edinilen bilgiler çerçevesinde idarenin faaliyetlerini geliştirici ve eksikliklerin giderilmesine ilişkin öneriler sunulmaktadır.

1.5.İç Denetim Türleri

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik “in 8'inci maddesinde kamu idarelerinde yapılacak iç denetimin; uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojileri ve sistem denetimini kapsadığı belirtilmiştir. Bahse konu olan iç denetim türlerinin Yönetmelik'te aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır.

1.5.1.Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi kamu idarelerinde yürütülen faaliyetlerin kanunlara, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ve yönetmeliklere uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlenmesidir.

1.5.2.Performans Denetimi

Performans denetimi; yürütülen faaliyetlerin planlanma, yürütülme ve kontrolü aşamalarındaki etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin denetlenmesi sürecini kapsamaktadır.

1.5.3.Mali Denetim

Mali denetim; kamu idarelerindeki gelir, gider, varlık ve yükümlülöklere ait hesap ve işlemlerin doğruluğunun mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin denetlenmesidir.

1.5.4.Bilgi Teknolojileri Denetimi

Bilgi teknolojileri denetimi; kamu kurumunda kullanılan bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin denetlenmesi işlemlerini kapsamaktadır.

1.5.5.Sistem Denetimi

Sistem denetimi; iç denetim birimi vasıtasıyla, kamu idaresinin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin analiz edilip, eksikliklerin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun tetkik edilmesi, kaynak ve kullanılan yöntemlerin yeterliliğinin denetlenen birimin organizasyon yapısına katkı sağlamayı amaçlayan bir yaklaşımla denetlenmesidir.

1.6.İç Denetim ve İç Kontrol İlişkisi

İç denetim ve iç kontrol, birbirleriyle yakından ilişkili olan kavramlardır. İç kontrol; yönetimin mevzuata ve daha önceden belirlenmiş amaç ve politikalara uygun bir şekilde faaliyetlerin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütölüp varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru bilgiyi yansıtması, idari ve mali bilginin vaktinde ve güvenilir olarak edinilmesini sağlamak amacıyla kurum tarafından oluşturulmuş yöntem, süreç ve iç denetim faaliyetlerini de içerisine alan mali ve diğer kontroller bütünüdür (Sanal,2008:110).

5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında iç kontrol sistemine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bahsi geçen kısımda iç kontrolün tanımına, amacına, kontrolün yapısı ve işleyişine, ön mali kontrole, mali hizmetler birimine, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin göre, yetki ve sorumluluklarına, muhasebe yetkilisinin niteliklerine ve atanmasına, iç denetime, iç denetçinin görev, yetki ve sorumluluklarına, iç denetçinin nitelikleri ve atanmasına ilişkin esaslara ve iç denetim koordinasyon kuruluna dair hususlar düzenlenmiştir.

İç kontrol sisteminin tasarlanma amacı, kurumun hedeflerine ulaşabilmesi için makul güvenceyi sağlamasıdır. İç kontrol ile kurum tarafından yürütölen faaliyetlerin

mevzuata uygun olması, söz konusu faaliyetlerin etkinliğinin sağlanması, mali ve yönetsel açıdan raporların güvenilir olması ve kurum varlıklarının korunması amaçlamaktadır (İDKK,2013:3).

İç kontrolün tanımı, 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde yapılmıştır. Mezkûr maddeye göre kısaca iç kontrol; *“idare tarafından yürütülen faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli olarak yürütmesi amacıyla, idarenin daha önceden belirlenmiş amaç ve politikalara uygun olarak zamanında ve güvenilir bilginin üretilmesi, varlık ve kaynaklarını korunup, muhasebe kayıtlarının tam ve doğru tutulması amacıyla, idare tarafından oluşturulan ve iç denetimi de kapsayan kontrollerin bütünü”* olarak tanımlanmıştır.

İç kontrolün mali yönetim ve kontrol süreçlerine ait standartları Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, iç denetime ilişkin standartları ise İDKK tarafından belirlenmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesine göre iç kontrolün amacı;

“a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamak,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini sağlamak,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini sağlamak,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini sağlamak,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır.”

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı RG'de *“Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği”* yayımlanmıştır. Tebliğin temel amacı; iç kontrol sisteminin bütün kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve belli standartlarda kurulmasının ve uygulanmasının sağlanmasıdır. Bu kapsamda kamuda iç kontrol sisteminin mevzuata uygun şekilde teşekkül ettirilmesi,

izlenmesi ve değerlendirilmesinde dikkat edilmesi gereken ve iç kontrolün bütün kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını temin etmek üzere genel nitelikte standartlar belirlenmiştir.

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin” 11’inci maddesinde iç denetim ve iç kontrol ilişkisine değinilmiştir. Buna göre iç denetim, yönetime iç kontrol sisteminin etkinliği, yeterliliği ve işleyişiyle ilgili bilgiler sağlamakta, değerlendirme yaparak önerilerde bulunmaktadır.

İç denetimin iki unsuru bulunmaktadır. İç denetim, bir taraftan iç kontrolün içerisinde değerlendirilebilmekte iken, bir taraftan ise iç kontrolün dışında ayrı bir fonksiyonu bulunmaktadır. İç denetim, kurumda bulunan iç kontrol sistemini geliştirmek ve etkinliğini değerlendirmek amacıyla faaliyet göstermektedir. İki süreç arasındaki ayırt edici özelliklerden birisi; iç kontrol sistemi ile ilgili standartların Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından iç denetime ait standartların ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmesidir (Çevikbaş,2011:52).

1.7. İç Denetim ve Dış Denetim İlişkisi

İdare içerisindeki sağlıklı bir mali yapının sürdürülmesi ve faaliyet gösterilen işlerde saydamlık, hesap verme, sorumluluğunun yerleşmesi, önceden belirlenmiş plan ve programlara uyum, hataların ve yolsuzlukların en aza indirilmesi konularında denetim faaliyetleri giderek önemini artırmaktadır. İlgili idare bünyesinde oluşturulan doğrudan üst yöneticiye bağlı olan denetçiler marifetiyle gerçekleştirilen denetim, iç denetim iken idare içerisindeki hiyerarşik yapıda yer alamayan idare dışındaki kişi veya kurumlar tarafından yapılan denetim ise dış denetim olarak tanımlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun, kamu idarelerinde denetimi “iç denetim” ve “dış denetim” olarak ikiye ayırmaktadır. İç denetim, iç denetçiler tarafından yerine getirilen denetim türünü, dış denetim ise Sayıştay tarafından harcama sonrasında yapılan denetimi kapsamaktadır.

Dış denetim sırasında talep edilmesi halinde iç denetçiler tarafından hazırlanan raporlar Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulmaktadır. İç denetim ve dış denetim birbirlerini tamamlayan süreçlerdir. Etkin bir iç denetim sistemi, idareyi dış denetime hazırlamaktadır.

İç denetim, bilhassa mahalli müşterek nitelikte hizmet sunan yerel idarelerin faaliyetlerinin daha sistematik ve kurallara uygun bir şekilde yerine getirilmesine yardımcı olan, danışmanlık hizmeti sunan ve belediyeyi dış denetime hazırlayan bir uygulamadır. Öte yandan belediyelerde etkin bir iç denetim sisteminin tesis edilmesi, belirli aralıklarla yapılan dış denetimin daha sorunsuz geçmesini sağlamaktadır. İç denetim biriminin iş süreci ile ilgili öneride bulunması, rehberlik etmesi söz konusu süreçlerde görev yapan personel için yol gösterici ve hataların azalmasına neden olan bir nitelik de taşımaktadır.

Belediyelerde Sayıştay tarafından yürütülen dış denetimin, etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi, denetim faaliyetleri neticesinde amaçlanan sonuçlara ulaşılabilmesi ve Sayıştay'ın daha fazla iş yüküne maruz kalmayıp denetimden beklenen faydaların tam anlamıyla gerçekleşmesi için iç denetimin, dolayısıyla iç kontrol sisteminin iyi bir şekilde işlemesi gerekmektedir (Alıcı,2008:228).

Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan denetimler esnasında idarenin iç kontrol sistemini de değerlendirmektedir. Dolayısıyla idarede görev yapmakta olan iç denetçi sayısı ya da denetim biriminin etkinliği Sayıştay raporlarına yansıtılmaktadır. Sayıştay denetimleri sırasında iç denetim sistemi ile ilgili tespit edilen bulgulara bölüm 2.3.1.1.1.'de ayrıca yer verilmiştir.

1.8.İç Denetim Süreci

İç denetim; risk esasına göre idarenin süreçlerinin planlanması, iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim sonuçlarının raporlanması ve izlenmesi süreçlerini kapsamaktadır. Aşağıda bu süreçlere dair bilgilere yer verilmiştir.

1.8.1.İç Denetimin Planlanması

İç denetimde planlama süreci, İDKK tarafından iç denetim planı ve programının temel esaslarını belirlemek üzere hazırlanan, Kamu İç Denetim Planı ve Programı Hazırlama Rehberine göre yapılmaktadır. İdarelerde, yüksek risk teşkil eden alanlar belirlendikten sonra iç denetim plan ve programı hazırlanmaktadır. İç denetim faaliyetleri, bu plan ve programa uygun olarak yapılmaktadır. İç denetim faaliyetlerinin planlanması, riskli alanların tespit edilmesi ve analizi ile başlamaktadır. Bunun için denetim evreninin belirlenmesi, bu çerçevede denetim alanlarının saptanması, risk

kriterlerinin tanımlanması ve risklerin derecelendirilmesi ile denetim alanlarının önceliklendirilmesi gerekmektedir. Sonrasında denetim kaynaklarının tahsis edilmesi, diğer faaliyetlerin planlanması (danışmanlık, eğitim vb.), planın hazırlanması ve onaylanması ile bu plana bağlı olarak iç denetim programının hazırlanarak onaylanması aşamalarından oluşmaktadır.

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin” sekizinci bölümünde iç denetim planlanması, yürütülmesi ve raporlanması ile ilgili esaslar yer almaktadır. Denetlenecek alan ve konuların, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakların yer aldığı ve iç denetim faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sürdürülmesi amacıyla hazırlanan iç denetim planı birim yöneticileriyle görüşmeler yapılarak Kurulca hazırlanan Kamu İç Denetim Strateji Belgesi de dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Söz konusu plan üç yıllık dönemler için hazırlanmakta ve her yıl risk değerlemesi sonuçlarına göre gerektiğinde değiştirilebilmektedir.

Yönetmelik’in 41’inci maddesinde iç denetçilerin, denetime başlamadan önce, denetim yapılacak birimin yöneticisi ile birlikte diğer personelle denetimin amacı ve kapsamı, denetimde kullanılacak yöntemler, ortalama denetim süresi, denetim esnasında çalışanlardan beklentiler, idarenin denetimden beklentileri vb. gibi konularda görüşmeler yapacağı belirtilmiştir.

Denetim planına uygun olarak hazırlanan denetim programı bir yıllık süreyi geçmeyecek şekilde hazırlanmaktadır. İç denetim programı; üst yönetici, harcamacı birimlerin yöneticileri ve gerektiğinde diğer çalışanlarla görüşülerek, denetim maliyeti ve denetim kaynağı da dikkate alınmak suretiyle yüksek riskli alan ve konulara öncelik verilerek hazırlanması gerekmektedir (Arslan,2013:110). İç denetim programı hazırlandıktan sonra üst yönetici tarafından onaylanmaktadır.

İç denetçi, denetim yapılacak birim yöneticisi ve diğer personele denetimin amacı, kapsamı, denetim süresi, denetim sırasında çalışanlardan ve idarenin denetimden beklentileri ve denetim bulgularının raporlanması gibi konularda görüşmeler yapıp bu görüşmelerin ışığında çalışma planlarını hazırladıktan sonra denetime başlamaktadır.

İç denetim plan ve programı hazırlanırken Sayıştay ve diğer denetim birimlerinin rapor ve çalışmalarından da yararlanması gerekmektedir.

1.8.2.İç Denetim Faaliyetinin Yürütülmesi

İç denetim planını hazırlayan iç denetçi bu çalışma planına göre denetimleri yürütmektedir.

Denetim rehberinden yararlanarak mesleki ehliyet ve özen içerisinde denetim faaliyetlerini gerçekleştiren iç denetçi, çalışma plan ve programında belirtilen hedeflere ulaşabilmek için, konuyla alakalı yeterli, güvenilir ve gerekli bilgileri belirleyip, toplamak, analiz etmek, değerlendirdikten sonra kayıt altına alma sorumluluğunu taşımaktadır (Alıcı,2007:92).

1.8.3.İç Denetim Sonuçlarının Raporlanması

İç denetim faaliyetlerini gerçekleştiren denetçilerin denetim sonuçlarını raporlandırmaları gerekmektedir. İç denetim sonuçlarının raporlanması ile üst yönetime sağlıklı bir bilgi kaynağı sağlamaktadır. Raporlar İDKK' nin belirlediği raporlama standartlarına ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmalıdır. Söz konusu raporların doğru, tarafsız, açık, anlaşılır bir mahiyete sahip olması ve istenilen vakitte sunulması önem taşımaktadır.

Saha çalışmaları neticesinde oluşturulan bulguların, denetlenen birim ile paylaşılmasıyla başlayan raporlama süreci, denetim raporunun üst yönetici tarafından incelenmesi ve onaylayıp ilgili birimlere göndermesi ile sona ermektedir (Kozan, 2019:63).

İdarenin denetimi neticesinde hazırlanacak raporlara ilişkin standartlar İDKK tarafından oluşturulmaya çalışılmıştır. Buna göre “*Kamu İç Denetim Raporlama Standartları Yönetmeliği*” nde, iç denetçi tarafından düzenlenebilecek raporlar; denetim raporu, inceleme raporu ve birim faaliyet raporu olarak sayılmıştır (Akçay,2013:64-65).

İç denetçi, denetim raporlarını denetim altına alınan birim yöneticisine belirlenecek bir süre kapsamında cevaplandırılıp tekrardan kendisine gönderilmek üzere verir. Birim yöneticisi ise ilgililerden görüş aldıktan sonra raporu cevaplandırarak verilen süre içerisinde iç denetçiye göndermektedir. Belirlenen riskler karşısında iç denetçi ve birim yöneticisi arasında görüş ayrılığı yaşanırsa iç denetçi bu durumu raporun içeriğinde belirtmektedir. Risklerin varlığı ve önemi konusunda iç denetçi ve birim yöneticisi anlaşılırsa önlem alınması konusunda uygun bir sürede anlaşılabilir. İç denetçi, idarenin

görüşü ve cevaplarını ekleyerek denetim izleme sorumlusunun uygun görüşünü aldıktan sonra birim başkanlığı aracılığı ile raporu üst yöneticiye sunar (Alıcı,2007:93).

5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesi raporların nerelere gönderileceği ile ilgili açıklamalar içermektedir. Buna göre; *“raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilir”* hükmüne istinaden raporların İDKK'ye iletilmesi gerekmektedir. İDKK idarelerden gelen raporları tasnif ederek İç Denetim Genel Raporunu yayımlamaktadır.

1.8.4.İzleme Süreci

İç denetçi tarafından düzenlenen denetim raporunda, düzeltici işlem ya da tavsiyeler ile ilgili işlemler, raporda yer verilen zaman periyodu içerisinde, denetlenen birimce yerine getirilmesi gerekmektedir. Söz konusu düzeltici işlemin yapılabilmesi için şayet bir süre gerekiyorsa bu durum denetim raporuna verilen cevapta belirtilmelidir. En az altı aylık dönemler halinde düzeltici işlemin gelişmeleri ile ilgili iç denetim birimine bilgi verilmesi gerekmektedir. Üst yönetici raporda belirtilen önlemlerin alınıp alınmayacağını kendisi izleyebileceği gibi bu görevi iç denetim birimi aracılığı ile de yerine getirebilmektedir (Kavakoğlu,2010:37).

İç denetim standartlarında belirtildiği üzere; iç denetim yöneticisi denetim raporunda yer alan sonuçların gözlemlenmesi, düzeltici işlemlere ilişkin alınan tedbirlerin etkin olup olmadığı veya söz konusu tedbirlerin alınmamasından doğan risklerin üst yönetim tarafından kabul edildiğinden emin olmak amacıyla bir izleme sistemi kurmak zorundadır.

1.9.İç Denetçinin Görevleri, Nitelikleri, Atanması ve Sona Ermesi

İç denetçi kadrosuna atama, iç denetçi sertifikasının iptali ve iç denetçilik mesleğinin son bulması ve iç denetçilerin görev, yetki ve sorumluluklarına dair hususlara aşağıda yer verilmiştir.

1.9.1.İç Denetçinin Görevleri

İç denetim kavramına kamu yönetimine yer verilmesiyle birlikte bu görevi yerine getirmesi için kamuda iç denetçi kadroları ihdas edilmeye başlanmıştır. 2006 yılında RG’de yayınlanan “*Mahalli İdareler Kadro Tahsisi İle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı*” bunlardan ilkidir. 5018 sayılı Kanun’un 64’üncü maddesinde iç denetçilerin görevlerine ilişkin hükümler yer almaktadır. Söz konusu maddede belirtildiği üzere, iç denetçilerin görevlerine aşağıda aynen yer verilmiştir:

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

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.”

İç denetçiler, bir yandan yasal uygunluk, mali ve performans gibi denetimler yaparken bir yandan da kurumun üst yöneticisine danışmalık ve rehberlik görevlerini yerine getirmektedir. Böylelikle iç denetim hata bulmaktan çok hataların ne şekilde düzeltileceğine ve geleceğe ilişkin stratejilerin belirlenmesine yardımcı olma amacı da taşımaktadır (Alicı,2007:73).

İç denetçilerin mesleki güvencesi, “*İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin*” 27’nci maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre; “*İç denetçilere bu Yönetmelik iç denetim yönergelerinde belirtilen görevler dışında hiçbir*

görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler 24'üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla, hiçbir şekilde istekleri dışında başka bir göreve atanamazlar.” Yönetmelikte yer alan bu madde ile iç denetimin etkinliğinin ve fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması amaçlanmaktadır. İç denetçiler görevlerini ifa ederken bağımsızlardır. İç denetçilere asli görevleri dışında bir görev verilmesi 5018 sayılı Kanun'a göre yasal değildir. Kamu İç Denetim Genel Tebliğinde ise iç denetçilere yaptırılamayacak işlere yer verilmiştir. Genel Tebliğ'in 9'uncu maddesinde de belirtildiği üzere; il genel meclisi ve belediye meclisinde bulunan denetim komisyonlarında görevlendirilemezler, başka kamu idarelerinde değişik görevler yürütmek üzere görevlendirilemezler (sınav komisyonu ve çalışma komiteleri hariç) ve düzenlenen eğitim programlarında sadece geçici bir süre için eğitimci olabilirler.

Bahse konu olan Yönetmelik'in 16'ncı maddesi iç denetçilerin görevlerini ifa ederken sahip oldukları yetkileri belirtmiştir. Söz konusu yetkilere aşağıda yer verilmiştir;

“a) Denetim konusuyla ilgili elektronik ortamdakiler dahil her türlü bilgi, belge ve dokümanlar ile nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını ve gösterilmesini talep etmek,

b) Denetlenen birim çalışanlarından, iç denetim faaliyetlerinin gereği olarak yardım almak, yazılı ve sözlü bilgi istemek,

c) Denetim faaliyetinin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkânlardan yararlanmak,

ç) Denetimi engelleyici tutum, davranış ve hareketleri üst yöneticinin bilgisine intikal ettirmek.”

Denetim sonucunda iç denetim birimi tarafından hazırlanan rapor doğrudan üst yöneticiye verilmektedir. Söz konusu raporlar ve rapora istinaden yapılan işlemler en geç iki ay içerisinde üst yönetici tarafından İDKK'ye gönderilmektedir.

İç denetçiler görevlerini yerine getirirken bazı sorumlulukları bulunmaktadır. İlgili Yönetmeliğin 17'nci maddesine göre;

“a) Mevzuata, iç denetim yönergesine, denetim ve raporlama standartlarına ve etik kurallara uygun hareket etmek,

- b) Mesleki bilgi ve becerilerini sürekli olarak geliştirmek,
- c) İç denetim faaliyetlerinde yetki ve ehliyetini aşan durumlarda iç denetim birimi başkanını haberdar etmek,
- ç) Verilen görevin tarafsız ve bağımsız olarak yapılmasına engel olan durumların bulunması halinde, durumu iç denetim birimi başkanına bildirmek,
- d) Denetim raporlarında kanıtlara dayanmak ve değerlendirmelerinde objektif olmak,
- e) Denetim esnasında elde ettiği bilgilerin gizliliğini korumak.” şeklindeki hususlara riayet etmesi gerekmektedir

1.9.2.İç Denetçilerin Nitelikleri ve Atanması

“Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği” hükmü 5018 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesinde yer almaktadır. Kanun’da belirtilen bu maddeye göre İDKK’nin uygun görüşü olmadan idarelerde iç denetim birim başkanlığının kurulmasına imkân yoktur. Fakat bazı hallerde kurula görüş sorulmasının zorunluluğu bulunmamaktadır. Örneğin; Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin 8’inci maddesinde, idarelerde ataması yapılan üç ve daha fazla iç denetçi bulunması halinde Kurul’un genel uygun görüş verdiği belirtilmiş ve bu gibi bir durumda Kurul’a ayrıca görüşünün sorulmasına gerek duyulmadığı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, idarede iç denetim birim başkanlığı kurulması halinde üst yönetici tarafından iç denetçilerden birisinin birim başkanı olarak görevlendirileceği ve söz konusu görevlendirmenin en geç on gün içerisinde İDKK’ye bildirileceği belirtilmektedir. “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin” 13’üncü maddesinde ayrıca; iç denetçi sayısının beşten fazla olması halinde, üst yönetici tarafından görevlendirilen bir iç denetçinin koordinasyonu sağlamakla görevlendirileceği ve bu durumun Kurul’a bildirileceğinden bahsedilmiştir.

İç denetçilerin nitelikleri ve atanmaya ilişkin esasları 5018 sayılı Kanun’un 65’inci maddesinde düzenlenmiş olup “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” nun 48’inci maddesinde belirtilenlere ek olarak aşağıdaki şartları taşıması gerekir;

“a) İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak.

b) Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulu’na belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak.

c) Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak.

d) İç Denetim Koordinasyon Kurulu’na gerekli görülen diğer şartları taşımak.”

Ayrıca iç denetçi aday belirleme sınavına girecek olanların “İç Denetçi Adayları Belirleme Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği” 6’ncı maddesinde yer alan şartları da taşıması gerekmektedir.

“a) Kurul tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıl eğitim veren fakülteler ile denkliği yükseköğretim kuruları tarafından kabul edilmiş yurt dışındaki eşdeğer eğitim kurumlarından birini bitirmiş olmak.

b) Yardımcılıkta geçen süreler dahil, yarışma sınavı ile mesleğe alındıktan sonra yapılan yeterlilik sınavında başarılı olup kamu idarelerinde denetim elamanı olarak en az 5 yıl, mesleğe yarışma sınavı ile alınıp yeterlilik sınavında başarılı olan uzman olarak en az 8 yıl, doktora unvanını almış öğretim elamanı olarak en az 8 yıl veya müdür ve daha üst unvanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak.

c) Son iki yıl içerisinde yabancı dil seviye belirleme sınavından en az elli puan almak veya denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği kabul edilen bir yabancı dil sınavından bu puana eş bir puan almak.

d) Son başvuru tarihi itibarıyla kırk beş yaşından büyük olmamak.

e) Uyarı ve kınama cezaları hariç disiplin cezası almamış olmak,

f) Mesleki ve genel etik kurallarına uygun bir özgeçmişe sahip olmak,

g) Kurul tarafından belirtilen ve yapılacak sınav duyurusunda belirtilecek diğer şartları taşıyor olmak.”

Yönetmelik’in diğer maddelerinde; İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun sınava katılan adaylardan 100 tam puan üzerinden en az 70 puan alanları başarı sırasına göre

gruplar halinde eğitime alacağı ve eğitimin 2 aydan az olmamak kaydıyla Kurul'un belirleyeceği sürede verileceği belirtilmiştir.

Bakanlıklar ve bağlı idarelerde iç denetçilerin ataması üst yöneticilerin inhası üzerine Bakanlık Makamınca yapılmaktadır. Diğer idarelerde ise, sertifikalı adaylar arasından üst yöneticiler tarafından yapılmakta ve yine aynı usulle mevzuatta yer alan durumlarda görevden alınmaktadır.

12.02.2012 tarih ve 28207 sayılı RG' de yayımlanan “*Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller*” in 4 ila 6'ncı maddelerinde belirtildiği üzere; Bakanlıkça verilen iç denetçi adayı eğitimi sonrasında yapılan sınavda başarılı olan iç denetçilere aldıkları puanı gösteren (A-1) düzeyinde kamu iç denetçi sertifikası verilmektedir. Kamu iç denetçi sertifikası ilgili idarenin teklifi üzerine İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından derecelendirilir. Sertifikalar (A-1) den başlamak üzere sırayla (A-2), (A-3) ve (A-4) düzeyine kadar derecelendirilir. Sertifika derecelendirmesindeki puanlamada esas alınan unsurlar; meslek içi eğitimler, mesleki faaliyetler, yayımlanmış makale ve kitaplar, başarı belgeleri ve takdimnameler, eğitimcilik faaliyetleri, yabancı dil bilgisi, yüksek lisans veya doktora eğitimleridir.

Tablo 1.1. İç Denetçi Sertifikalarına Göre Denetim Alanları

Sertifika Derecesi	Denetçinin Görevlendirileceği Alan
A-1	Uygunluk Denetimi, Mali Denetim, Sistem Denetimi
A-2	Uygunluk Denetimi, Mali Denetim, Sistem Denetimi
A-3	Uygunluk Denetimi, Mali Denetim, Sistem Denetimi, Performans Denetimi ve Denetimin Gözetimi Faaliyeti
A-4	Uygunluk Denetimi, Mali Denetim, Sistem Denetimi, Performans Denetimi ve Denetimin Gözetimi Faaliyeti

Kaynak: Kamu İç Denetim Genel Tebliği 15. maddesinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

1.9.3. İç Denetçiliğin Sona Ermesi

İç denetçilik görevinin sona ermesi üç şekilde meydana gelmektedir. “*İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği*”nin 24'üncü maddesinde açıklandığı üzere, “*İç denetçinin kendi isteği ile görevinden ayrılması*”, “*Başka bir göreve atanması veya seçilmesi*” ve “*İç denetçilik mesleği ile bağdaşmayan hareketlerde*

bulunduğunun rapora bağlanması ve bu raporun Kurul tarafından görüşülerek sertifikasının iptal edilmesi”, hallerinde iç denetçilik mesleği sona ermektedir.

Öte yandan iç denetçinin, mesleği ile bağdaşmayan bir harekette bulunması halinde İDKK tarafından bu hususun görüşülerek iç denetçinin sertifikasının iptali halinde iç denetçinin istemine veya talebine bakılmaksızın ilgili aynı idarede kariyer veya mesleğine uygun olan bir başka kadroya atanması hususu da düzenleme altına alınmıştır.

1.10.İç Denetim Koordinasyon Kurulu

İDKK, iç denetim ile ilgili mevzuatın hazırlanması, mesleki standart ve yöntemlerin belirlenmesi, koordinasyonun sağlanması, rehberlik edilmesi, iç denetçi adayları ve iç denetçiler için eğitim ve sertifikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu idarelerinin iç denetim faaliyetlerine ilişkin dış değerlendirme yapılması görevlerini, 5018 sayılı KMYKK kapsamında yürütmekte ve iç denetim alanında merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu yerine getirmektedir (İDKK,2022:1). Kurul, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaktadır. Doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak görevlerini ifa eden iç denetçiler mesleki eğitim, iç denetim raporlarının bir örneğinin Kurul'a gönderilmesi ve denetim alanında hazırlanan mevzuata uyum çerçevesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile sürekli iletişim halindedir.

İç denetim; sertifikalı iç denetçiler tarafından ve İDKK' nin koordinasyonu ve rehberliğinde yapılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 67'inci maddesine göre İDKK' görevlerine aşağıda yer verilmiştir.

“a) İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek,

b) Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek,

c) Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak,

d) Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,

e) Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak,

f) İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek,

g) İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak,

h) İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Hazine ve Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak,

i) İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek,

j) İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek,

k) İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek,

l) Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.”

5018 sayılı KMYKK 66'ıncı maddesi uyarınca hazırlanan “İç Denetim Koordinasyon Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 7'nci maddesinde Kurul'un yetkileri sıralanmıştır. Söz konusu yetkilere aynen aşağıda yer verilmiştir.

“a) Kurulun görev alanına giren tüm konularda tebliğ, rehber ve karar yayımlamak,

b) Kurula yapılan başvuruları değerlendirip ve sonuçlarını izlemek,

c) Gerektiğinde çalışma ve ihtisas grupları oluşturulmasını kararlaştırmak,

d) Oy hakkı olmaksızın teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri toplantılara davet etmek,

e) İç denetimle alakalı tüm etüt, inceleme, araştırma ve diğer çalışmalar ile istatistikî verileri değerlendirip, gerekli görülenleri yayımlamak,

f) İç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından saklanması gereken bilgi ve belgelerin ne olduğunu belirlemek,

g) Görevini yerine getirirken gerekli tüm bilgi ve belgeleri kamu idarelerinden istemek yetkilerine sahiptir.”

Ayrıca iç ve dış denetim faaliyetlerinin eşgüdüm kapsamında uyum içerisinde gerçekleştirilebilmesi için Sayıştay ile işbirliği Kurul tarafından gerçekleştirilmektedir.

1.11. Teftiş Kurulları

Teftiş; daha önceden belirlenmiş kurallara göre gerçekleşmiş veya devam eden işlerin hukuka uygunluk veya yerindelik açısından incelenmesidir. İnceleme sonucunda hukuka aykırılık teşkil eden eylemlerin ve kamu zararına neden olan hususların tespit edilmesi durumunda ilgililer hakkında idari, mali ve adli açıdan soruşturma başlatılması işlemidir. Teftiş ve denetim kavramlarını birbirinden ayıran en önemli unsur teftişte denetleyene soruşturma ve yaptırım uygulama yetkisi vermesidir (Sarıkaya,2019:5). Teftiş, özünde otorite ve yaptırımı barındırırken iç denetim daha çok rehberlik ve danışmanlık fonksiyonları ile ön planda olmaktadır (Şengül ve Demirkaya,2021:598).

Teftişin altı ana unsuru bulunmaktadır. Bunlar; tetkik, tesbit, tenkit, tavzih, tashih ve tenbihdir. Bu unsurlardan ilk üçü olan tetkik, tesbit ve tenkit geriye dönüktür ve tamamlanmış iş ve eylemler üzerinde yapılmaktadır. Tavzih, tashih ve tenbih ise teftişin geleceğe dönük kısmını oluşturur. Müfettiş, teftiş faaliyetlerini yürüttüğü kurum çalışanlarına yol gösterip, rehberlik etmektedir. Teftişin bu yönüyle üç boyutu bulunmaktadır. Bunlar; rehberlik, danışmanlık ve yolsuzlukla mücadeledir (Soyupek,2015:132-133).

Geleneksel teftiş anlayışı öz eleştiriye tabi tutulduğunda elde edilen çıktıları aşağıdaki gibi sıralanmak mümkündür (Gönülaçar,2007:21);

- Teftiş sisteminin fonksiyonel bağımsızlığı sağlayacak meslekî güvencelere sahip olmaması,
- Zaman zaman kanaat zırhı altında sübjektif ve cezalandırıcı yaklaşımlar benimsenmesi,

- Düzenlilik denetimine yoğunlaşılmasından dolayı, faaliyet denetiminin ihmal edilmesi ve bunun sonucunda yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkının sağlanamaması,
- Genel kabul görmüş denetim standartlarının mevcut olmaması,
- Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmaması,
- Müfettişlerin hizmet içinde yetiştirmeleri için gerekli eğitimin genellikle verilemiyor olması,
- Denetlenenlerin denetlenmekten onur duymaması,
- Denetlenen ile denetleyen arasında karşılıklı güvensizliğin olması.

Türkiye’de teftiş kurulları bakanlıklarda bakan, genel müdürlüklerde genel müdür ve belediyelerde ise belediye başkanı adına teftiş işlemlerini gerçekleştirmektedir. Çalışmanın kapsamı Büyükşehir Belediyeleri olması nedeniyle bölüm genel itibariyle büyükşehir belediyeleri teftiş kurulları nezdinde incelenmiştir.

1.11.1. Teftiş Kurullarının Tarihsel Gelişimi

Türk kamu denetim sisteminin en önemli unsuru olan teftiş kurulları Türk hukuk sistemine Fransa’dan girmiştir. Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Dönemi ile birlikte eski kurumlardan bazıları kaldırılarak yerine yenileri oluşturulmuştur. Bu kapsamda 1835 yılında Divan-ı Hümayun kaldırılarak yerine vekâletler (bakanlıklar) kurulmuştur. Hemen akabinde, vekâletler bünyesinde müfettiş görevlendirmeleri başlamış, daha sonra da Teftiş Heyetleri (Teftiş Heyeti Reislikleri) oluşturulmuştur. Günümüzde de varlığını sürdüren birçok köklü teftiş kurulu da bu dönemlerde kurulmuştur (Yürekli,2015:263). Türk kamu denetim sisteminin tarihçesi çok eskilere dayanmakla birlikte zaman içerisinde geçirdiği değişimlerle bugünkü şeklini almıştır.

Belediye teftiş kurulları ile ilgili Türkiye’de kanun düzeyinde tam ve kapsayıcı bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, 5216 sayılı “*Büyükşehir Belediyesi Kanunu*” 18’inci maddesinde belediye başkanının görevleri arasında belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, 5393 sayılı Kanun’un 38’inci maddesinde ise buna ek olarak belediye işletmelerini denetlemek görevleri bulunmaktadır. Ayrıca 22.02.2007 tarih ve 26442

sayılı RG 'de yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”in 12’nci maddesinde belediyelerin ve bağlı idarelerin müfettiş istihdam edilebileceği hükmüne yer verilmiştir. İlgili maddede; “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” hükmü yer almaktadır. Sayılan kanun ve yönetmelik hükümlerinde büyükşehir belediyelerinde teftiş kurulu başkanlığının kurulması kati bir şekilde zorunlu tutulmamıştır. Ancak bahsi geçen yönetmeliğin ekinde bulunan cetvelde teftiş kurulu başkanlığı yer almakta olup bu ad dışında denetim birimi kurulamayacağı değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle anılan “kurulu” kurmayan veya müfettiş istihdam etmeyen belediyeler özelinde bir yaptırım ve zorunluluk bulunmamaktadır. Belediye başkanları denetim görevini bizzat yerine getirebileceği gibi bu görevini teftiş kurulları aracılığıyla da yerine getirebilmektedir. Öte yandan denetimin kapsamı nazara alındığında denetlenen konu özelinde belli bir uzmanlık gereksinimi de gerekte olup belediye başkanlarının söz konusu yetkiyi şahsen yerine getirebilmeleri özellikle zaman yönünden güç gözükmektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin sevk ve idaresinden sorumlu belediye başkanları; belediye, bağlı kuruluş ve belediye işletmelerini sorumluluğundaki tüm faaliyetlerin denetlemesi görevini belediye müfettişleri aracılığı ile yerine getirmektedir. Görevlendirilen müfettişler doğrudan belediye başkanına bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Müfettişler, belediye başkanının onayladığı çerçevede belediyenin tüm faaliyetlerini denetleme hakkına sahiptirler.

5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderilmiştir. Kanunun veto edilme gerekçesinde teftiş kurullarının önemine de değinilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı,2004):

“Uluslararası standartlarda teftiş kavramı, denetim, soruşturma, yönetim ve danışmanlık işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içermektedir. Gerek anayasal ilkeler, gerek içerdiği öğeler göz önünde bulundurulduğunda, teftiş hizmeti, yalnızca yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi

ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından ibaret olmayıp, aynı zamanda hiyerarşik denetimin ve vesayet denetiminin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanları eliyle yapılarak, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin aracı olarak da görülmelidir”

“İncelenen Yasa’da öngörülen iç denetim etkinliği ise, teftişi etkili kılan uzmanlaşmış, yetkin, mesleki güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanının yokluğu nedeniyle teftiş olgusundan uzaklaşmakta, daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgenmektedir. Yasa’daki iç denetim tanımının, teftiş olgusunun en önemli işlevi olan soruşturmayı kapsamadığının özellikle vurgulanması gerekir. Bu yönüyle, iç denetimin hukuksal anlamda bir teftiş ve denetim niteliğini taşımadığı ortaya çıkmaktadır.”

Yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere teftiş kurullarının kamu yönetimi içerisindeki önemine değinilmiş olup teftiş kurullarının kaldırılması noktasındaki iradenin ortadan kalktığı anlaşılmıştır. Öte yandan günümüzde özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte daha önce kaldırılan kimi teftiş ve denetim birimleri de tekrar kurulmuş, iç denetime nazaran teftiş kurullarının etkinliğinin artırıldığı görülmüştür.

1.11.2. Teftiş Kurullarının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Belediyelerde norm kadro kapsamında bulunan teftiş kurullarının çalışma usul ve esaslarına ilişkin genel mahiyette bir üst yasal düzenleme bulunmamaktadır. “*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*”te ise teftiş kurulu yönetmeliklerinin ne şekilde yürürlüğe gireceğinden söz edilmiştir. Mezkûr Yönetmeliğin 12’ inci maddesinde, “*Bu Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz.*” hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı “Belediye Kanunu” nda belediye meclisinin görevleri arasında “*belediye tarafından çıkartılacak yönetmelikleri kabul*

etmek” yer almaktadır. Bu bağlamda Teftiş Kurulu yönetmelikleri belediye meclisinden geçtikten sonra ilgili Bakanlığa gönderilerek uygun görüş alınmaktadır. Belediyeler kendi teftiş kurulu yönetmeliklerini kendileri hazırladıklarından dolayı görev, yetki ve sorumlulukları uygulama konusunda farklılıklar gösterebilmektedir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan “*Büyükşehir Belediyesi Genel İş Ve Yürütümü Teftiş Rehberi*” baz alınarak büyükşehir belediyelerinin teftiş kurullarının görev ve yetkileri aşağıda genel olarak sıralanmıştır (İçişleri Bakanlığı,2023:124).

“a) Büyükşehir belediye ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini hukuki ve mali açıdan teftiş etmek, teftişinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için genel prensipleri tespit edip, personelin daha verimli çalışmasını teşvik edici sistemi geliştirmek, iş ve işlemlerin hukuka ve önceden saptanmış ölçütlere uygunluğunun denetimini yürütmek,

b) Büyükşehir belediye teşkilatı ve bağlı kuruluşlarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yönetimi ve denetimi altındaki iş ve işlemler ile personeli hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek,

c)Teftiş, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri sırasında öğrenilen, soruşturmayı gerektirecek durumlarda soruşturma başlatılmasını sağlamak,

ç) Görev alanına giren konular ile ilgili uygulamada ortaya çıkan mevzuat yetersizliği ve aksaklıklarla ilgili konularda inceleme ve araştırmalar yaparak alınması gereken kanuni ve idari tedbirler konusunda Belediye Başkanına tekliflerde bulunmak, görüş bildirmek ve danışmanlık hizmeti vermek,

d) Mevzuatla öngörülen diğer işleri ve 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında Valilik Makamı tarafından verilen araştırma ve ön inceleme görevlerini yerine getirmek,

e)Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğini hazırlamak ve belediye meclisinin görüş ve onayına sunmak,

f)Müfettiş muavinlerini eğitmek,”

Teftiş kurulları belediyelerin iç işleyişine hâkim olduğundan ve harcama ile yetkili birimlerin eylemlerine anlık müdahale edebilme imkânlarına sahip olduklarından dolayı caydırıcı ve önleyici bir denetim türüdür (Sarıkaya,2019:21).

1.11.3.Müfettişlerin Görevleri, Nitelikleri, Atanması ve Müfettişliğin Sona Ermesi

Müfettişler, mesleğe müfettiş yardımcısı olarak girmektedirler. Ortalama üç yıllık süreyi kapsayan müfettiş yardımcılığı sonrasında yapılan sınav ve mülakat ile müfettişlik kadrosuna atanmaktadır. Müfettişler bağlı oldukları idareye ait iş ve işlemleri denetleyerek gerekli gördüğü takdirde ilgililer hakkında soruşturma yapan ve elde ettiği sonuçları rapora dönüştürüp Teftiş Kurulu Başkanlığı aracılığı ile idarenin en üst amirine bildiren kişilerdir. Müfettişler tarafından en üst idari amire sunulan rapor bir bilgi birikiminin ürünüdür. İdarenin iç işleyişini ve mevzuatını bilmek yetmemektedir. Bunlara ek olarak hukuk, iktisat, işletme, muhasebe gibi alanlarda da bilgi birikimi gerekmektedir (Gedik,2012:15).

“Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”te yer alan 12’nci madde de müfettişlerin atanmasına yönelik hükümler içermektedir. İlgili maddeye göre müfettişler; “... 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 sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalışmak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederler. Yeterlik sınavında başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmet uzmanı olarak atanırlar.” Bu maddeye istinaden belediye müfettişliğinin kariyer bir meslek hüviyetini haiz olduğu anlaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin teftiş kurulu başkanlığı yönetmeliklerinde yer alan; *“Teftiş hizmetleri diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer olarak düzenlendiğinden, müfettişleri kendi istekleri dışında veya teftiş hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz; diğer idari görevlere atanamazlar”* (Ankara BŞB, 2002, md.28) hükmü müfettişlik güvencesi olarak ifade edilmiştir. Yönetmelikte yer alan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlik hallerinde ise bu durumun yargı kararı, sağlık kurulu raporu, müfettiş raporu gibi belgelerle ispatlanması gerekmektedir (Ordu BŞB, Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, md:52). Ancak müfettiş raporu ile tevsiki gereken mesleki yetersizlik halleri belirsizdir. Söz konusu belirsizlik nedeniyle yerel seçimler sonucu göreve gelen büyükşehir belediye başkanları adına teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlemlerini yürüten müfettişlerin

tam anlamıyla mesleki güvenceye sahip olduklarından bahsetmek doğru olmamaktadır. Müfettişlerin mesleki açıdan yasal güvencesi yönetmeliklerde yer alsa da esasında yetersizdir. Nitekim yönetmelik, normlar hiyerarşisine göre kanunun altında kalmaktadır ve kanunlara göre çıkarılması daha kolaydır. Söz konusu durum teftiş faaliyetlerini yerine getiren ve gerektiğinde siyasi veya idari yöneticiler hakkında soruşturma yürütecek müfettişler için bir sakınca oluşturmaktadır (Soyupek,2015:131). Öte yandan bir teftiş kurulu içerisinde görev yapan müfettişlerden birinin diğeri hakkında ahlaki veya mesleki yetersizliği hakkında rapor hazırlaması iş barışını bozabileceği gibi bu hususta anılan raporların dış denetim mercilerince hazırlanmasının daha rasyonel olacağı da değerlendirilmektedir. Nitekim iç denetçiler özelinde böyle bir hadisenin yaşanması halinde İDKK'nin görevlendireceği iç denetçilerce hazırlanan rapora istinaden iç denetçinin sertifikası iptal edilmekte ve başka bir göreve atanabilmektedir. Teftiş kurulları özelinde de böyle bir uygulamanın daha yerinde olacağı öngörülmektedir.

Yönetmeliklerine internet ortamında erişilebilen büyükşehir belediyelerinin teftiş kurulu yönetmelikleri ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan “*Büyükşehir Belediyesi Genel İş Ve Yürütümü Teftiş Rehberi*”nin incelenmesi akabinde büyükşehir belediyesi müfettişlerin görev ve yetkilerinin genel olarak aşağıdaki gibi düzenlendiği görülmüştür.

“a) İlgili mevzuat hükümleri gereğince, belediye yönetiminin ve bağlı idarelerin faaliyetleri ile her türlü iş ve işlemleri ve etkinlikleriyle ilgili olarak iç denetçilerin görev alanına giren işler haricinde, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerini belediye başkanı adına yürütmek,

b) Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülen yanlış ve eksikliklerin giderilmesi, işlerin istenen seviyede yürütülmesi ve görevlilerin çalışmalarından daha fazla verim alınabilmesini sağlamak için teftişe tabi tutulanların mütalaa ve cevaplarıyla birlikte gerekli tedbir ve düşüncelerini raporla Kurul Başkanına bildirmek,

c)Kurul başkanı tarafından verilen diğer işleri yapmak,

d)Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmeliklerde belirtilen diğer görevleri yapmak,

e)Görevlerini ifa ederken bizzat ya da ihbar yoluyla öğrenmiş oldukları yolsuzluk ve usulsüzlükler için, gecikmeden olaya müdahale edebilmek adına durumu Kurul Başkanlığına yazılı olarak bildirmek, gecikmelerinde zarar görülen ve delillerin kaybına neden olacak hallerde ise delilleri toplayarak durumu hemen Savcılığa duyurulması zorunlu olduğu hallerde ise doğrudan yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına bildirerek Tevdi Raporunun bir örneğini Kurul Başkanlığına göndermek,

f)Refakatlerinde çalışan müfettiş yardımcılarının hizmet gereklerine göre yetiştirilmelerini sağlamak ve müfettiş yardımcısı değerlendirme raporu düzenlemek,

g) Teftiş kurulunu ilgilendiren konularda yurt içinde ve yurt dışında araştırmalar yapmak, görevlendirildikleri komisyon, kurs, konferans, seminer, sempozyum ve toplantılara katılmak ve sonuçlarını Başkanlığa bildirmek.”

Müfettişler, teftiş ve soruşturma esnasında, ilgililer hakkında görevden uzaklaştırılma tedbirinin alınması için kurul başkanlığı aracılığı ile Başkanlığa yazılı teklifte bulunabilirler. Görevden uzaklaştırma kararı teftiş ve soruşturma işleminin her aşamasında alınabilecek bir karardır. Burada önemli husus görevden uzaklaştırılan personelin teftiş esnasında görevde kalması halinde bu durumun sakıncalı olduğunun açık bir şekilde ortaya konması önem taşımaktadır. Uzaklaştırma talebinin yapılabilmesi için bazı şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Genel olarak “İlgilinin görevi başında kalmasının teftiş ve soruşturmayı güçleştireceği yönünde bir kanaatin oluşması”, “Evrakta sahtecilik veya tahrifat fiilinin gerçekleşmesi” ile “Teftiş sonucunda gizli veya açık zimmet ve ihtilası ya da faaliyetlerinde önemli yolsuzluklar görülen personelin, para, defter, belge vb. evrakı göstermekten ve bunlarla ilgili soruları cevaplamaktan kaçınması, teftiş, inceleme ve soruşturmayı güçleştirecek, engelleyecek davranışlarda bulunması” hallerinde ve müfettiş tarafından somut olay özelinde gerçekleşen bu minvaldeki hallerde görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanabilmektedir.

Teftiş sonucunda görevden uzaklaştırılan personelin suçsuz olduğu veya suçun işlendiğine dair yeterli derecede delil bulunmadığının anlaşılması halinde müfettişin vereceği rapor üzerine görevden uzaklaştırılan memur veya diğer personel atamaya yetkili amir tarafından derhal görevine iade edilir (Eskişehir BŞB, Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği, md:15).

Öte yandan müfettişlik mesleğinin kariyer bir görev olması nedeniyle kimi zaman anılan görevlilerin idari süreçlerde de yer almaları söz konusu olabilmektedir. Ancak mesleğinin öneminin korunması adına kimi belediyelerde bazı düzenlemelerin de yapıldığı görülmektedir. Örneğin İstanbul BŞB Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde bulunan maddeye aşağıda yer verilmiştir.

“Teftiş Kurulu müfettişleri, müfettişlik hakları saklı kalmak üzere, müfettişin rızası ve Başkanın oluruyla Büyükşehir Belediyesi idari kademelerinde geçici olarak görevlendirilebilir. Bu görevlendirmeler müdürlük seviyesinden aşağı olamaz.” (İstanbul BŞB,2014, md.22).

Bu düzenleme bir müfettişin en az hangi göreve geçici olarak görevlendirileceği hususunu düzenlese de söz konusu görevlendirme sonrasında dair bir hüküm içermemektedir. Nitekim bir iç denetçi idari görev üstlenmesi halinde bu görevi bırakarak tekrar iç denetçi kadrosuna atanması halinde belirli bir süre eski görev yaptığı yerlere karşı denetim görevi alamamaktadır. Bu yönde bir düzenlemenin de söz konusu teftiş kurulu yönetmeliklerinde bulunmasında yarar görülmektedir.

BÖLÜM II

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ DENETİM FAALİYETLERİ

2.1.Büyükşehir Belediyelerinin Görev Yetki ve Sorumlulukları

Mahalli idareler, merkezi yönetim dışında örgütlenen, yerel düzeydeki kararlarını kendi organları vasıtasıyla alabilen, görev, yetki ve sınırları kanunla belirlenmiş ve temel amaçları mahalli düzeydeki vatandaşların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak olan yönetim birimleridir. Kendi kendilerini yönetebilen mahalli idareler, konuttan çevreye, alt yapıdan sosyal-kültürel alanlara kadar pek çok sorunun çözümünde önemli görevler üstlenmişlerdir. Yerel yönetimlerin kentsel alanda yaşayan vatandaşlara hizmet sunmak, şehrin büyüüp gelişmesini sağlamak, denetlemek ve iyi bir kent yönetimi oluşturmak gibi görevleri bulunmaktadır (Karakılıç,2015:33).

Türkiye Cumhuriyeti'nde büyükşehir belediye siteminin temel dayanağını, 1982 Anayasa'sının 127'nci maddesi oluşturmaktadır. İlgili maddede *“büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği”* hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddenin akabinde 1984 yılında 3030 sayılı *“Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”* kabul edilerek RG 'de yayımlanmıştır.

1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de ilk büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. Hemen akabinde 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Kayseri, Konya ve Gaziantep, 1993 yılında Diyarbakır, Mersin, Eskişehir, Samsun, Antalya, İzmit, Erzurum, 2000 yılında ise Sakarya ili büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. 5216 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyelerinin görev alanı il mülki sınıra dek genişletilmiş, böylece anılan iki belediyenin kırsal alanlara da hizmet sunması yönünde bir uygulamaya geçilmiştir (Polat,2018:49). İstanbul ve Kocaeli'de uygulanan hizmet sınırının il mülki sınırlarına genişletilmesi uygulamaları bir nevi pilot uygulama olarak nitelendirilmiştir. Nitekim 2012 yılında kabul edilen ve ilk mahalli idareler genel seçimleri itibariyle çoğu maddesi yürürlüğe giren 6360 sayılı *“On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* ile Türkiye'de büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır.

3030 sayılı Kanun'da büyükşehir kurulabilmesi için aranılan tek şart birden fazla ilçenin bulunması iken, 5216 sayılı Kanun ile bu alanda düzenlemeye gidilmiştir. Mezkûr Kanun'da büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde en az üç ilçenin olması kriteri getirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu tek şarta bağlanmamış, buna ek olarak; nüfus, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik gibi kriterler de getirilmiştir. Bir ilde büyükşehir kurulabilmesi için; belediye sınırları içinde ve belediye sınırlarına 10.000 metre uzaklıkta yer alan yerleşim yerlerinde en az 750.000 nüfusun bulunması; ayrıca illerin fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine de dikkat edilerek büyükşehir kurulacağı belirtilmiştir (Yetkin,2020:7). 5216 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesindeki bahse konu olan kriterler, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle "*Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir*" şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin sınırları, "*adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları*" olarak tanımlanmakta iken 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, "*il mülki sınırları*" olarak değiştirilmiştir. Böylece büyükşehir belediyelerinin kurulmasında ilçe sayısı kriteri ve nüfus şartı yerine sadece 750.000 nüfus şartının aranması uygulamasına geçildiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi büyükşehir belediyelerini "*Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*" olarak tanımlamaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri yer almaktadır. Bu görev ve yetkileri Namlı (2019) çalışmasında altı ana başlık altında incelemektedir. Bu bölümler şu şekildedir; imar ve şehir düzeni ile alakalı görevler, çevre ve sağlık ile ilgili görevler, altyapı ve ulaşım hizmetleri, tesis ve işletmeler ile ilgili görevler, sosyal ve kültürel hizmetler ile alakalı görevler ve diğer görevler (Namlı,2019:40-44).

Büyükşehir belediyelerinin görevlerini şu şekilde sıralanmaktadır; ilçe belediyelerin görüşlerini alarak stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bu doğrultuda bütçeyi hazırlamak, çevre düzeni plânına uygun olarak 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, uygulamak, büyükşehir içindeki

belediyelerin imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve denetlemek, sorumluluk alanlarındaki yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, Kanun'da verilen kentsel dönüşüm ile ilgili yetkileri kullanmak, büyükşehir ulaşım ana plânını ve kent içi ulaşım ile ilgili planlamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlayıp koordinasyonu sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesi ile ilgili tüm işleri yürütmek, sorumluluk alanındaki meydan, cadde, bulvar ve ana yolları yapmak ve bakımını sağlamak, meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, sürdürülebilir çevre ilkesi kapsamında çevrenin ve tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, ağaçlandırma yapmak, kent sağlığını sağlayacak şekilde iş yerlerini belirli yerlerde toplamak, büyükşehir katı atık planını yapmak, katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, sorumluluk alanında zabıta hizmetini vermek, itfaiye görevini yürütmek, yolcu ve yük terminalleri ile kapalı ve açık otoparklar yapmak, gerektiğinde eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri için tesisler yapmak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların korunmasını sağlamak, toplu taşıma hizmeti sunmak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, mezarlık ve defin işlemlerini yürütmek, toptancı hali ve mezbahaları yapmak, doğal afetlerle ilgili planlamaları büyükşehir ölçeğinde yapmak, yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak büyükşehir belediyelerinin Kanun'da sayılı görevlerindedir (Kayan,2015:206-209).

6360 sayılı Kanun ile 30 büyükşehir belediyesinde köy ve belde belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler ve belde belediyeleri mahalle olarak, bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır (6360, md.1/3). 6360 sayılı Kanun akabinde görev alanının il mülki sınırlarına genişletilmesi ile ayrı bir bütçesi ve personeli olan büyükşehir belediyelerinde, görev, yetki ve sorumlulukları artması nedeniyle bütçe ihtiyacının ve harcamalarının üst düzeylere ulaşması, iç denetimi ve teftişi daha da önemli hale getirmektedir. Belediyelerde yaşanması muhtemel olan yolsuzluk ve kötü yönetimin önlenmesi için etkili ve verimli bir denetim mekanizmasının varlığı bu önemli değişiklikler sebebiyle giderek önemini artırmıştır.

2.2.Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir Belediyesinin organları 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde sıralanmıştır. "Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı" Kanun'da bahsi geçen organlardır ve söz konusu oluşumların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşekkül edilme şartlarına aşağıda yer verilmiştir.

2.2.1.Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye başkanının meclis başkanı olduğu, büyükşehir içerisindeki diğer belediye başkanlarının ise tabi üye sayıldığı meclis; belediyenin karar organı olarak örgütlenmiştir (5216,md.12). Büyükşehir belediye meclisinin diğer üyeleri ise 2972 sayılı "*Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanunu*"un 6'ncı maddesine göre ilçe belediye meclisi üye sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Meclis, her ayın ikinci haftası daha önceden belirlenen günde ve yerde toplanmaktadır. Toplantı süresi en çok 5 gündür; fakat bütçe görüşmesine rastlayan toplantının süresi 20 güne kadar uzayabilmektedir. Acil durumların söz konusu olması halinde belediye başkanı, bir yılda en çok üç defa ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere, meclisi toplantıya çağırabilmektedir. Olağanüstü toplantılarda, sadece çağrıyı gerektiren konuların konuşulması zorunluluğu da yine ilgili Kanun'da düzenlenmiştir (5216, md.13).

Belediye meclisi tarafından alınan kararları büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı olarak gördüğü takdirde, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek tekrardan görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmektedir. Tekrardan görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülkî idari amiri olan Vali'ye gönderilmesi gerekmekte olup gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir (5216,md.14).

Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisi 5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Meclis bu yetkisini, "faaliyet raporunu değerlendirme", "denetim komisyonu", "soru", "genel görüşme" ve "gensoru" yoluyla kullanmaktadır. Bu hususta gerekli açıklamalara ilerleyen bölümlerde yer verilmiştir.

Büyükşehir belediye teşkilatı norm kadro esasına uygun olarak genel sekreterlik daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye teşkilatında belediye başkan yardımcısı olmamakla birlikte hizmetlerin aksamaması, etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla genel sekreter yardımcılarını bulunmaktadır. Belediye teşkilatında birimlerin kurulması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile olmaktadır (Koçak,2008:126-127).

2.2.2.Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, 11 üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda belediye encümenine başkanlık etmekte olup belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşan belediye encümenine, başkanının katılmadığı toplantılarda, genel sekreter başkanlık etmektedir (5216, md.16).

Büyükşehir encümenin görev yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ayrıca belirtilmemiş olup 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

“a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,

c) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.”

Haftada birden az olmamak üzere, önceden belirlenen gün ve saatte toplanan encümen, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır, katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Belediye başkanı acil bir durum halinde encümeni toplantıya çağırabilir. Toplantılarda çekimser oy kullanılamaz, eşitlik olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Encümen gündemini belediye başkanı hazırlamaktadır ancak başkanının uygun görüşü ile encümen üyeleri, gündem maddesi teklif edebilirler (5393, md.35)

2.2.3.Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı, tüzel kişiliğin temsilcisi ve belediye idaresinin başıdır (5216, md.17). Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerine 5216 sayılı Kanun'un 18'nci maddesinde yer verilmiştir. Genel itibariyle büyükşehir belediye başkanının; belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye meclisi ve encümenine başkanlık edip bu organların kararlarını uygulamak, belediyenin hak ve menfaatlerini izleyip, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır.

Belediye başkanının hiyerarşisi altında ise; genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlükler bulunmaktadır (5216,md.21). Büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından, genel sekreter ise belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanmaktadır (5216,md. 22). Aynı atama usulü belediye başkanının özel kalem müdürü için de geçerlidir.

İç denetim birimi ve teftiş kurulları için en üst hiyerarşik amir büyükşehir belediye başkanıdır. “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 12'inci maddesinde iç denetim faaliyetlerin yerine getirilmesinde üst yöneticinin sorumluluklarına yer verilmiştir. Belediyelerdeki en üst idari amir olan belediye başkanlarının Yönetmelik'te yer alan iç denetim faaliyetleri ile ilgili görevlerine aşağıda yer verilmiştir;

“-İç denetçilerin görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri için gereken tüm önlemleri alır.

-İç denetçilere, idarenin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin belirlenmesi çalışmalarında gerekli imkânı sağlar.

-İç denetim kapsamına giren konularda, iç denetçilere gerekli bilgi ve belgelerin sağlanması amacıyla, birimler arasında etkili iletişim kurulmasını sağlar.

-İç denetim raporlarında düzeltilmesi ve iyileştirilmesi önerilen konuları değerlendirir ve gerekli önlemleri alır.

-İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sürecine yönelik olarak gerçekleştirilen iç denetim faaliyetleri sonrası elde edilen bilgiler ve tavsiyeler doğrultusunda, sistemin aksayan yönlerinin giderilmesine ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik tedbirleri alır.

-İç denetçilerin mesleki yeterliliğinin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri alır.

-İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemleri Kurula gönderir.

-İç denetim faaliyetinin kalitesini gözetir ve dış değerlendirme sonuçlarına ilişkin düzeltici önlemlerin alınmasını sağlar.

-İç denetim kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını sağlar.

-Birimin bütçesine ilişkin işlemlerin yerine getirilmesi ve personelinin ihtiyacı olan meslekî araç, gereç ve malzemenin temin edilmesine ilişkin tedbirleri alır.”

İç denetim ve iç denetçilik sisteminin güncel bir mahiyet arz etmesi sebebiyle düzenlemeleri de yeterli derecede kazuistiktir. Bu sebeple de iç denetimin etkinliği anlamında belediye başkanına üst yönetici sıfatı ile önemli görevler verilmiştir. Öte yandan teftiş kurulları özelinde düzenlemeler eski olup sadece ilgili kurul yönetmeliklerinde müfettişlerin belediye başkanı adına teftiş ve soruşturma yapacağı hususu yer almaktadır. Dolayısıyla teftiş anlamında belediye başkanının sorumlulukları konusuna yeterli düzenleme bulunmamaktadır.

2.3.Büyükşehir Belediyelerinin Denetimi

Değişen ve gelişen toplum yapısı neticesinde kırsal alanlardan kentlere göçün artmasıyla insanların kentlerde toplanması ve buna bağlı olarak kentleşmenin hızla yaygınlaşması belediyeciliğin fonksiyonunu ve önemini artırmıştır. Kentlerde yaşayanların nüfusunun artması, belediye hizmetlerinin çeşitlenmesi, görev alanlarının genişlemesi ve sorumluluklarının da artmasına sebebiyet vermiştir.

Mahalli İdareler Reformu şeklinde de nitelendirilen ve yerel yönetimlerin sistem içerisindeki işlerliğini sağlayan düzenlemeler neticesinde belediyelerin hizmet sunucusu olarak yerelde önemi ve işlerliği giderek artmıştır. Artan yetkiler ve görevler ise kaynakların daha rasyonel ve verimli kullanılmasını gerektirmiştir. Belediyelerin kamu yararı ve kamu düzenini tesis edebilmesi ancak bu yetkilerin sıkı bir şekilde denetlenmesi ile mümkün olabilmektedir. Tüm bu nedenler belediyelerde denetim faaliyetlerinin kapsamının genişlemesine yol açmıştır (Gedik, 2012:1).

Yerel nitelikte hizmet sunan mahalli idarelerde etkin çalışan bir iç denetim sisteminin bulunmasıyla şeffaflığın artması ve yerel yönetimlere güvensizliğin azalması beklenen bir neticedir. Aktif çalışan bir iç denetim sisteminin ürettiği bilgiler sayesinde, yöneticiler daha sağlıklı karar alabilmektedirler. Bu kararlar akabinde de mali durumun öngörülebilmesi, planlama, programlama ve yatırım faaliyetleri neticesinde daha rasyonel ve güvenilir sonuçlar elde edilebildiği kabul edilmektedir (Bilge ve Daşkaya,2015:111). Denetim sayesinde bürokrasinin sorumlu olduğu görevleri ne şekilde ve hangi kıstaslar esas alınarak yerine getirdiği araştırılıp tespit edilebilmektedir. Denetimi, çeşitlilik arz etmesine rağmen temelinde vatandaşları, yöneticilerin keyfi davranışlarından koruma ve kaynakları rasyonel kullanma amacı güdülmektedir. Başka bir deyişle denetim, yönetimin iyi ve etkili bir şekilde işlemesinin yanı sıra bireylerin haklarının da korunmasını amaçlamaktadır. Nitekim özellikle büyük ve fonksiyonel yapılarda idarelerin sahip oldukları rol ve yetkiler artıkça örgütün denetimi de elzem bir gerekliliğe bürünmektedir (Apan,2012:13).

Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesine göre; belediyelerin denetimi iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamakta, iç ve dış olmak üzere iki denetim türü şeklinde sınıflandırılmaktadır. Belediyelerin iç ve dış denetimleri 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yerine getirilmektedir. Belediyenin mali hükümleri

dışında kalan diğer idari işleri idarenin bütünlüğü, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya başkan tarafından görevlendirilen personel tarafından denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyu ile paylaşılıp meclisin bilgisine sunulmaktadır (Bayrakçı,2015:174).

Büyükşehir belediyelerinde denetim genel itibariyle iki sınıfa ayrılmaktadır. Bunlardan ilki olan dış denetim; büyükşehir belediyesinin kendi tüzel kişiliği haricinde başka tüzel kişilik ve vesayet makamı tarafından denetlenmesidir. Büyükşehir belediyelerinde dış denetim Sayıştay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim sınıflandırmasından bir diğeri de iç denetimdir. İç denetim; büyükşehir belediyelerinin kendi bünyelerinde, kendi personeli aracılığıyla gerçekleştirdikleri hiyerarşik bir denetimdir. Hiyerarşik denetim, belediye meclisi tarafından gerçekleştirilen denetim, iç denetim birimi ve teftiş kurulu tarafından gerçekleştirilen denetim büyükşehir belediyeleri bünyesinde sürdürülen iç denetim türleridir. Diğer taraftan her birimin yöneticisi de iç kontrol kapsamında günlük ve süreklilik arz eden bir hiyerarşik denetim uygulamaktadır.

5393 sayılı “*Belediye Kanunu*” nun 54’üncü maddesi belediyelerde yapılmakta olan denetimin amacını açıkça belirtmiştir. İlgili maddeye göre denetim; faaliyetlerde hataların önlenmesine yardımcı olup idare ve çalışanların gelişmesine, yönetim ve kontrol sisteminin geçerli, güvenilir ve tutarlı bir hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılmaktadır. İdare tarafından sürdürülen hizmetlerin daha önceden belirlenmiş amaç, hedef ve performans ölçütlerine, mevzuata ve kalite standartlarına göre objektif olarak analiz edip elde edilen sonuçların bir rapor halinde ilgililere sunulmasını kapsamaktadır.

“*Belediye Kanunu*” nun 54’üncü madde gerekçesinde; yeni denetim sistemi ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma üzerine yoğunlaşan denetim anlayışının terk edildiği vurgulanmıştır. Denetim sisteminin gelecek odaklı ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolü şeklinde olacağı, ayrıca olası hataların tespit edilerek idarenin ve personelin hata yapmadan eğitileceği ve uyarıda bulunulacağı yer almaktadır (5393 Gerekçesi, Md:54). Söz konusu gerekçe de dikkate alındığında yeni kamu yönetimi paradigmalarına uygun bir şekilde önleyici bir denetim mekanizmasının tesis edilmesinin amaçlandığı değerlendirilmektedir.

Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı ve yapılacak bu denetimlerin 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, denetimlerin “hukuka uygunluk”, “mali” ve “performans denetimlerini” kapsayacağı, ayrıca belediyelerin malî işlemleri haricindeki idari iş ve işlemlerinin da “hukuka uygunluk” ve “idarenin bütünlüğü” ilkeleri uyarınca vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclis bilgisine sunulacağı belirtilmektedir.

Türkiye'deki denetim anlayışı genel itibariyle; geçmişteki hataların ve bu hatalara sebebiyet veren sorumluların ortaya çıkartılması, söz konusu hatalardan düzeltilmesi mümkün olanların düzeltilmesi, mümkün olmayanların ise sorumlularının cezalandırılması ve birim faaliyetlerinde kurallara uygunluğu yerleştirmeye yönelik bir işlevin ön plana çıkarılmasına odaklanmaktadır (Apan,2012:19). Büyükşehir belediyelerinde yapılmakta olan dış denetim ve iç denetim faaliyet ve süreçlerine aşağıda yer verilmiştir.

2.3.1.Büyükşehir Belediyelerinin Dış Denetimi

Dış denetim; kurum hiyerarşisi içerisinde yer almayan tüzel kişiliklerce bu vesayet makamlarının denetim elemanları tarafından yapılan denetimdir. Bir başka deyişle bir kamu idaresinin kendisi dışında yer alan farklı bir kamu tüzel kişiliği tarafından önceden belirlenen usul ve esaslar dâhilinde denetlenmesidir. İlgili idarenin mali tablolarının, hesaplarının ve bu hesapların hukuka uygunluğu, düzenliliği ile yönetimin verimlilik, tutumluluk ve etkinliği hakkında görüş bildirime amacıyla yapılan bir denetim türü olan dış denetim; denetlenen idarenin amirinden emir ve talimat alamayacağı gibi denetimin yapılıp yapılmaması noktasında da idarenin üst yöneticisinin herhangi bir inisiyatifi de bulunmamaktadır (Türkyılmaz,2014:22). Büyükşehir belediyelerinde gerçekleştirilen dış denetim türleri; “Sayıştay Denetimi” ve “İçişleri Bakanlığı Denetimi” olarak ikiye, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetim ise ayrıca Mülkiye Teftiş Kurulu Denetimi ve Mahalli İdareler Kontrolörleri Denetimi olarak iki şekilde tasnif edilebilmektedir. Aşağıda söz konusu denetim türlerine yer verilmiştir.

2.3.1.1.Sayıştay Başkanlığı Denetimi

Dış denetim; kamu idarelerinin başka bir kurum tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilmektedir ve Türkiye'de bu denetim mali açıdan büyük ölçüde Sayıştay

Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir (Bozkurt,2018:13). Anayasanın 160'ıncı maddesinde Sayıştay'ın görevlerinden bahsetmiştir. Buna göre Sayıştay; merkezi yönetim bütçesinde yer alan kamu kurumları ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemektedir. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayıp; ayrıca kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olan Sayıştay'ın kuruluş, işleyiş, denetim usulleri ile Sayıştay mensuplarının nitelik ve atama usulleri 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bahse konu olan bu görevler neticesinde Sayıştay yüksek hesap mahkemesi sıfatıyla görev yapmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda idareyi sadece yargılayacağı hususlarda sorguya çekip, akabinde savunma alarak kararını vermektedir (Apan, 2012:15). Söz konusu kesin kararlara karşı farklı bir yargı merciine itiraz yolu da bulunmamaktadır.

Sayıştay tarafından web sitesinde yayınlanan 2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'nda denetiminin amacı; *“kamu kaynaklarının korunması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yönetilmesi, idarelerin faaliyetlerine ait güvenilir ve yeterli bilgiyi bütçe hakkının gereği olarak TBMM ve kamuoyuna sunması”* olarak belirtilmiştir (Sayıştay,2022a:1). Kurumlarda mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması Sayıştay'ın diğer amaçları arasındadır.

5018 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetim ve yargılama alanı genişletilmiştir. Sayıştay denetimleri saymanlık hesabı denetiminden uzaklaşarak faaliyet, karar ve işlemler için kullanılan kaynakların da denetlenmesine yönelmiştir. Mali denetim kapsamında tek dış denetim kurumu olma niteliğine sahip olan ve uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirilmiş Sayıştay denetimleri, bu hali ile belediyelerde bağımsız, tarafsız, yol gösterici ve içtihat oluşturucu özelliği ile belediyelere güvence sağlamaktadır (Alıcı,2008:229).

2021 yılında yerel yönetimler özelinde, 9 il özel idaresi, 30 büyükşehir belediyesi, 26 belediye bağlı idaresi, 17 il belediyesi, 97 ilçe belediyesi, 39 mahalli idare şirketi Sayıştay tarafından denetim programı kapsamına alınmıştır (Sayıştay,2022a:100). Söz konusu denetim alanı da nazara alındığında Sayıştay Başkanlığının gerek denetim gerekse

de güvence anlamında yerel yönetimler özelinde önemli bir fonksiyon üstlendiği değerlendirilmektedir.

2.3.1.1.1.Sayıştay Denetimi Raporlarında İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu Bulgularının İncelenmesi

Sayıştay tarafından belediyelerde yapılan dış denetimin etkili bir şekilde gerçekleşebilmesi için idare tarafından yürütülen iç denetim sisteminin iyi işleyen bir yapıda olması gerekmektedir. Aksi durumda Sayıştay'ın iş yükünün artması sonucunda denetimden beklenen faydaların gerçekleşmesi önlenecektir (Alıcı,2007:42). Düzenli olarak her yıl yapılan denetimler sonucunda hazırlanan denetim raporları Sayıştay Başkanlığı tarafından web sitesinde yayınlanarak kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Sayıştay raporları incelendiğinde iç denetim ve teftiş kurulları ile ilgili tespitlere yer verildiği görülmektedir. Bu tespitlerden bazılarına aşağıda yer verilmiştir:

Sayıştay Başkanlığı tarafından tanzim edilen İstanbul Ümraniye Belediyesi 2014 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda *“belediyede iç denetçi atamasının yapılmaması”* bulgusuna yer verildiği görülmüştür. Sayıştay Raporunda iç denetçi kadrosunun bulunmasına rağmen bu kadroya atama yapılmaması hususu eleştirilirken *“iç kontrol sisteminin işletilmesi bu sistemin önemli bir unsuru olarak tanımlanan iç denetimin etkinliğine bağlıdır”* ifadelerine de yer verilmiştir (Sayıştay,2015:17-18).

Sayıştay Başkanlığı tarafından tanzim edilen Elâzığ Belediyesi 2016 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda *“kurumda iç denetçi bulunmaması nedeniyle mali yönetim ve kontrol sisteminin önemli bir unsuru olan iç denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmemesi”* hususu bulgu konusu yapılmıştır. Bahsi geçen bulguda Elazığ Belediyesi'nin norm kadrosunda 2 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadrolara iç denetçi ataması yapılmadığı tespitine yer verilmiştir (Sayıştay,2017:27).

Nevşehir Belediyesi 2019 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi yapılmış ve ilgili belediyenin iç kontrol mevzuatının gereklerini tam anlamıyla yerine getirmediği tespit edilmiştir. İç kontrol sistemi ile ilgili yer verilen hususlardan birisi de *“Belediyede, üç adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen iç denetçi ve İç Denetim Birimi bulunmamaktadır. Yürütülen iç kontrol faaliyetlerinin, iç denetçi ve iç denetim birimi bulunmaması nedeniyle yeterli düzeye erişmediği, periyodik ve planlı iç denetim faaliyetlerinin bulunmaması nedeniyle, gerekli*

raporlama ve bilgilendirme işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülemediği anlaşılmıştır” değerlendirilmesine gidildiği görülmüştür (Sayıştay,2020:9).

İzmir Karşıyaka Belediyesi 2021 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda ise *“İç denetim biriminde, 1 dolu, 4 boş, toplam 5 iç denetçi kadrosu mevcuttur. Sadece bir iç denetçinin çalışmasının denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi için yeterli olmadığı değerlendirilmektedir”* bulgusuna yer verildiği görülmüştür. (Sayıştay,2022b:13).

Sayıştay Başkanlığı'nın iç denetçi kadrolarına atama yapılmaması ve bu durumun doğuracağı sonuçlar ile ilgili yaptığı diğer bir değerlendirme ise, Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda *“İç Denetçi Kadrolarının Boş olması ve İç Denetim Biriminin Etkinleştirilememesi”* bulgusunda yer almaktadır. Bulgunun açıklamasında ise, ilgili belediye için 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 5 iç denetçi kadrosu, 2013/4747 sayılı Kararname ile de 1 kadro daha ihdas edilerek toplamda 6 adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmesine rağmen sadece 1 adet kadroya atama yapıldığı, ayrıca denetim raporları incelendiğinde önceki yıllarda atanan tek iç denetçinin çalıştırılmadığı ve 2021 yılı da dâhil olmak üzere herhangi bir iç denetim programının hazırlanmadığı, herhangi bir konuda iç denetim raporunun hazırlanmadığı, idare içerisinde iç denetim faaliyetlerinin yapılmadığı ve iç denetim biriminin etkin olmadığı belirtilmiştir. Bulguya dair açıklamanın devamında ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan iç denetim ile ilgili maddelere yer verilmiş ve kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak tasarlanan iç denetim birimine atama yapılmaması ve birimin etkin bir şekilde çalışmaması neticesinde *“...önemli bir güvence mekanizmasının eksik olması çeşitli hata ve aksaklıklara yol açacağı açıktır ve açmaktadır”* ifadelerine yer verildiği tespit edilmiştir (Sayıştay,2022c:107-109). Denetim Raporunun 38. bulgusu ise *“müfettiş kadrosundaki tek personelin idari göreve atanması”* ile ilgilidir. Sayıştay Denetçileri denetim raporunda; *“belediye bünyesinde müfettiş kadrosunda bulunan tek müfettişin geçici görevlendirme suretiyle gelir şube müdürlüğü görevini vekâleten yürüttüğü ve idari görev yaptığı, teftiş kurulunda ise müfettiş olmayan veya mesleğe yarışma sınavıyla girmeyen ve idari görevlerde bulunan kişilerin çalıştırıldığı”* bulgusuna yer vermiştir. Denetlenen Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2019 ve 2020 yılı Sayıştay denetimleri raporlarında yer alan bilgiye göre, teftiş kurulu başkanlığına atanan 11 adet müfettişin atanmasında hata yapıldığı, müfettiş kadrosuna

sahip olmayan ve idari görevlerde bulunan personelin bu görevlere atanarak teftiş hizmetlerinin söz konusu görevlilere yaptırıldığı tespit edilmiştir. Müfettişlik mesleğine özel yarışma sınavıyla giren ve diğer bütün şartları taşıyan müfettiş unvanlı tek personelin insan kaynakları daire başkanı onayı ile geçici süreyle idari göreve atandığı ve bu görevi iki yılı aşkın süredir sürdürdüğü tespitine yer verilmiştir (Sayıştay,2022c:112-113).

Yukarıda yer verilen bulgular incelendiğinde genel olarak iç denetçi kadrolarının boş tutulması ve iç denetçilerden yeterince istifade edilmemesi ile teftiş kurulları özelinde de mesleğe özel yarışma sınavı ile girip yardımcılık akabinde yeterlik sınavını geçerek müfettişlik mesleğine intisap eden kişiler haricinde mevzuata aykırı atamaların yapıldığı görülmektedir. Anılan hata ve eksiklikler esasında idarelerin denetiminde önemli sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan Sayıştay bulgularının gereğinin yerine getirilmesi ve bu bulguların sürekli olarak izlenmesinde kamu yararı olduğu açıktır.

2.3.1.2.İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim

Belediyelerin malî işlemleri haricindeki diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir (5393,md. 55). Anayasa'nın 127'nci maddesine göre mahalli idarelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri görevleri ile ilgili haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmektedir.

İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki denetim yetkilerinden bir diğeri ise "belediye hizmetlerinde aksama" durumudur. İçişleri Bakanlığı, talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenen belediye hizmetlerinde ciddi bir aksaklık meydana geldiği ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin belirlendiği takdirde, aksamanın giderilmesi için İçişleri Bakanı, belediye başkanına makul bir süre vererek aksamanın giderilmesini talep edebilmektedir. Aksamalar, belediye başkanı tarafından giderilmezse bu gerekliliği o ilin valisinden isteyebilir. Vali, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi için öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarını, hala mümkün olmayan durumlar da ise diğer kamu kurum ve kuruluşların kaynaklarını kullanabilir (5393, md.57).

Dış denetim “idari ve mali dış denetim” olarak ikiye ayrılmaktadır. Mali denetim, dış denetim olarak Sayıştay tarafından yerine getirilmekte iken diğer idari işlemler konusunda ise genellikle İçişleri Bakanlığı yetkili olmaktadır (Aktalay ve Abdulkakimoğulları,2010:182). Mahalli idareler, vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı tarafından mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla teftiş, denetleme, inceleme ve soruşturmaya tabi tutulabilmektedirler.

2.3.1.2.1. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetimi

Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği 02.06.2021 yılında 31499 sayılı RG’ de yayınlanmıştır. Yönetmeliğin 5’inci maddesinde Kurul’un, İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak görev yaptığı ve müfettişlere; Cumhurbaşkanı, Bakan ve Kurul Başkanı dışında hiçbir makam veya merci emir ve talimat veremeyeceği hüküm altına alınmıştır. Mülkiye müfettişleri vasıtasıyla yapılan denetimler, yönetmelik esaslarına göre denetim kapsamına giren birimlerin üç yılda bir denetlenmesini gerektirmektedir. Mülkiye müfettişleri, İçişleri Bakanı’nın onayı ile olağan denetim programı dışında özel teftiş, inceleme, soruşturma ve araştırma yapılabilmektedirler (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü,2022:102). 2017-2021 yılları arasında mahalli idarelerde gerçekleştirilen teftişlere istinaden hazırlanan rapor sayıları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2.1. 2017-2021 Yılları Arasında Mülkiye Müfettişleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları

	2017	2018	2019	2020	2021
Mülkiye Müfettişleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları	690	625	990	689	833

Kaynak: 2017-2021 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

2017 ve 2021 yıllarında mülkiye müfettişleri tarafından tanzim edilen raporlar Tablo 2.1.’de gösterilmiştir. Tabloya göre mahalli idareler genelinde, 2017 yılında 690 adet, 2018 yılında 625 adet rapor düzenlenirken 2019 yılında rapor sayısı artış göstererek 990 a ulaşmıştır. 2020 yılında 689 adet ve 2021 yılında ise 833 adet rapor düzenlenmiştir.

Tablo 2.2. 2017-2021 Yılları Arasında Mülkiye Müfettişleri Tarafından Hazırlanan Raporların Tasnifi

Raporun Türü	2017	2018	2019	2020	2021
Araştırma Raporu	83	86	198	97	155
Ön İnceleme Raporu	323	366	298	275	400
Değerlendirme Raporu	-	-	136	-	-
İnceleme Raporu	47	43	72	17	24
İnceleme Araştırma Raporu	1	6	63	54	-
Tevdi Raporu	118	94	23	78	77
Disiplin Raporu	1	2	50	14	8
Tazmin Raporu	26	20	29	32	29
Teftiş Raporu (Özel)	91	8	121	122	140
TOPLAM	690	625	990	689	833

Kaynak: 2017-2021 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

2017 ve 2021 yılları arasında mülkiye müfettişleri tarafından mahalli idarelerle ilgili hazırlanan raporların tasnifi Tablo 2.2. 'de yapılmıştır. Tablo 2.2.'ye göre incelenen 2017-2021 yıllarında mülkiye müfettişleri tarafından ağırlıklı olarak ön inceleme raporu düzenlendiği görülmektedir.

2.3.1.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri Denetimi

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesi kontrolörlerin görev alanını; mahalli idareler ve bunlara bağlı olan özel kanunla, Belediye Kanunu'yla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüsler olarak belirtilmiştir.

Yönetmelikte yer alan esaslara göre, teftiş kapsamındaki idareleri üç yılda bir denetlenmesi ilkesine göre her yıl İller İdaresi Genel Müdürlüğü ile Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanan programa göre olağan denetimler yapılmaktadır(Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2022:103).

11.04.1984 yılında 18369 sayılı RG 'de yayımlanan Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği'nin 20'nci maddesinde belirtildiği üzere, teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma görevleri bulunan kontrolörler bu yetkilerini İçişleri Bakanı adına yapmaktadırlar. Bahsi geçen Yönetmeliğin 28'inci maddesine göre İçişleri Bakanlığı tarafından gerekli görülen hallerde kontrolörlere; özel teftiş, inceleme ve soruşturma

görevleri verilebilmektedir. 2017 ve 2021 yılları arasındaki 5 yıllık süreçte mahalli idareler kontrolörleri tarafından denetlenen mahalli idareler için hazırlanan rapor sayıları Tablo 2.3.'de gösterilmiştir.

Tablo 2.3. 2017-2021 Yılları Arasında Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları

	2017	2018	2019	2020	2021
Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları	765	630	971	1088	990

Kaynak: 2017-2021 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2.3.'e göre 2017 yılında 765, 2018 yılında 630 rapor hazırlanırken 2019 yılı ve sonrasında düzenlenen rapor sayılarında ciddi bir artışın olduğu gözlenmektedir. 2019 yılında düzenlenen rapor sayısı bir önceki yıla göre %50'den fazla artış göstererek 971'e ulaşmıştır. 2020 yılında 1088 rapor ile son 5 yılın en fazla rapor hazırlanan yılı olmuştur. 2021 yılına gelindiğinde ise 990 adet rapor hazırlandığı görülmektedir.

Tablo 2.4. 2017-2021 Yılları Arasında Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Hazırlanan Raporların Tasnifi

Raporun Türü	2017	2018	2019	2020	2021
Ön İnceleme Raporu	228	203	172	316	311
Denetim Raporu	332	192	338	417	368
Tevdi Raporu (Cumhuriyet Savcılığına)	53	25	86	70	33
Tevdi Raporu (Valilik-Kaymakamlıklara)	41	22	51	37	51
Tevdi Raporu (TBMM)	-	-	-	-	-
Tevdi Raporu (Diğer Bakanlıklara)	1	1	4	2	-
İnceleme Araştırma Raporu	62	168	156	181	179
Kamu Zararı Tespit Raporu	15	3	4	8	15
Özel Denetim Raporu	14	5	74	10	-
Disiplin Soruşturması Raporu	3	8	1	5	4
Araştırma Raporu	-	-	-	-	-
Değerlendirme Raporu	-	-	12	30	28
Mali Durum Raporu	16	3	73	12	1
TOPLAM	765	630	971	1.088	990

Kaynak: 2017-2021 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

2017 ve 2021 yılları arasında hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'na sunulan raporların tasnifi Tablo 2.4'de gösterilmektedir. İncelenen yıllarda mahalli idareler kontrolörleri tarafından ağırlıklı olarak denetim raporu ve ön inceleme raporlarının hazırlandığı görülmektedir.

2.3.2.Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetimi

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukların gün geçtikçe artması, yürütülen faaliyetler için harcamaların devasa boyutlara ulaşmasıyla kamu kaynağı kullanan ve tüzel kişiliği bulunan büyükşehir belediyelerinde etkin, verimli ve bağımsız bir iç denetim sisteminin işler hale gelmesi gün geçtikçe önem kazanmaktadır.

İdare içerisindeki muhtemel risklerin belirlenmesi aşamasında yönetime yardımcı olmak, risklerin meydana getireceği kayıpları azaltmak ve iç kontrolün etkinliği ile yerindeliğini değerlendirip, iş süreçlerinde verimliliğin sağlanması, iç denetimin kamu idaresine yaptığı ekonomik katkıları olarak sayılabilmektedir (Uzun, 2009:64). İç denetim, yönetime rakip olmayıp yönetimle kol kola, omuz omuza yürüyen ve kendini yönetimin üstünde görmeyen bir felsefe izlediğinde yapıcı olmakta ve kuruma değer katmaktadır (Gönülaçar,2007:21).

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim türleri dört ana başlık altında aşağıda incelenmektedir. Hiyerarşik denetim, belediye meclisleri tarafından gerçekleştirilen denetim teftiş kurulları tarafından yapılan denetim ve iç denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen denetim ayrımına dair açıklamalara aşağıda yer verilmiştir.

2.3.2.1.Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetim, Anayasa'da yer alan bir denetim türü değildir. Aynı tüzel kişilik içinde yer alan amirlerin memurlarını denetlemesi anlamına gelen hiyerarşik denetim süreklilik arz eden genel bir yetkidir (Dağdeviren,2020:11).

Üstün astını yönlendirmesi, emirler vermesi, iş ve işlemlerini kontrol etmesi, sevk ve idare etmesi, iş süreçlerine dair yasaklar getirmesi gibi genel yetkileri içeren hiyerarşik denetimde anılan kural ve kaideler "kanunsuz emir" kuralı kapsamında ast için bağlayıcıdır. Fakat hiyerarşik denetim üste, astının yerine geçerek, astın görevli olduğu bir konuda işlem yapma ve karar alma yetkisini vermemektedir. Bu yöndeki bir işlem yetki tecavüzü ile sakat bir işlem olacağı da şüphesizdir. Hiyerarşik denetimde; üste, astın

işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik bakımından denetleyebilme yetkisi; ayrıca üstün, astın işlemlerini, geri alabilme, düzeltebilme veya uygulamasını geciktirebilme yetkisini de vermektedir (Gedik,2012:42).

2.3.2.2.Belediye Meclisi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde, belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarının "faaliyet raporunu değerlendirme", "denetim komisyonu", "soru", "genel görüşme" ve "gensoru" yoluyla kullanacağı belirtilmektedir.

Belediye başkanı tarafından 5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesine göre faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Faaliyet raporu belediyenin stratejik plân ve performans programına göre yürütülen işlerin daha önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre gerçekleşme durumu gösterip meydana gelen sapmaları nedenleriyle ortaya koyan ve ayrıca belediye borçlarının mevcut durumunu gösteren bir rapordur. Rapor, Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulmaktadır. Bir nüshası Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderilen rapor, sonrasında kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre; "*Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali dosyayı inceledikten sonra gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştay'a gönderir.*" hükmü yer almaktadır. Belediye başkanının başkanlıktan düşmesi ancak Danıştay'ın yetersizlik kararını uygun görmesiyle gerçekleşmektedir.

Belediye meclisi tarafından denetim komisyonu oluşturulacağı 5393 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde belirtilmiştir. Kanun'a göre il, ilçe ve nüfusu 10.000'den fazla olan belediyeler, her yıl Ocak ayı toplantısında kendi üyeleri arasından, gizli oy ile belirleyeceği en az üç, en çok beş üyeyi bir önceki yılın gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve kayıtların durumunu incelemek üzere görevlendirmektedir. Her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması ile oluşturulan denetim komisyonu, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlaması ve çalışmalarına ilişkin raporu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunması gerekmektedir. Meclis denetimi sonucunda suç teşkil eden hususlar ile ilgili meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusu bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde "*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*" hükmü yer almaktadır. Bu uygulamaya göre de meclise ilgililerin soru konusu edilen hususta bilgi vermesi amaçlanmaktadır. Nitekim karar organı olan meclisin doğru karar alabilmesi için bilgilendirilmeleri gerektiği açıktır.

Meclis üyelerinin belediyenin faaliyetleri ile alakalı bir konuda genel görüşme açılmasını talep etme hakları da bulunmaktadır. Bunun için meclis üyelerinin en az üçte biri meclis başkanlığına istekte bulunması gerekmektedir. Genel görüşme isteği meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin 7'nci ve 8'inci fıkrası belediye meclis denetimlerinden olan gensoru ile ilgilidir. İlgili maddeye göre; "*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. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkra göre işlem yapılır*" hükmüne göre gensoru ile faaliyet raporunun görüşülmesi denetim yolunun aynı iş akışına tabi tutulduğu da görülmektedir.

2.3.2.3. Teftiş Kurulu Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Doğrudan belediye başkanına bağlı olarak çalışan teftiş kurulu, sadece belediyeyi değil aynı zamanda görev verilmesi halinde bağlı kuruluşlar ve işletmelerin çalışmalarını da denetleyebilmektedir. Teftiş sonucunda hazırladığı raporu doğrudan belediye başkanına sunar ve bu rapora istinaden belediye başkanı suç teşkil eden bir durumda olayı adli makamlara taşıyabilir ve kusura sebebiyet veren personeli görevden uzaklaştırılmasını teklif edebilir. Belediye müfettişleri, teftiş faaliyetleri esnasında her türlü belgeye ulaşma yetkisine sahiptir (Şahin,2008:52). Teftiş kurullarında müfettişler tarafından düzenlenen raporların, inceleme ve teftiştan ziyade ağırlıklı olarak soruşturma raporlarından oluşmaktadır (Alıcı ve Yıldız,2021:315).

Belediye teftiş kurullarının çalışma, usul ve esaslarına ilişkin kanun düzeyinde genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Her belediye teftiş kurulu, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliklerini hazırlayarak karar organı olan meclise sunmaktadırlar. Meclis tarafından kabul edilen yönetmelik ise görüş almak üzere Çevre,

Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na iletilerek uygun görüş alınmaktadır. Söz konusu makamın düzeltici işlem istemesi halinde de anılan değişiklikler yine meclis kararı ile ilgili yönetmelik üzerinde tatbik edilmesi akabinde yürürlüğe girmektedir. Öte yandan yönetmelikler özelinde bir tip yönetmelik taslağı çalışması olmaması sebebiyle de teftiş kurullarının görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelerde farklılıklar oluşabilmektedir (Sarıkaya,2019:20).

Teftişin en önemli işlevlerinden biri olan caydırıcılık teftişin temel kuralı olarak bilinen “güvenmek iyidir, ama denetim daha iyidir” deyişi ile örtüşmektedir. Teftiş mekanizmasının sorunsuz işlediği bir idarede, personel yaptığı iş ve işlemlerde daha dikkatli davranırken, art niyetli personel teftiş faaliyetleri sonucunda yakalanabileceği düşüncesi ile bu eylemlerinden vazgeçebilirler (Gedik,2012:43). Düşünülenin aksine teftiş faaliyetleri zamansız, istenildiği zaman yapılan bir faaliyet değildir. Teftiş programlı ve sistemli şekilde gerçekleştirilen bir yapıya sahiptir (Okur,2010:583).

Müfettişler iç denetçilere oranla daha icrai yetkilerle donatılmış ve gerektiğinde yargısal mercilere başvuru hakları da bulunmaktadır. Fakat mahalli idarelerde iç denetçi atamalarının yapılması sonucunda belediye müfettişlerinin görev alanları daralmış, denetim idari konular ile sınırlı tutulmuştur. Öte yandan aynı idare içinde iki farklı denetim yapısının var olması sebebiyle uygulamada görev çakışması veya yetki karmaşası gibi tereddütler de ortaya çıkmıştır (Alıcı,2008:229).

2.3.2.4.İç Denetim Birimleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

İç denetçiler, üst yönetici tarafından, başka bir deyişle belediye başkanı tarafından atanmaktadır. İç denetçiler görevlerini ifa ederken bağımsız hareket etmektedirler. Fakat bahsedilen bağımsızlık idareden bağımsız olma anlamını taşımamaktadır. Belediye başkanı tarafından atanıp, mevzuatta sayılı hallerin oluşması ve iç denetçi sertifikasının iptali halinde görevden alınması, iç denetim faaliyetleriyle ilgili tüm konularda en son mercii belediye başkanı olması ve denetim esnasında suç teşkil eden bir hususun tespiti halinde anılan durumu üst yönetici olan belediye başkanına bildirilmesi ve doğrudan adli mercilere dosyayı ilememesi esasında iç deneticilerin bağımsız oldukları söylemini kısmen dayanaksız kılmaktadır (Alıcı,2006:48).

İç denetim faaliyetlerinin idare içerisindeki etkinliğini belirleyen bazı unsurlar bulunmaktadır. Bunlar; iç denetimin idare içerisindeki konumu, faaliyet ve görev alanı,

her türlü bilgi, belge ve kayda erişebiliyor olması, bağımsızlık ve tarafsız olması, iç denetçilerin yetkinlikleri, raporlama ve kalite güvencesinin kabul görmüş standartlara uygun olması olarak sıralanabilir (Uzun,2009:63).

Geçmişe dönük olarak iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetleyen teftiş ile iç denetim arasındaki fark; iç denetimin odak noktasının mevzuattan ziyade risk olmasıdır. İç denetim geçmiş yerine geleceğe yönelmekte, kişilerin hataları yerine sistem ve süreçlerin hataları ile iyileştirmeye açık hususlarla ilgilenmektedir (Güner,2009:214). Büyükşehir belediyelerinde hem iç denetim hem de teftiş kurullarının faaliyet göstermesi iki birimin görev, yetki ve sorumluluk açısından tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Sistemin sıkıntılarını ortadan kaldırmak amacıyla çözüm önerileri sunan çalışmalar da bulunmaktadır.

Apan (2012), çalışmasında denetim birimleri arasında koordinasyon sağlayacak ve denetim sistemi ile ilgili yapılacak düzenlemeleri tek elden yürüten bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulması önerisinde bulunmaktadır. Kurul aynı zamanda danışma ve koordinasyon görevlerini yürütecek ve denetim elamanlarının bağlı olacakları ilke ve standartları belirleme görevini yerine getirecektir.

Alıcı (2016) ise; teşkilat yapısının sadeleştirilmesi ve denetim kaynakların etkili ve verimli kullanılması amacıyla teftiş kurulu ve iç denetim birimlerinin reorganizasyonu bağlamında iki birimin tek tip bir “Denetim Kurulu Başkanlığı” gibi yeni bir modelde birleştirilmesi ile denetimde çift başlı yapının ortadan kalkacağı ve denetim kaynaklarının rasyonel kullanacağı vurgusunu yapmıştır.

2.4. Teftiş Kurulu ve İç Denetim Birimi Ayrımı

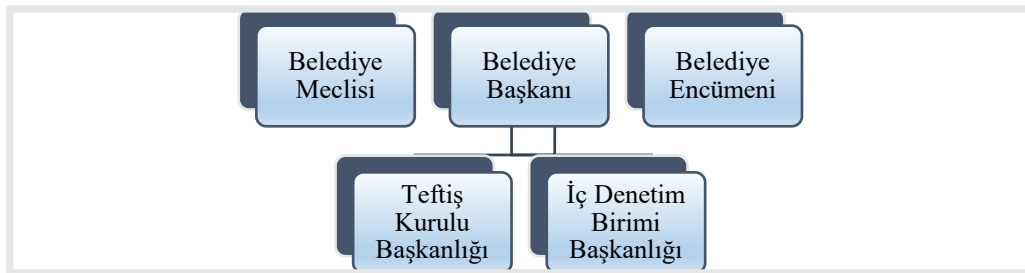
İç denetim birimi süreklilik arz eden, idareye danışmanlık faaliyetleri kapsamında öneriler sunarken teftiş kurulu denetimlerini daha çok soruşturma amaçlı, idarenin başvurusu neticesinde harekete geçen ve idarede meydana gelen hataları bulmaya ve yanlış arayıcı bir tutum sergilemektedir. Etkin bir iç denetim idareyi dış denetime hazırlayan ve idarenin iş ve işlemlerini gelecek odaklı iyileştirmeye çalışırken teftiş kurulu daha çok, hataların tespitine yönelik geçmiş odaklı bir denetimdir ve yapılan denetimde birey ve olay odaklı çalışmaktadır.

İç denetim dış denetime göre daha uzun süreli ve kapsayıcı bir nitelik taşımaktadır. İdarenin kendi iç denetim mekanizması ile yapıldığından dolayı ayrıca iç işleyişe hâkim olan denetim görevlileri söz konusu faaliyetler sırasında daha detaylı bir denetimi de gerçekleştirebilmektedirler (Alıcı,2016:187).

İç denetim faaliyetlerini teftiş faaliyetinden ayıran önemli bir özellik; var olanı inceleyip değerlendirmekten ziyade yapılan faaliyetleri geliştirmek adına öneriler sunma noktasında iyileştirme gayesi gütmektedir. Bu bağlamda iç denetimin yapılan faaliyetlerin etkinliği ve verimliliğini artırmak için öngörü geliştirip, daha önce belirlenen hedeflere ulaşmayı engelleyecek riskleri ortaya koymak, hatta bu riskleri fırsata dönüştürebilmek için çalışmalar yapmaktadır (Türkyılmaz,2014:21).

5018 sayılı Kanun Tasarısının ilk halinde ve Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısında teftiş kurullarının kaldırılması ve müfettişlerin iç denetçi olarak atanması öngörülmüş; ancak Cumhurbaşkanının Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısını veto etmesi nedeniyle 5018 sayılı Kanun Tasarısında yer alan bu yöndeki düzenlemenin kaldırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylelikle kamu idarelerinde hem iç denetim hem de teftiş kurullarının yer aldığı ikili bir denetim mekanizması oluşmuştur. Teftiş kurulu ile iç denetim birimlerinin tam ve açık bir şekilde görev ayrımı yapılmaması ile iki birim arasında görev çakışması meydana gelmiştir (Bozkurt,2018:18).

Türkiye’de uygulanan hali ile idari, mali ve adli açıdan soruşturma, işten el çektirmeyi teklif etme ve delillere el koyma gibi görevleri olan teftiş kurulları bu yönü ile yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve caydırıcı bir fonksiyon üstlenilmesi gibi konularda, yetkileri kanunla sınırlandırılmış olan iç denetime göre daha etkili bir denetim aracıdır (Okur,2010:583).



Şekil 2.1. Teftiş Kurulu ve İç Denetim Biriminin Büyükşehir Belediye Teşkilatındaki Yeri

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile diğer mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

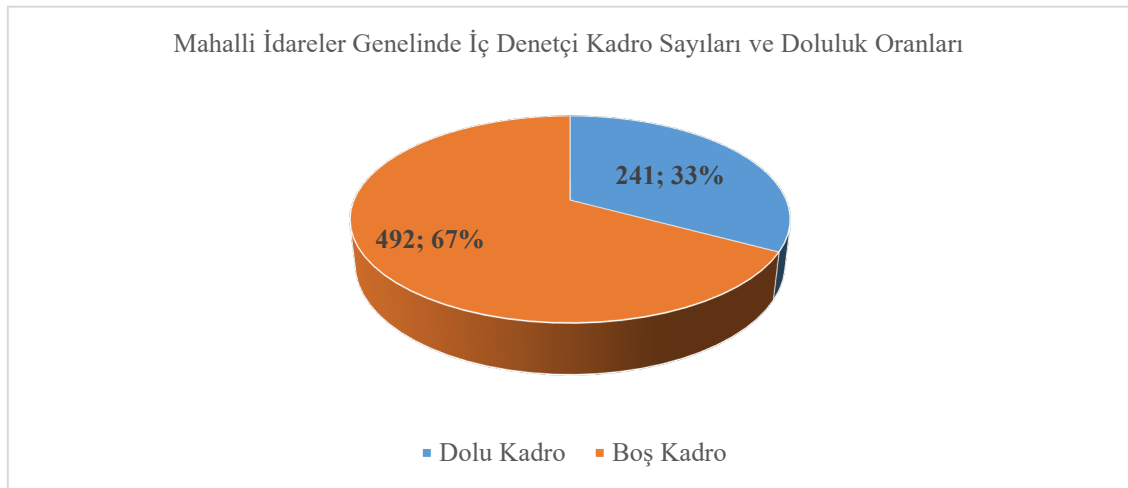
Şekil 2.1.'de görüldüğü üzere teftiş kurulu başkanlığı ve iç denetim birim başkanlığı arasında ast/üst ilişkisi bulunmamaktadır. İki birim de doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. Ancak kendi aralarında yazışma yapmaları ahalinde de eşit konumda bulunmaları sebebiyle birbirlerine arz şeklinde yazışma yapmaları gerektiği değerlendirilmektedir.

2.5. Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim Sistemine İlişkin Temel Sorunlar

Büyükşehir Belediyelerinde iç denetim birimi ve teftiş kurulları denetimine ilişkin sorunları temelde iki gruba ayırabiliriz. Bunlar; idare faaliyetlerinden kaynaklanan sorunlar ve idarenin faaliyetleri dışarısından kaynaklanan sorunlardır.

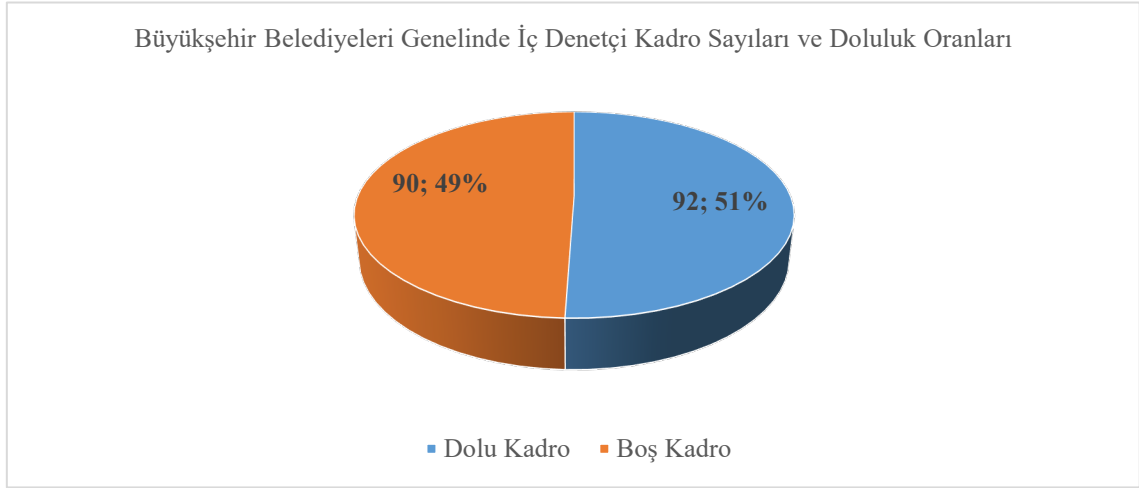
2.5.1. İdarenin Faaliyetlerinden Kaynaklanan Sorunlar

“Denetim Kadrolarına Yeterli Düzeyde Atama Yapılmaması” idareler özelinde rastlanan en yaygın sorundur. Bu durum sadece büyükşehir belediyelerinde değil mahalli idareler genelinde de söz konusudur. İDKK'nin 2021 Faaliyet Raporu'nda yer alan bilgiler doğrultusunda hazırlanan Şekil 2.2.'de mahalli idareler genelinde iç denetçi kadro sayısı ve bu kadroların doluluk oranı göstermektedir. Türkiye'de mahalli idarelerde toplam 733 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Söz konusu bu kadroların %33'üne tekabül eden 241 adet kadroya atama yapılmıştır. Kadroların büyük çoğunluğuna isabet eden %67'sine iç denetçi kadroları boş kalmıştır.



Şekil 2.2. Mahalli İdareler Genelinde İç Denetçi Kadro Sayıları ve Doluluk Oranları

İDKK'nin web sitesinde yayımlanan 31.05.2023 tarihi itibarıyla kamu idarelerinde iç denetçi kadro sayısı verilerinden şekil 2.3.'de yer alan büyükşehir belediyeleri iç denetçi kadro sayıları elde edilmiştir. 3030 sayılı Kanun ile sayıları otuza ulaşan büyükşehir belediyelerinde 2023 yılı son verilerine göre toplamda 182 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Söz konusu kadrolardan 92 adedine atama yapılmış, 90 adet kadro halen boş durumdadır. Dolu kadronun toplam kadroya oranı ise %51 düzeyindedir.



Şekil 2.3. Büyükşehir Belediyeleri Genelinde İç Denetçi Kadro Sayıları ve Doluluk Oranları

“İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin” 21’inci maddesinde bahsedildiği üzere iç denetçiler bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan tarafından, diğer idarelerde ise üst yöneticiler tarafından, sertifikalı adaylar içerisinde atanmaktadır ve aynı usulle görevden alınmaktadır. Belediyelerde iç denetçiler en üst idari amir olan büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Fakat yukarıda yer alan şekilden de anlaşılacağı üzere gerek mahalli idareler özelinde gerekse büyükşehir belediyelerinde yöneticilerin iç denetçi atama konusunda çekimser oldukları anlaşılmaktadır.

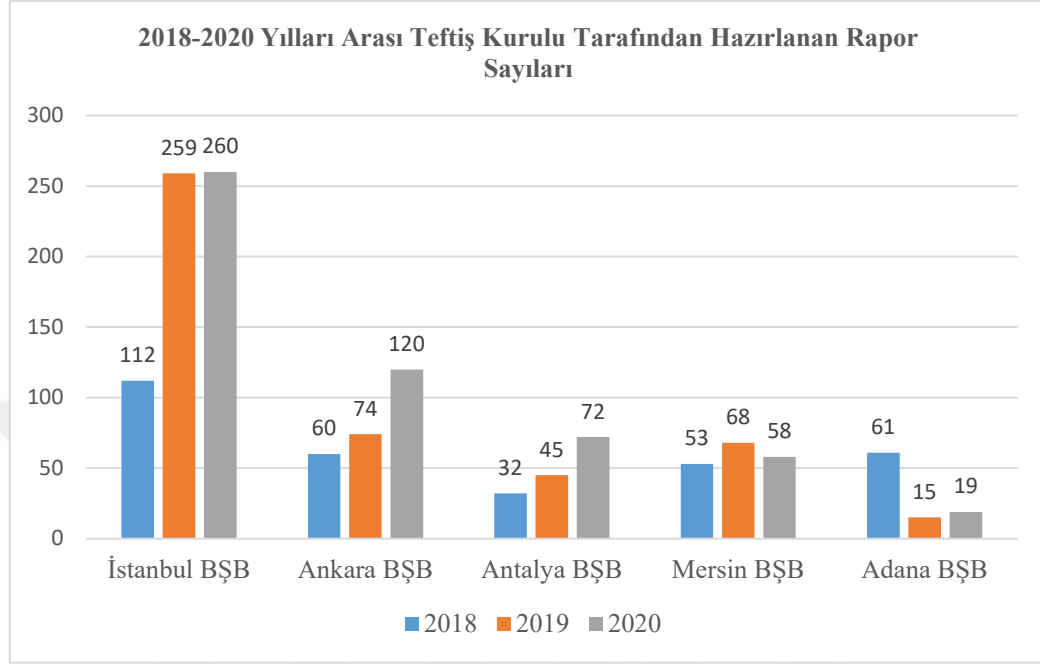
“Üst Yöneticilerin Denetime Bakış Açısı” özelinde de idarelerde çeşitli sorunların olduğu gözlemlenmektedir. Mahalli idareler genel seçimi ile halk tarafından seçilerek görev başına gelen büyükşehir belediye başkanlarının hem belediyeyi hem de denetim birimlerini tanıması zaman almaktadır (Alıcı,2016:195). İç denetçi ataması yapmayan

idarelerde iç denetim hakkında yeterli bilgiye sahip olunmadığı ve iç denetime olan gereksinimin henüz fark edilmediği ileri sürülmektedir. Bu nedenle iç denetçi ataması yapmayan idarelerde denetçi atamasının yapılması için üst yönetici ve diğer çalışanlara iç denetim hususunda eğitim ve bilgilendirme ile bu konuda farkındalık yaratılması sağlanması gerekmektedir (Esen,2019:57).

Büyükşehir belediyelerinde en üst idari amir olan büyükşehir başkanlarının denetime olumsuz bakış açısı sergilemeleri, iç denetçi atamalarının yetersiz düzeyde olmasından anlaşılabilir. Kendi dönemlerine ait yolsuzluk ve usulsüzlüklerin denetlenmesini istemeyen seçilmiş belediye başkanları iç denetçilerin denetim yapmasını engellemekte, aksi yönde hareket eden denetçilerin ise iç denetim plan ve programlarını onaylamayarak çalışmalarına mani olabilmektedirler (Sarıkaya,2019:65). İç denetim, dış denetim gibi zorunlu olmadığından ve dış denetimin yaptırım gücüne sahip olmadığından dolayı üst yöneticiler tarafından tam anlamıyla dikkate alınmamaktadır. 5018 sayılı Kanun ile Türk kamu yönetiminde yerini bulan iç denetimin işlerlik kazanabilmesi için Kanunda atamaların zorunlu hale getirilmesi ve kamu idarelerinde yaptırım gücünün artırılması gerekmektedir (Aydın,2016:23).

“Denetimin asıl amacı dışında kullanılması” çerçevesinde de iç denetim birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları dışındaki konularda da faaliyette bulunmaları istenebilmektedir. İç denetime ilişkin temel sorunlardan bir tanesi her beş yılda bir düzenli olarak yapılan mahalli idareler seçimleri sonrasında siyasi parti açısından el değiştiren büyükşehir belediyelerinde, teftiş faaliyetlerinin gözle görülür bir biçimde artmasıdır. Bu yönü itibariyle de teftiş faaliyetlerinin asıl amacı her ne kadar idare tarafından yürütülen işlemlerin denetimi, soruşturması, incelenmesi ve önleyici tedbirler alınması olsa da, yerel seçimler sonrasında yapılan teftiş faaliyetlerinin sayısının ciddi oranda artması nedeniyle, teftiş işlemlerinin bir önceki siyasi parti dönemine ait hataların ortaya çıkartılması amacıyla yapıldığı kanısına ulaşılmaktadır. 31 Mart 2019 tarihinde yapılan yerel seçimlerde Ankara, İstanbul, Adana, Mersin ve Antalya siyasi parti değişikliği yaşanan büyükşehirlerdir. 2019 yılının Mart ayında gerçekleşen yerel yönetimler seçimleri öncesi ve sonrasında teftiş kurullarının rapor sayılarındaki değişiklikten yola çıkarak söz konusu durum yorumlanmaya çalışılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin web sitelerinde yayınladıkları yıllık faaliyet raporları incelenerek aşağıda yer verilen Şekil 2.4. hazırlanmıştır. Seçimlerin 2019 yılının Mart ayında gerçekleşmesi nedeniyle 2018-2019

yılları arasında bir incelemenin sonucu yanıtacağı fikri sebebiyle inceleme 2018 ve 2020 yılları arasını kapsamaktadır.



Şekil 2.4. 2018-2020 Yılları Arası Teftiş Kurulu Tarafından Hazırlanan Rapor Sayıları
Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporlarında yer alan bilgiler esas alınarak derlenmiştir.

Şekil 2.4.'de yer alan Büyükşehir Belediyeleri'nin faaliyet raporları incelendiğinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 yılında Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından toplamda 112 adet inceleme, idari soruşturma, ön inceleme ve muhtelif diğer çalışmalar yapıldığı görülmektedir 2019 yılında ise, Teftiş Kurulu tarafından düzenlenen rapor sayısı geçen yıla oranla iki katından fazla artış göstererek 259'a ulaştığı görülmekte ve 2020 yılında ise 260 adet inceleme, idari soruşturma, ön inceleme ve muhtelif diğer çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Ankara BŞB'de ise 2018 yılında Teftiş Kurulu tarafından 60 adet, 2019 yılında 74 adet ve 2020 yılında ise düzenlenen rapor sayısı büyük bir artış göstererek 120'ye ulaşmıştır. Yerel seçimler sonrasında teftiş faaliyetlerinin arttığı benzer bir durum da Antalya BŞB'de gerçekleşmiştir. 2018 yılında 32 adet, 2019 yılında 45 adet ve 2020 yılında ise 72 adet inceleme, araştırma ve soruşturma raporu düzenlenmiştir. Mersin BŞB müfettişleri tarafından 2018 yılında 53 adet, 2019 yılında 68 adet ve 2020 yılında ise 58 adet denetim raporu düzenlenmesinden yerel seçimler sonrasında teftiş faaliyetlerinde artış meydana geldiği anlaşılmaktadır. 31 Mart 2019 yılında yapılan yerel seçimlerde siyasi parti

değişikliği yaşandığı halde teftiş kurulu faaliyetlerinde artış yaşanmayan tek BŞB Adana'dır. 2018 yılında 61 adet olan teftiş rapor sayısı 2019 yılında 15'e, 2020 yılında ise 19'a düşmüştür. Şekil 2.4'de yer alan BŞB'lerden hareketle, siyasi parti değişikliği yaşanan BŞB'lerde teftiş faaliyetlerinin genel itibariyle artma eğiliminde olduğu ve denetimin asıl amacı dışında kullanıldığı yorumu yapılabilmektedir.

2.5.2. İdarenin Faaliyetleri Dışından Kaynaklanan Sorunlar

Büyükşehir belediyelerinde “çift başlı denetim mekanizması” şeklinde denetimin örgütlenmesi başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. İdarelerde iç denetim birimlerinin oluşturulması ve iç denetçi tahsisleriyle beraber teftiş kurullarında isim ve fonksiyonel değişikliğe gidilmiştir. İç denetim alanında yapılan mevzuat düzenlemeleriyle idarelerde iç denetim sistemi çeşitlenmiştir. Bu durum aynı idarede farklı denetim yapılarının oluşmasına ve çift başlı denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Bu mekanizma bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. İç denetim biriminin “rehberlik faaliyeti” ve “önleyici denetim” fonksiyonu ile teftiş kurullarının “rehberlik fonksiyonu” birbiriyle çelişmeye başlamıştır. Söz konusu çift başlı denetim yapısı denetim kaynaklarının verimli kullanılmaması ve denetim israfının oluşması gibi eleştirilere neden olmuştur (Alıcı,2016:187). Diğer taraftan iç denetimin mali, teftiş kurullarının da idari konulara bakabileceği şeklinde yaygın bir yanlışlığın da devam ettiği görülmektedir.

Öte yandan “Teftiş Kurulları Özelinde Koordine Edici Bir Üst Kurulun Olmaması” da bir diğer sorundur. Teftişin idareden idareye değişiklik arz eden bir yapıda olmasının nedeni olarak kurumlar arası ilişki ve koordinasyonu sağlayan, ayrıca teftiş kavramını geliştirilip belli başlı ortak standartlara bağlanmamasından ötürü olduğu söylenebilir (Okur,2010:583). Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak tüm kurumlarda görev yapan iç denetçiler için koordine edici bir görev üstlenerek faaliyetlerini bu yönde sürdüren İDKK benzeri bir yapı, teftiş kurullarında mevcut değildir. İç denetim alanında merkezi uyumlaştırma, koordinasyon ve rehberlik etme görevlerini yerine getiren İDKK aynı zamanda iç denetçi eğitim ve sertifikasyon işlemlerini yerine getirmekte ve mesleki standartları belirlemektedir. İDKK; kurumların iç denetim faaliyetlerine ilişkin raporlarını inceleyip sonuçlarının yer aldığı Kamu İç Denetim Genel Raporlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır. Rapor sayesinde iç denetime ilişkin genel bir değerlendirme yapılabilmektedir. Teftiş kurullarının müfettiş kadrolarının doluluk oranını görebileceğimiz, yıl içerisinde yapılan teftiş, idari

soruşturma ve inceleme sayısını ve niteliğini öğrenebileceğimiz teftiş genel faaliyet raporu gibi bir rapor bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyeleri özelinde faaliyet raporlarında bu bilgiler kısmen takip edilebilmektedir.

“Denetim Kanunu” şeklinde bir üst normun bulunmaması da bir diğer sorun olarak görülmektedir. Türkiye’de denetim sisteminin temel bir kanuni düzenleme yerine farklı kanuni düzenlemelere, hatta ikincil düzenlemelere dayanması, dağınık ve karmaşık bir denetim sistemi görüntüsü oluşmasına yol açmıştır (Bozkurt,2018:18). 1997 yılının Aralık ayında düzenlenen Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesine göre AB’ye üye olacak aday ülkelerle ilgili, Konsey’e ve Avrupa Parlamentosu’na belirli aralıklarla sunulacak ilerleme raporu Avrupa Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir (Gökalp,2013;46). AB Komisyonu’nun 2022 yılı Türkiye raporunda “*Mevzuatta ve iç denetim ve teftiş kuruluşları arasındaki uygulamada mevcut olan açıklık eksikliği, iç denetim fonksiyonunun etkililiğine zarar vermektedir*” ifadelerine yer verildiği görülmüştür (Avrupa Birliği Komisyonu,2022:77).

Türkiye’de, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, denetim elemanlarının göreve başlama, atanma, görev, yetki ve sorumluluklarını ve mesleki güvencelerini belirleyen, teftiş ve denetim ilkelerinin yer aldığı inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinin düzenliliğini sağlayan temel bir yasal düzenleme mevcut değildir. Bahsi geçen konuların bazıları çeşitli kanunlar vasıtasıyla sınırlı olarak yasal zeminde yer bulmuştur. Dolayısıyla sayılan konuların tamamını içeren “Türk Yönetmelik Teftiş ve Denetim Kanunu” isimli tek ve genel bir kanunun çıkartılması çok sayıda soruna çözüm olabileceği düşünülmektedir (Yürekli,2015:283-284). Öte yandan sık sık denetim elemanlarının haklarının korunması maksadıyla da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda memur sınıfları arasında “Denetim Hizmetleri Sınıfı” tesis edilmesi noktasında da yoğun bir talebin olduğu görülmektedir.

2.6.Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim ve Teftiş Kurullarına İlişkin İstatistikî Bilgiler

İDKK’nin faaliyet raporları ve büyükşehir belediyelerinin yıllık olarak web sitelerinde yayınladıkları faaliyet raporları incelendikten sonra aşağıda yer alan büyükşehir belediyelerindeki iç denetim ve teftiş kurullarına ilişkin istatistikî bilgilere ulaşılmıştır. İDKK tarafından en son yayınlanan faaliyet raporu 2021 yılına ait olması

nedeniyle, istatistiki bilgilerde 2022 ve 2023 yıllarına ait veriler bulunmamaktadır. Ancak 31.05.2023 tarihi itibariyle İDKK tarafından kamu idarelerinde ihdas edilen, atama yapılan ve boş kalan iç denetçi kadro sayıları açıklandığından dolayı Tablo 2.5.'de 2023 yılı büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimi kadrolarının dolu/boş kadro incelemesinin yapılması mümkün olmuştur.

2.6.1. Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetçi Kadrolarının Durumu

05.10.2006 tarihinde 26310 sayılı RG' de "*Mahalli İdareler İçin İhdas Edilen iç Denetçi Kadroları Hakkında Karar*" yayımlanmış ve yayımlanan Bakanlar Kurulu kararında mahalli idareler için tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı 588 olarak belirlenmiştir. 31.05.2013 yılında ise mahalli idarelere 207 iç denetçi kadrosu tahsis edilmesine ilişkin kararname 28663 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.

İDKK tarafından yayımlanan 2021-2023 dönemi Kamu İç Denetim Strateji Belgesi'nde iç denetim ile ilgili amaç ve hedeflere yer verilmiştir. Hedeflerden bir tanesi de iç denetim faaliyetlerinin tüm kamu idarelerinde yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktır. Bu hususta iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, iç denetim başkanlıklarının idare teşkilat şemalarındaki yerlerinin belirlenmesi ve iç denetçi ataması yapılmayan kurumlarda iç denetçi atamalarının teşvik edilmesi yer almaktadır. Bu kapsamda 2023 yılı sonunda dolu kadro sayısının toplam kadro sayısına oranının %60'a yükseltilebilmesi için çalışmalar yapılacağından söz edilmiştir. 2006 yılında ilk kadro tahsisinden itibaren 17 sene geçmiş olması ve iç denetime yönelik mevzuatın neredeyse tamamlanmış olmasına rağmen iç denetçi kadro oranının %60'a yükseltilmesi gibi bir amaç belirlenmesi atamaya ilişkin sıkıntıların olduğunu açıkça gözler önüne sermektedir.

İDKK web sitesinde yayımlanan 31.05.2023 itibariyle kamu idarelerinde ihdas edilen iç denetçi kadrolarının boş/dolu kadro sayıları incelenerek Tablo 2.5.'de yer alan büyükşehir belediyelerinin iç denetçi kadrolarının durumu tespit edilmiştir.

Tablo 2.5. 2023 Yılı Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetçi Kadrolarının Durumu

Büyükşehir Belediyeleri	Toplam Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Dolu Kadroların Toplam Kadroya Oranı
1.Adana BŞB.	10	6	4	60%
2.Ankara BŞB.	15	9	6	60%
3.Antalya BŞB.	7	4	3	57%
4.Aydın BŞB.	4	2	2	50%
5.Balıkesir BŞB.	4	2	2	50%
6.Bursa BŞB.	7	2	5	29%
7. Denizli BŞB.	4	2	2	50%
8. Diyarbakır BŞB.	5	2	3	40%
9. Erzurum BŞB.	5	1	4	20%
10. Eskişehir BŞB.	6	1	5	17%
11. Gaziantep BŞB.	7	3	4	43%
12. Hatay BŞB.	4	2	2	50%
13. İstanbul BŞB.	20	18	2	90%
14. İzmir BŞB.	10	9	1	90%
15. Kahramanmaraş BŞB.	4	4	0	100%
16. Kayseri BŞB.	6	1	5	17%
17. Kocaeli BŞB.	7	0	7	0%
18. Konya BŞB.	6	3	3	50%
19. Malatya BŞB.	5	3	2	60%
20. Manisa BŞB.	4	2	2	50%
21. Mardin BŞB.	3	1	2	33%
22. Mersin BŞB.	7	7	0	100%
23. Muğla BŞB.	3	0	3	0%
24. Ordu BŞB.	3	1	2	33%
25. Sakarya BŞB.	5	1	4	20%
26. Samsun BŞB.	5	2	3	40%
27. Şanlıurfa BŞB.	4	1	3	25%
28. Tekirdağ BŞB.	3	0	3	0%
29. Trabzon BŞB.	5	2	3	40%
30. Van BŞB.	4	1	3	25%
TOPLAM	182	92	90	51%

Kaynak: İDKK, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-idareleri-ic-denetci-kadrolari,2023>.

Tablo 2.5. incelendiğinde 30 Büyükşehir Belediyesi için toplamda 182 adet iç denetçi kadrosu tahsis edildiği görülmektedir. Bu kadrolardan 92 adedine atama yapılmışken 90 adet iç denetçi kadrosuna atama yapılmadığı görülmektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Muğla Büyükşehir Belediyesi ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nde iç denetçi kadrolarının boş olduğu, Eskişehir, Erzurum, Kayseri, Mardin, Ordu, Sakarya, Şanlıurfa ve Van Büyükşehir Belediyelerinde ise sadece birer adet iç denetçinin görev yaptığı görülmektedir. 31.05.2023 tarihinde büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimlerinde dolu kadronun boş kadroya oranının %51 düzeyinde olduğu yukarıda yer alan tabloda anlaşılmaktadır. Tüm büyükşehir belediyeleri içerisinde kadrolarının tamamı dolu olan sadece 2 adet büyükşehir belediyesi mevcuttur.

Kahramanmaraş ve Mersin Büyükşehir Belediyelerinde tahsis edilen tüm kadrolara iç denetçi ataması yapılmıştır. Bu kapsamda 2023 yılı sonuna kadar İDKK tarafından %60 olarak hedeflenen toplam kadro sayısının dolu kadro sayısına oranının yakalanması çok zor gözükmektedir.

2.6.2. 2017-2021 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinde Yapılan İç Denetimin Türlerine Göre Sayıları

İç denetçilerin idareler özelindeki sayılarının yanı sıra iç denetim sisteminin kurulması ve aktif denetimlerin gerçekleştirilmesi anlamında iç denetim faaliyetlerinin sayısal bilgileri de önem taşımaktadır.

2018-2021 yılları arasında büyükşehir belediyeleri tarafından İDKK'ye gönderilen rapor sayıları ve bu idarelerde görev yapan iç denetçi sayılarından yola çıkarak hazırlanan iç denetçi başına düşen rapor sayıları Tablo 2.6.'da yer almaktadır.

Tablo 2.6. Büyükşehir Belediyelerinde 2018-2021 Yılları Arası İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı

Yıllar	İDKK'ye Rapor Gönderen İdare Sayısı	Toplam İç Denetçi Sayısı	Hazırlanan Rapor Sayısı	İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı
2018	13	89	170	1,91
2019	16	75	133	1,77
2020	14	72	94	1,30
2021	18	78	156	2,00
2018-2021 Yılları Arası İç Denetçi Başına Düşen Rapor Ortalaması				1.76

Kaynak: İDKK'nin 2018-2021 yılları Kamu İç Denetim Genel Raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

İDKK tarafından düzenli olarak web sayfasında yayımlanan son 4 yıla ait Kamu İç Denetim Genel Raporları incelendiğinde, 2018-2021 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin ortalama yarısında iç denetim faaliyetinin aktif olarak yürütülmediği veya hazırlanan raporların İDKK'ye gönderilmediği anlaşılmıştır. Hazırlanan raporları İDKK'ye gönderen idarelerde ise iç denetçi başına düşen rapor sayısının oldukça düşük olduğu gözlenmektedir. Bahsi geçen yıllar arasında iç denetçi başına düşen rapor sayısının oranı ortalama 1,30 ile 2,00 arasında değişmektedir. Tablo 2.6.'ya göre rapor performansı baz alındığında büyükşehir belediyelerinde iç denetim sisteminin etkin bir şekilde işlemediğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Tablo 2.7.'ye göre, 2018 ve 2021

yılları arasında büyükşehir belediyelerinde iç denetçi başına düşen rapor sayısı ortalamasının 1.76 olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2.7. 2018-2021 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinde Düzenlenen Rapor Türleri

BŞB.	2018			2019			2020			2021		
	Denetim	Danışmanlık	İnceleme	Denetim	Danışmanlık	İnceleme	Denetim	Danışmanlık	İnceleme	Denetim	Danışmanlık	İnceleme
Adana	6	0	0	6	0	0	5	0	0	3	0	0
Ankara	22	5	0	15	1	16	10	0	0	8	1	1
Antalya	8	24	0	4	17	0	9	20	0	12	29	0
Aydın	6	0	0	4	1	0	4	0	0	6	1	0
Balıkesir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bursa	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0
Denizli	5	0	0	-	-	-	4	0	0	2	0	0
Diyarbakır	8	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Erzurum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eskişehir	-	-	-	3	0	5	-	-	-	2	0	0
Gaziantep	0	7	0	3	0	0	-	-	-	-	-	-
Hatay	2	0	1	1	0	0	3	0	0	3	0	0
İstanbul	-	-	-	0	0	0	11	0	0	15	0	0
İzmir	23	0	0	24	0	0	4	4	0	3	12	0
Kahramanmaraş	-	-	-	0	0	4	0	0	0	20	0	1
Kayseri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kocaeli	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Konya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malatya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	2
Manisa	5	0	0	4	0	2	5	0	0	5	0	0
Mardin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2
Mersin	6	39	0	8	0	2	10	0	0	6	0	0
Muğla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordu	0	0	1	0	3	3	0	0	0	0	5	0
Sakarya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samsun	-	-	-	5	0	0	-	-	-	2	0	0
Şanlı Urfa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tekirdağ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabzon	-	-	-	3	0	0	4	0	0	5	0	0
Van	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	93	75	2	82	19	32	70	24	0	98	52	6
Yıllar İtibariyle Toplam Rapor Sayıları	170			133			94			156		

Kaynak: 2018-2021 Yılları İDKK Genel Faaliyet Raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

2018-2021 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin denetim sonuçlarının daha kapsamlı analiz edilebilmesi için yukarıda yer alan Tablo 2.7. hazırlanmıştır. 2018-2021 dönemi arasındaki Kocaeli, Muğla ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyeleri'nde ihdas edilen iç denetçi kadrolarına atama yapılmadığı, Aydın, Erzurum, Kayseri, Konya, Sakarya,

Şanlıurfa ve Van Büyükşehir Belediyeleri ise en az 1 adet iç denetçi istihdam edilmesine rağmen iç denetim sisteminin etkin çalışmadığı ve 2018-2021 yıllarını kapsayan 4 yıllık süreçte hiç iç denetim raporu düzenlenmediği ya da hazırlanan raporların İDKK'ye gönderilmediği anlaşılmaktadır. 30 büyükşehir belediyesi genelinde 2018 yılında toplam rapor sayısı 170 adet, 2019 yılında 133 adet, 2020 yılında 94 adet ve son olarak 2021 yılında ise 156 adet olarak hesaplanmıştır. İncelenen tüm dönemlerde en fazla denetim raporu, en az ise danışmanlık raporu düzenlendiği, kısmen de inceleme raporlarına rastlandığı anlaşılmaktadır.

2.6.3. Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayıları

Büyükşehir belediyeleri kapsamında hazırlanan 2021 yılına ait denetim, danışmanlık ve inceleme rapor sayıları ile idare bazında iç denetçi başına düşen rapor sayısı Tablo 2.8.'de gösterilmiştir.

Tablo 2.8. Büyükşehir Belediyelerine Göre 2021 Yılı İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı

Büyükşehir Belediyeleri	İç Denetçi Sayısı	Denetim Raporu Sayısı	Danışmanlık Raporu Sayısı	İnceleme Raporu Sayısı	İç Denetçi Başına Düşen Rapor Sayısı
1.Adana BŞB.	6	3	0	0	0,50
2.Ankara BŞB.	9	8	1	1	1,11
3.Antalya BŞB.	4	12	29	0	10,25
4.Aydın BŞB.	2	6	1	0	3,50
5.Balıkesir BŞB.	-	-	-	-	-
6. Bursa BŞB.	3	0	0	0	0
7. Denizli BŞB.	2	2	0	0	1
8. Diyarbakır BŞB.	-	-	-	-	-
9. Erzurum BŞB.	-	-	-	-	-
10. Eskişehir BŞB.	1	2	0	0	2
11. Gaziantep BŞB.	-	-	-	-	-
12. Hatay BŞB.	1	3	0	0	3
13. İstanbul BŞB.	18	15	0	0	0,83
14. İzmir BŞB.	9	3	12	0	1,67
15. Kahramanmaraş BŞB.	4	20	0	1	5,25
16. Kayseri BŞB.	-	-	-	-	-
17. Kocaeli BŞB.	-	-	-	-	-
18. Konya BŞB.	-	-	-	-	-
19. Malatya BŞB.	3	6	2	2	3,33
20. Manisa BŞB.	2	5	0	0	2,50
21. Mardin BŞB.	1	0	2	2	4
22. Mersin BŞB.	7	6	0	0	0,86
23. Muğla BŞB.	-	-	-	-	-
24. Ordu BŞB.	2	0	5	0	2,50
25. Sakarya BŞB.	-	-	-	-	-
26. Samsun BŞB.	2	2	0	0	1,00
27. Şanlıurfa BŞB.	-	-	-	-	-

28. Tekirdağ BŞB.	-	-	-	-	-
29. Trabzon BŞB.	2	5	0	0	2,50
30. Van BŞB.	-	-	-	-	-
TOPLAM	78	98	52	6	2,00

Kaynak: İDKK 2021 Faaliyet Raporu'ndan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2.8.'de yer alan 2021 yılına ait veriler incelendiğinde 98 adet denetim raporu, 52 adet danışmanlık raporu ve 6 adet inceleme raporu olmak üzere toplam 156 adet rapor hazırlandığı görülmektedir. Toplam iç denetçi sayısının 2021 yılında 78 adet olduğu büyükşehir belediyelerinde, denetçi başına düşen rapor adedi 2021 yılı için 2 olarak hesaplanmıştır. 2021 denetim yılında denetçi başına düşen en yüksek rapor Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenmiştir. İdarede görev yapan iç denetçi sayısı 4 olan Antalya Büyükşehir Belediyesinde 12 adet denetim, 29 adet danışmanlık raporu düzenlenmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde ise 3 adet iç denetçi görev yapmasına rağmen 2021 yılında iç denetim birimi tarafından rapor düzenlenmemiştir. Balıkesir, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, Kayseri Kocaeli, Konya, Muğla, Sakarya, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Van Büyükşehir Belediyeleri için 2021 yılı iç denetçi kadrolarına atama yapılmadığı veya iç denetim birimi tarafından hazırlanan denetim raporunu İDKK'ye göndermedikleri için söz konusu büyükşehir belediyelerinin tabloda verileri mevcut değildir.

2.6.4. Büyükşehir Belediyelerinde Müfettiş Kadrolarının Durumu ve Denetim Bilgileri

“Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”te hangi büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlarda teftiş kurulu başkanlığı/müdürlüğü oluşturacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmeliğin ekinde yer alan A grubu Büyükşehir Belediyeleri Norm kadro Standartları Cetvelinde yer alan (A) Grubu Büyükşehir Belediyelerinde Teftiş Kurulu Başkanı, müfettiş ve müfettiş yardımcıları norm kadro verileri aşağıdaki gibidir.

Tablo 2.9. Büyükşehir Belediyelerinin Müfettiş Norm Kadro Sayıları

GRUBU	Büyükşehir Belediyesi	Müfettiş Kadrosu	Müfettiş Yardımcısı Kadrosu	Grup Toplamı
A-1 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri	*Erzurum *Ordu *Mardin *Malatya *Eskişehir *Trabzon	10	5	90
A-2 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri	*Aydın *Hatay *Samsun *Manisa *Balıkesir *Kayseri *Tekirdağ *Mersin *Denizli *Van *Sakarya *Muğla *Diyarbakır *Kahramanmaraş	15	5	280
A-3 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri	*Adana *Antalya *Gaziantep *Kocaeli *Konya *Şanlıurfa	18	6	144
A-4 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri	*Bursa *İzmir	21	7	56
A-5 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyesi	*Ankara	24	8	32
A-6 Grubunda Yer Alan Büyükşehir Belediyesi	*İstanbul	45	15	60
GENEL TOPLAM		489	173	662

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik eki tablodan derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 2.9.'dan anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri kapsamında müfettiş norm kadro sayısı 489 ve müfettiş yardımcısı norm kadro sayısı 173 olmak üzere toplam 662 adet olarak belirlenmiştir. Norm kadro sayısı bilinmekle beraber büyükşehir belediyelerinde fiilen görev yapmakta olan müfettiş ve müfettiş sayısı tam olarak bilinmemektedir. Güngör 2018 yılında yaptığı çalışmasında; belediye ve bağlı kuruluşlarına ayrılan toplam müfettiş ve müfettiş yardımcısı sayısının 3.401 adet olduğunu, ancak kadronun ortalama olarak 500'ünün dolu olduğunu belirtmiştir. (Güngör,2018:14). Bu durumda belediyeler için ayrılan müfettiş ve müfettiş yardımcısı kadrolarının sadece yaklaşık %15'inin dolu olduğu sonucu çıkarılmaktadır. Sarıkaya (2019) tarafından yapılan çalışmada ise; Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Sakarya, Samsun ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerin teftiş kurullarının boş olduğu, herhangi bir teftiş kurulu başkanı, müfettiş veya müfettiş yardımcısının hiç atanmadığını belirtmektedir (Sarıkaya,2019:75). Büyükşehir belediyesi müfettiş kadrolarının 2023 yılı mevcut doluluk oranının etkili bir denetim için halen yetersiz düzeyde olduğu tahmin edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde fiilen görev yapan müfettiş ve müfettiş yardımcısı sayısının yetersiz olması nedeniyle denetimin aksaması Adana Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporunda da yer almaktadır. Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan 2018 Faaliyet Raporunda Teftiş Kurulu kadrosunun yetersiz olduğu ve bu nedenle yapılacak denetimlerin aksadığı açıkça vurgulanmıştır. Raporda; başkanlık makamının oluru ile aralarında teknik birimlerin de yer aldığı 14 daire başkanlığının, 2017 yılı içerisinde yürüttüğü genel işler ile ilgili denetimlerin belediye müfettişleri tarafından yapılması planlandığı; fakat müfettiş kadrosundaki yetersizlikten dolayı söz konusu denetimlerin yapılamadığı belirtilmiştir (Adana BŞB Faaliyet Raporu, 2018:91). Denetim kadrolarına atama yapılmaması keyfi uygulamaların artması ve yolsuzlukların önünü açması muhtemeldir.



BÖLÜM III

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ DENETİM VE TEFTİŞ KURULU FAALİYETLERİNİN ETKİNLİĞİNİN İNCELENMESİ

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının gün geçtikçe artması ve çeşitlenmesi ile personel sayılarının, gelir ve harcamalarının da devasa boyutlara ulaşması, hatta bazı büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin kimi kurum ve kuruluşların gelirlerinden oldukça büyük olması sebebiyle büyükşehir belediyelerinin denetimini giderek ön plana çıkarmaktadır.

5018 sayılı KMYKK ile Türk kamu yönetimine uluslararası denetim standartlarında, çağın gereklerine uygun bir denetim uygulaması olan iç denetim sistemini getirmiştir. Söz konusu Kanun ile iç denetim alışlagelmiş geleneksel denetimden farklı bir anlayış olarak sunulmuş ve iç denetimin danışmanlık, rehberlik fonksiyonu ön plana çıkarılarak idare faaliyetlerine değer katması amaçlanmıştır. Böylelikle mevcut geleneksel denetim ve teftiş sistemi değişime uğramış, idarelerde denetim çift başlı bir görünüme bürünerek ve etkinliği tartışılan sitemler haline gelmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim sistemine ilişkin sorunlar olduğu literatürde tartışılmaktadır. Bu sorunların bir kısmı, denetim kadrolarının yetersizliği, üst yönetimin denetime bakış açısı ve denetimin asıl amacı dışında kullanılması gibi idarenin faaliyetlerinden kaynaklanırken bir kısmı ise; mevzuatın yetersiz olması, teftiş kurulları özelinde koordine edici bir üst kurulun olmaması gibi idare faaliyetleri dışındaki etkenlerden kaynaklanmaktadır. Denetim sistemi içerisindeki mevcut problemlere ve çözüm önerilerine yine sürecin içerisindeki müfettiş ve iç denetçiler vasıtasıyla ışık tutmak gerekmektedir. Bu nedenle araştırma büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişler nezdinde devam etmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde, büyükşehir belediyelerindeki iç denetim sisteminin etkinliği, yine bu idarelerde görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişlerin iç denetim sistemine olan bakışına ilişkin yapılan araştırmanın içeriği ve bu araştırma sonucunda elde edilen bulgular yer almaktadır. Bu kapsamda ilk olarak yerel yönetimlerde iç denetim sisteminin etkinliğine yönelik yapılan çalışmalara, literatür taraması kısmında kısaca yer verilmiştir. Sonrasında ise araştırmaya ilişkin bilgiler verilmiş ve birincil veri toplama

yöntemi ile elde edilen bulgular yorumlanıp sisteme yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

3.1. Literatür Taraması

Yerel yönetimler özelinde teftiş ve iç denetim sisteminin etkinliği ilgili literatür taraması yapılmış ve aşağıdaki yayınlara rastlanmıştır;

Kavakoğlu (2010), tarafından hazırlanan “*Yerel Yönetimlerde İç Denetim Modeli: Denizli İl Özel İdaresi Örneği*” isimli yüksek lisans tezinde il özel idarelerinde iç denetim faaliyetlerinin ne düzeyde olduğunun anlaşılması ve il özel idarelerinde iç denetim faaliyetinden ne anlaşıldığını ortaya koymak amacıyla, Denizli İl Özel İdaresi özelinde araştırma yapılmıştır. Araştırma kapsamında 18 il özel idaresinde görev yapan toplam 45 iç denetçiye anket uygulanmıştır. Araştırma sonucunda; üst yönetici ile iç denetçi arasındaki ilişkinin öngörülen düzeyde olmadığı, yöneticilerin iç denetim sistemini gerekli bir uygulama olarak görmediği için il özel idarelerinde iç denetime yeterince önem verilmediği bulgularına ulaşılmıştır.

Kızılböğü ve Alıcı (2011) "*Belediyelerin Denetiminde Farklı Bir Model Önerisi*" başlıklı çalışmada iç denetim sistemi ile müfettişlerin sadece soruşturmacı haline geldiği, bu nedenle de belediyelerde görev yapan müfettişlerin mahalli idareler müfettişliği unvanı ile vesayet makamına bağlanması ve soruşturma gereksinimi olması halinde belediyeler tarafından talep üzerine görevlendirilmesi önerisinde bulunmuşlardır.

Gedik (2012) “*Yönetim Denetim Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi*” isimli çalışmada; kurum içi denetimde teftiş kurullarının rolünü tespit etmek amacıyla Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın 2007-2011 yılları arası teftiş faaliyet raporları incelenmiş ve teftiş faaliyetlerinin genellikle ön inceleme ve araştırma ağırlık olduğu neticesine ulaşılmıştır. Araştırmada ayrıca müfettişler tarafından hazırlanan raporlarının uygulanmada yaptırımlarla desteklenmesi halinde teftiş faaliyetlerinin sonuçsuz kalmayacağı, bağımsız ve tarafsız olarak gerçekleştirilen teftiş faaliyetleri sonucunda şeffaf ve hesap verebilir bir yönetime sahip olunabileceği kanaatine varılmıştır.

Arslan (2013), "*İç denetim ve Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin iç denetim uygulamaları üzerine bir araştırma*" adlı çalışmasında 16 büyükşehir belediyesi kapsamında görev yapan iç denetçilere yönelik uygulanan bir anketle iç denetçilerin iç denetim algısı, görev yaptıkları belediyede yürütülen iç denetimin işlevi ile iç denetimin geleceğine dair beklentiler araştırılmıştır.

Arslan (2014), "*Kamuda İç Denetim Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*" isimli çalışmasında iç denetim uygulamalarını ve uygulamada yaşanan sorunları belirleyebilmek adına 15 büyükşehirde görev yapan toplamda 56 iç denetçiye e-posta yoluyla mülakat formu gönderilmiş ve 20 adet iç denetçi tarafından mülakat formuna cevap verilmiştir. Araştırma sonucunda; İDKK'nin bağımsız bir kurum olarak görülmediği, iç denetçi ile üst yönetim arasında iletişimde kopukluklar olduğu, iç denetim ve teftiş kurulu arasında kesin bir görev ayrımı yapılmadığı için idarelerde denetim faaliyetleri özelinde kimi karmaşıklıkların veya belirsizliklerin yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bilge ve Daşkaya (2015), "*Mahalli İdarelerde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği*" isimli çalışmalarında, mahalli idarelerde çalışan iç denetçilerin iç denetime olan görüşlerini anlamak ve iç denetimin uygulanabilirliğini ölçmek üzere 82 adet iç denetçiye anket uygulamıştır. Çalışma sonucunda; denetçilerin iç denetimi kurumda güvence ve danışmanlık işlevi görmekte olduğuna ve denetimin yolsuzlukları ve suistimalleri önlemede caydırıcı etkisi olduğuna inandıkları, İDKK'nin yetersiz olduğuna, denetçilerin görevlerini yerine getirirken bağımsız oldukları, denetçilerin üst yöneticilere ulaşmada zorluklar yaşadıkları ve yeterli desteği alamadıkları sonuçlarına ulaşılmıştır.

Alıcı (2016) "*Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu*" başlıklı çalışmasında kamuda iç denetim ve teftiş birimlerinin aynı idare içerisinde görev yapmasından kaynaklanan sorunların giderilmesi adına 5018 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak müfettiş kökenli iç denetçilere A1 ile A5 sertifikalarının yanı sıra B düzeyinde sertifika verilmesi ve sadece bu sertifikaya sahip olanların soruşturma yapabilmesi uygulaması ile birlikte denetimin tek çatı altında toplanması uygulamasına geçiş yapılabileceğini tartışmaya açmıştır.

Sarıkaya (2019) ise “*Belediyelerin Denetiminde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*” isimli çalışmasında belediyeleri denetlemekle görevli iç ve dış denetim birimlerinin süreç içerisinde denetim yaparken ne kadar etkin, verimli, bağımsız ve tarafsız bir şekilde denetim yaptıklarını ortaya koymak adına yaptığı çalışmada belediye denetim sistemine ait sorunlar ve çözüm önerilerini ortaya koymuştur. Çalışmaya göre, belediyelerde iç denetim ve teftiş kurulları nezdindeki sorunlar; iç denetim birimlerinin amacına uygun olarak çalıştırılmaması ve iç denetçi kadrolarının büyük çoğunluğuna atama yapılmaması, teftiş kurullarının çalışma usul ve esaslarını düzenleyen bir kanuni düzenlemenin olmaması ve belediye müfettişlerinin özlük haklarının yeterli olmaması gibi sorunlara yer verilmiştir. Çözüm önerisi olarak da, belediye iç denetim ve teftiş kurullarının Sayıştay çatısı altında birleştirilerek “Sayıştay Rehberlik ve Teftiş Bürosu” adı altında yeni bir büroya bağlanmaları ve denetim görevlisi atamalarının Sayıştay tarafından yapılması sağlanarak bağımsızlık ve etkinliğin artırılması yönünde bir öneride bulunulmuştur.

Deran ve Alıcı (2020) "*Büyükşehir Belediyeleri İle Bağlı İdarelerde İç Denetimin Etkinliği: Mersin Örneği*" başlıklı çalışmalarında büyükşehir belediyeleri ile bağlı idareler özelinde iç denetçilerin sayıları ve raporları incelenmiş, kimi büyükşehir ve bağlı idarelerde iç denetimin hayli etkin olduğu, ancak çoğu idarede de etkin bir iç denetim faaliyeti sunulmadığı tespitine yer verildiği görülmüştür.

Korkmaz, Deran ve Alıcı (2022) tarafından kaleme alınan "*Kamu İç Denetçilerinin Karşılaştıkları Etik İkilemler*" başlıklı çalışmada ise kamu yararı ile mevzuatın çeliştiği bir durumda iç denetçilerin verdiği yanıtların irdelendiği, buna bağlı olarak iç denetçilerin yaşadıkları etik ikilemlerin incelendiği görülmüştür.

3.2. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Katkısı

Bu bölümde iç denetim sisteminin etkinliğine yönelik, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinde görev yapan iç denetçi ve müfettişlerin, iç denetim ve teftiş sistemine bakışına ilişkin alan araştırmasının içeriğine ve bulgularına değinilmiştir. Anılan araştırma ile mahalli idarelerde uygulanan iç denetim sisteminin etkinliği Büyükşehir Belediyeleri ölçeğinde araştırılmıştır.

Araştırmanın amacı; Türk Kamu Yönetiminde oluşturulan iç denetim ve teftiş sisteminin etkinliğinin büyükşehir belediyeleri örneğinden yola çıkarak nasıl algılanıp, uygulandığının değerlendirilmesi ve bu denetim birimlerinin etkinliğinin ölçülmesidir.

Belediyelerde etkin bir iç denetim sisteminin kurulması, belirli aralıklarla yapılan dış denetimin daha sorunsuz geçmesini sağlamaktadır. İç denetim biriminin iş süreci ile ilgili öneride bulunması, rehberlik etmesi idare personeli için yol gösterici ve hataların azalmasına neden olan bir nitelik taşımaktadır. Teftiş Kurulu'nun daha icracı bir birim olması idare personeli için art niyetli davranışları ve keyfi uygulamaları caydırıcı nitelik taşımaktadır.

Türkiye'de iç denetim birimi ve teftiş kurulu arasındaki ayrımın mevzuat ve uygulama özelinde tam olarak yapılamamış olması, iki birim arasında var olan görev çakışmaları, üst yönetimin teftiş ve iç denetime karşı bakış açıları, atama yapılmayan denetçi ve müfettiş kadrolarının fazlalığı, yeterince iç denetim ve müfettiş bulunan kimi yerlerde de etkin bir iç denetim ve teftiş sisteminin tesis edilememiş olmasının yanı sıra literatürde bütün büyükşehir belediyelerini kapsayan bu yönde detaylı bir araştırmaya rastlanılmamış olması "*Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim ve Teftiş Kurullarının Etkinliği*" konusunun üzerinde durulması ve irdelenmesi gereken bir araştırma alanı olduğunu göstermektedir.

Bu amaç doğrultusunda; iç denetçi ve müfettişlere yöneltilen sorular ile Büyükşehir Belediyelerinde iç denetim sisteminde yaşanan problemleri ortaya koymaya ve tespit edilen mezkûr sorunlara yönelik çözüm önerileri sunmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde iç denetim ile ilgili olarak yapılan çalışmalar bilhassa son yıllarda yoğunluk kazanmıştır. Yapılan literatür taramasında Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerini kapsayan ve iç denetim ile teftiş sisteminin etkinliğini somut bir şekilde ele alan, hem iç denetçileri hem de müfettişleri çalışmaya dahil eden bir araştırmaya rastlanılmamıştır. Bu da anılan araştırmanın yeterince özgün olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda araştırma, kapsadığı alan ve katılımcı profili açısından alanında bu çalışmadan sonra yapılacak olan araştırmalara kaynak teşkil etmesi ve ışık tutması nedeniyle önemli bir çalışma niteliği de taşımaktadır. Günümüzde kamu yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru olan iç denetim ile ilgili olan bu çalışmada büyükşehir

belediyelerinde görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişler vasıtasıyla aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır.

-İç denetim ve teftiş birimleri bağımsız olarak hareket edebilmekte midir?

-İç denetim birimi ile teftiş kurulunun mevcut yasal düzenlemeleri etkin bir denetimi tesis edecek bir seviyede midir?

-İç denetim birimi ve teftiş kurullarının üst yönetici ile arasındaki ilişki düzeyi etkin bir denetimi tesis edecek bir seviyede midir?

-İç denetim birimi ve teftiş kurullarının birbirlerine bakış açıları nasıldır?

-İç denetçi ve müfettişlerin özlük hakları ve mesleki güvenceleri yeterince sağlanmış mıdır?

-İç denetim ve teftiş faaliyetleri sırasında karşılaşılan sorunlar nelerdir?

-Teftiş ve iç denetim birimi personelinin iç denetim sisteminin işleyişine yönelik düşünceleri nedir?

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinde uygulanmakta olan iç denetim ve teftiş sisteminin etkinliğini ölçmek amacıyla, birincil veri toplama yöntemlerinden anket uygulamasıyla çalışma gerçekleştirilmiştir. Anketler birincil kaynaklardan veri toplayabilmek için hazırlanan sistematik soru formlarıdır (Arıkan,2011:23). Araştırma mahiyeti açısından nicel araştırma özelliği taşımaktadır. Geniş bir örneklem grubuna ulaşmanın gerekli olduğu, sayısal veriler ile genellenebilir sonuçlar elde etme amacı güden, anket ve deney yardımıyla sayısal verilerin toplandığı araştırmalar, nicel yöntemli araştırmaları oluşturmaktadır (Gürbüz ve Şahin, 2018:102).

Verilerin kolay elde edilmesi çok sayıda katılımcıya ulaşabilmesi, özellikle online anket verilerinin kolayca elde edilmesi ve analizlerin hızlı bir şekilde yapılabilmesi nedeniyle anket, araştırmacılar tarafından çokça tercih edilen bir veri toplama tekniğidir (Doğanay vd.,2012:137). Araştırma sırasında kullanılan anket formu; mevzuat ve literatür incelendikten sonra, iç denetim sistemi ile ilgili yapılmış anket çalışmaları ve bilimsel eserlerden yararlanılarak hazırlanmıştır. Anket formunun ilk hali hazırlandıktan sonra

soruların değerlendirilmesi ve her bir sorunun geliştirilmesi ve araştırmanın amacına daha iyi hizmet edebilmesi için yetkin iç denetçi ve müfettişlerin incelemesine sunulmuştur. Erişilebilir olması sebebiyle Mersin’de görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişlere yönelik olarak gerçekleştirilen bu pilot uygulama ve inceleme sonucunda ankete son şekli verilmiştir. Ek 1’de yer alan anket formu üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde katılımcılara yönelik demografik ve araştırmayla ilgili olduğu belirlenen değişkenlere yönelik (cinsiyet, yaş, mezuniyet durumu, görev alınan birim ve görev alınan süre) tanımlayıcı sorular yer almıştır.

Anket formunun ikinci bölümünde büyükşehir belediyelerinde iç denetimin ve teftiş kurullarının etkinliğini ölçmek amacıyla 5’li Likert tipinde 23 maddeden oluşan bir soru formu hazırlanmıştır. Katılımcılara çeşitli ifadeler ve yargılar yöneltilen Likert tipinde hazırlanan soru formunda katılımcıların bu ifadelere katılıp katılmama derecelerini belirtmeleri istenmektedir. Bu ölçek daha çok kişilerin tutumlarını ve eğilimlerini ölçme amaçlı kullanılmaktadır (Altunışık vd.,2010:115). Kullanılan bu ölçek, “1 Kesinlikle Katılmıyorum”, “2 Katılmıyorum”, “3 Kararsızım”, “4 Katılıyorum”, “5 Kesinlikle Katılıyorum” şeklinde 5’li Likert tipi bir derecelendirmeye sahiptir.

Üçüncü bölümde ise katılımcılara 2 adet açık uçlu soru yöneltilmiştir. Katılımcılardan “İç Denetim ve Teftiş Kurullarının var olan sorunları nelerdir” ve “İç denetim/teftiş kurullarının etkinliğini artırmaya yönelik olarak alınacak önlemler neler olmalıdır” sorularına yanıt verilmesi talep edilmiştir.

31.01.2023 ve 08.04.2023 tarihlerini kapsayan bir süreçte, Büyükşehir Belediyelerinde görev yapan iç denetçi ve müfettişlerden anketi yanıtlamaları istenmiştir. Anketler elektronik ortamda hazırlanarak gönderilmiştir. Büyükşehir belediyelerindeki iç denetim birim başkanlığı ve teftiş kurullarının kurumsal maillerine belediyelerin internet sayfalarından ulaşılmış ve mail gönderilerek araştırmanın amacı hakkında bilgi verilmiş ve anket linki paylaşılarak ankete katılım sağlamaları istenmiştir. Katılımın yeterince olmaması sebebiyle Büyükşehir Belediye Müfettişleri Derneği ve Kamu İç Denetçileri Derneği ile de iletişim kurularak ankete yeterince katılım sağlanabilmiştir. İnternet ortamında hazırlanan anket büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan 65 iç denetçi ve 62 müfettiş tarafından yanıtlanmıştır.

Araştırma 2023 yılı itibariyle sayıları 30 olan Büyükşehir Belediyeleri hedef alınarak yürütülmüştür. Araştırmanın evrenini, 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” sonrasında sayısı 30’a yükselen Büyükşehir Belediyelerinde görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişler oluşturmaktadır. İDKK verilerine göre 2023 yılı Mayıs ayı itibariyle büyükşehir belediyelerinde 92 iç denetçinin görev yaptığı bilinmektedir. Büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan müfettiş sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte Güngör (2018) ve Sarıkaya’nın (2019) çalışmalarından yola çıkarak, büyükşehir belediyeleri için tahsis edilen norm kadronun yaklaşık olarak %15 ile %20’sinin dolu olduğu değerlendirilmektedir. A grubu Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvelinden hareketle büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan müfettiş sayısının yaklaşık olarak 110 civarında olduğu belirtilmektedir.

3.4. Araştırma Bulgularının Analizi

Katılımcıların anket formundaki sorulara verdikleri cevaplar, SPSS (Statistical Package for Social Science) paket programı kullanılarak sayısal verilere dönüştürülmüş ve güvenilirlik analizi yapıldıktan sonra, frekans analizi baz alınarak çıkan sonuçlar değerlendirilmiştir.

Anket formunda yer alan soruların güvenilirliğini ölçmek için güvenilirlik analizi yapılmıştır. Cronbach alfa değeri bir ölçüm aracında içsel tutarlılık hesaplamasında en çok kullanılan yöntemdir ve ilgili ölçekte yer alan maddelerin birbiri ile ne ölçüde tutarlı olduğunu ve ölçülmek istenilen kavramı ne ölçüde temsil ettiğini gösterir (Gürbüz ve Şahin,2018:157). Cronbach Alfa değeri, 0 ile 1 arasında değerler almaktadır ve kabul edilebilir bir değer en az 0,7 olması kabul edilmektedir (Altunışık vd.,2010:124). Ankette yer alan 23 ifadenin yer aldığı likert tipindeki soruların güvenilirlik analizini gösteren Cronbach’s Alpha değeri 0,89 olarak bulunmuştur. Bu değer, ölçeğin sosyal bilimler araştırmaları için yüksek güvenilirlik düzeyine sahip olduğunun göstergesidir.

3.4.1. Araştırmaya Katılanlara İlişkin Demografik Özellikler

Araştırmanın hedef kitlesi olan Büyükşehir Belediyelerinde görev yapan iç denetçi ve müfettişlere yönelik demografik özelliklerin tespit edilebilmesi amacıyla katılımcılara 5 adet soru yöneltilmiştir. Katılımcıların cinsiyet, yaş, görev aldığı birim,

mezuniyet durumu ve birimde görev aldığı süreye ilişkin verileri ışığında hazırlanan katılımcı profili aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3.1. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı

Katılımcıların Cinsiyeti	Sayı	Yüzde%
Kadın	30	23,6
Erkek	97	76,4
Toplam	127	100,0

Tablo 3.1.'de araştırmaya katılan iç denetçi ve müfettişlerin cinsiyet dağılımları verilmiştir. Bu tabloya göre katılımcıların %23,6'sı (n:30) kadınlar, %76,4'ü (n:97) ise erkeklerden oluşmaktadır.

Tablo 3.2. Katılımcıların Yaş Aralığı Dağılımı

Katılımcıların Yaşı	Sayı	Yüzde %
25-30	7	5,5
31-39	15	11,8
40-49	70	55,1
50-59	26	20,5
60 ve Üstü	9	7,1
Toplam	127	100,0

Tablo 3.2. göstermektedir ki ankete katılan iç denetçi ve müfettişlerin %55,1 ini oluşturan büyük çoğunluğu 40-49 yaş aralığındadır. Katılımcıların %20,5'i 50-59 yaş aralığında, %11,8'i 31-39 yaş aralığında ve %7,1'i ise 60 yaş ve üstüdür. 25-30 yaş aralığındaki iç denetçi ve müfettişler ise %5,5 ile en az orana sahiptir. İç denetçi ve müfettiş atanma kriterleri içerisinde belirli bir hizmet süresinin aranması sebebiyle 25-30 yaş aralığında ki iç denetçi ve müfettişlerin katılımcı sayısı genel toplamı içerisinde payının az olması (n:7) anlaşılabilir bir durumdur. Genel profile bakıldığında ise katılımcıların %82,7'si 40 yaş ve üstüdür. Bu durum büyükşehir belediyelerinde iç denetimde tecrübenin ön plana olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

Tablo 3.3. Katılımcıların Görev Aldığı Birime Göre Dağılımı

Katılımcıların Görev Aldığı Birim	Sayı	Yüzde
İç Denetim Birimi	65	51,2
Teftiş Kurulu	62	48,8
Toplam	127	100,0

Tablo 3.3.'de görüldüğü üzere araştırmaya katılım sağlayan katılımcıların %51,2'sini iç denetçiler oluşturmaktadır. Ankete 65 adet iç denetçi, 62 adet müfettiş katılım sağlamıştır. İDKK verilerine göre 2023 yılında toplamda 92 iç denetçinin görev yaptığı büyükşehir belediyelerinde 65 iç denetçinin ankete geri dönüş yapması yüksek katılımın göstergesidir. Daha önce de değinildiği üzere büyükşehir belediyelerinde görev yapan müfettiş sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte büyükşehir norm kadrosu ile dolu olduğu bilinen kimi büyükşehir belediyesi kadroları nazara alındığında ankete müfettişler özelinde de katılımın yüksek düzeyde olduğu öngörülmektedir.

Tablo 3.4. Katılımcıların Eğitim Durumu

Katılımcıların Eğitim Durumu	Sayı	Yüzde
Lisans	56	44,1
Yüksek Lisans	64	50,4
Doktora	7	5,5
Toplam	127	100,0

Tablo 3.4. göstermektedir ki ankete katılanların %50,4'ü yüksek lisans mezunu, %44,1'i lisans mezunudur. Doktora derecesine sahip iç denetçi ve müfettişler ankete katılanların %5,5'ini oluşturmaktadır. Tablodan anlaşılacağı üzere lisansüstü eğitim (yüksek lisans ve doktora) oranı %55,9 gibi yüksek bir seviyededir. Bu durum, iç denetçi sertifika derecelendirmesindeki puanlamada esas alınan unsurlardan olan yüksek lisans ve doktora mezunu olma şartı ile ilişkilendirilebilir.

Tablo 3.5. Katılımcıların Görev Süresi

Katılımcıların Birimde Görev Aldıkları	Sayı	Yüzde %
1-5	13	10,2
6-10	56	44,1
11-15	35	27,6
16 ve Üzeri	23	18,1
Toplam	127	100,0

Tablo 3.5. ankete katılan iç denetçi ve müfettişlerin birimde görev aldıkları süreyi göstermektedir. Ankete katılan iç denetçi ve müfettişlerin ağırlıklı olarak (%44,1) 6-10 yıl aralığında bir süredir çalıştıkları birimde görev aldıkları görülmektedir. Katılımcıların %27,6'sı 11-15 yıl aralığında, %18,1'i 16 yıl ve üzeri, %10,2 oranının ise 1-5 yıl aralığında ilgili denetim birimlerinde görev aldığı görülmektedir.

3.4.2. Anket Verilerinin Analizi

Anket kapsamında iki açık uçlu soru haricinde yer alan 23 sorunun kapsamı ile mahiyetleri esas alınarak iç denetim ve teftiş birimlerinin etkinliğinin daha rasyonel bir şekilde analiz edileceği anlaşılmış olup bu kapsamda söz konusu sorular altı başlık altında incelenmiş ve analiz edilmiştir. İncelenen konular sırasıyla; “Denetim Birimlerinin Bağımsızlığı”, “Denetim Birimlerinin Hukuksal Yapısı”, “Denetim Birimlerinin Üst Yönetim İle İlişkisi”, “İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu İlişkisi”, “Denetim Birimlerinin Özlük Hakları ve Mesleki Güvenceleri”, ile “Denetim Faaliyetleri” başlıklarını içermektedir. Anket incelemesi yapılırken cevapların frekansları baz alınmıştır. Yorumlar esnasında kolaylık olması amacıyla “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” ifadelerine verilen cevaplar toplanmış ve bu değer “katılanlar” olarak anılmıştır. Aynı durum “kesinlikle katılmıyorum” ve “katılmıyorum” içinde geçerli olup bu değerden “katılmayanlar” olarak bahsedilmiştir. İnceleme esnasında müfettiş ve iç denetçilerin cevaplarda farklılaştığı sorular Doç. Dr. Orhan Veli ALICI ile birlikte tespit edilmiş ve sadece bu ifadelerle yönelik ayrıca bir değerlendirme yapılarak büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının etkinliği yorumlanmıştır.

3.4.2.1. Denetim Birimlerinin Bağımsızlığı

Ankette yer alan 1,2,3,4 ve 5 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimi ve teftiş kurullarının bağımsızlığını sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelerle verilen cevapların detaylarına aşağıda verilmiştir. İfadeler, katılanların ve katılmayanların yüzdesine bakılarak analiz edilmiştir.

Bir No’lu İfade: Belediye başkanının iç denetim ve teftişe bakış açısına ve beklentisine göre denetimin etkinliği belirlenmektedir.

Tablo 3.6. Bir No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	2	1,6
Kararsızım	6	4,7
Katılıyorum	20	15,7
Kesinlikle Katılıyorum	99	78,0

Tablo 3.6. belediye başkanlarının bakış açısı ve beklentilerinin denetimin etkinliğini belirlediği görüşü ile ilgilidir. Tablodan anlaşılacağı üzere, katılımcıların

%93,7 oranında çok büyük bir çoğunluğu bu görüşe katılmaktadır. Söz konusu görüşe katılmayanlar %1,6, kararsızların oranı ise %4,7'dir. Bu çerçevede genel olarak iç denetçiler ve müfettişlerin büyük çoğunluğu belediye başkanının iç denetim ve teftişe bakış açısına ve beklentisine göre görev yaptıkları birimlerde etkinliklerinin belirlendiği görüşüne katılmışlardır. Bir başka deyişle belediye başkanının denetime sıcak bakması durumunda denetimin etkinliğinin artacağı, aksi halde ise denetim birimlerinin faaliyette bulunamayacakları anlaşılmaktadır. Öte yandan belediye başkanının sadece bu iki denetim biriminde birine karşı olumlu bir bakış açısına sahip olması halinde bu birimin daha etkin olacağı; ancak diğer denetim biriminin ise daha pasif bir konumda kalacağı da anlaşılmaktadır.

İki No'lu İfade: İç Denetim/Teftiş-Soruşturma ile ilgili görevlerimi yerine getirirken tarafsız ve bağımsız bir şekilde hareket ederim.

Tablo 3.7. İki No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	2	1,6
Kararsızım	13	10,2
Katılıyorum	63	49,6
Kesinlikle Katılıyorum	49	38,6

Tablo 3.7. denetim faaliyetlerinin tarafsız ve bağımsızlığı ile ilgilidir. Ankete katılım sağlayan iç denetçi ve müfettişlerin %88,2 oranında çok büyük bir çoğunluğu denetim faaliyetlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket ettiklerini belirtmektedirler. Kararsız olduğunu belirtenler %10,2 oranında iken denetim faaliyetlerini yerine getirirken tarafsız ve bağımsız bir şekilde hareket etmediği yönünde görüş bildirenlerin oranı ise %1,6'dır. Bu sayısal verilerden de hareketle genel olarak iç denetçi ve müfettişlerin büyük çoğunluğunun denetim, teftiş ve soruşturma sırasında tarafsız ve bağımsız bir şekilde hareket etme arzusu içerisinde oldukları ve bunu sağladıkları anlaşılmaktadır. Ancak bu ifade karşısında kararsız kalan ve katılmıyorum şeklinde yanıt veren %11,8'e tekabül eden 15 kişinin de böyle bir durumda tarafsızlık ve bağımsızlığını sağlama noktasında bir sorun yaşadıkları ya da bu konuda yeterince bağımsız ve tarafsız olmadıklarını düşündükleri değerlendirilmektedir.

Üç No'lu İfade: İç Denetim/Teftiş-Soruşturma ile ilgili görevlerimi yerine getirirken üst yönetim tarafından herhangi bir müdahale ile karşı karşıya kalmadım.

Tablo 3.8. Üç No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,6
Katılmıyorum	49	38,6
Kararsızım	19	15,0
Katılıyorum	26	20,5
Kesinlikle Katılıyorum	31	24,4
Toplam	127	100,0

Tablo 3.8.’den elde edilen verilere göre katılımcıların %44,9’u denetim/teftiş faaliyetlerini yerine getirirken üst yönetim tarafından herhangi bir müdahale ile karşı karşıya kalmadığını ifade ederken, %40,2 gibi yüksek bir katılımcı oranı ise denetim/teftiş faaliyetlerini yerine getirirken üst yönetim tarafından müdahaleye maruz kaldığını beyan etmektedir. İç denetçi ve müfettişlerin %15’i ise kararsız kaldıklarını belirtmişlerdir. Söz konusu veriler incelendiğinde %40,2 orana tekabül eden 51 denetim görevlisinin üst yönetim tarafından görevlerini ifa etme sırasında bir müdahale ile karşı karşıya kalmaları ile 19 kişinin de bu ifade karşısında kararsız kaldıkları yönündeki yanıtlar nazara alındığında üst yönetimin aynı hiyerarşi içerisinde denetim yapmakla görevli iç denetçi ve müfettişlere yönelik kayda değer ölçüde müdahale ettikleri anlaşılmıştır. Ancak bir önceki soru da dikkate alındığında iç denetçi ve müfettişlerin büyük çoğunluğu bu müdahalelere rağmen bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi ile hareket ettikleri de değerlendirilmektedir. Bu bakımdan söz konusu iç denetim ve teftişin etkinliğinin sağlanması adına bağımsızlık ve tarafsızlığı teminat altına alıcı ve üst yönetimin denetim elemanlarına yönelik müdahaleleri halinde ise caydırıcı mahiyetteki disiplin müeyyidelerinin düzenleme altına alınmasında yarar görülmektedir.

Dört No’lu İfade: Üst yönetimin bir birimin denetlenmesi veya denetlenmemesi yönündeki görüşleri dikkate alınmaktadır.

Tablo 3.9. Dört No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,6
Katılmıyorum	21	16,5
Kararsızım	15	11,8
Katılıyorum	43	33,9
Kesinlikle Katılıyorum	46	36,2
Toplam	127	100,0

Tablo 3.9.’da belirtildiği üzere; “*üst yönetimin bir birimin denetlenmesi veya denetlenmemesi yönündeki görüşleri dikkate alınmaktadır*” ifadesine iç denetçi ve

müfettişlerin katılım oranı hayli yüksektir (%70,1). Katılımcıların %18,1'i birimin denetlenmesi veya denetlenmemesi yönünde üst yönetimin görüşlerini dikkate almadığını belirtirken, %11,8 oranındaki katılımcının ise tablo 3.9.'daki ifade karşısında kararsız kaldıkları anlaşılmaktadır. Söz konusu veriler incelendiğinde iç denetçi ve müfettişlerin önemli bir kısmının üst yöneticinin yani büyükşehir belediye başkanının denetlenmesi veya denetlenmemesi gereken birimlerin tespiti noktasındaki kanaatine uydukları görülmektedir. Bu yanıt her ne kadar bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi ile çelişse de iç denetçi ve müfettişlerin disiplin ve hiyerarşik amirlerinin büyükşehir belediye başkanı olması ve üst yönetici olarak büyükşehir belediye başkanının idarenin tamamından sorumlu olması ve denetime ihtiyaç duyan birimleri belirleme noktasında bir takdir yetkisi olması gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak iç denetim özelinde yüksek riskli birimlerin ve süreçlerin üç yılda bir rutin denetimi yönünde yasal bir zorunluluk bulunmakta olup bu denetimlerin yapılmaması yönündeki kanaat ve tutumun da hukuki olmayacağı açıktır.

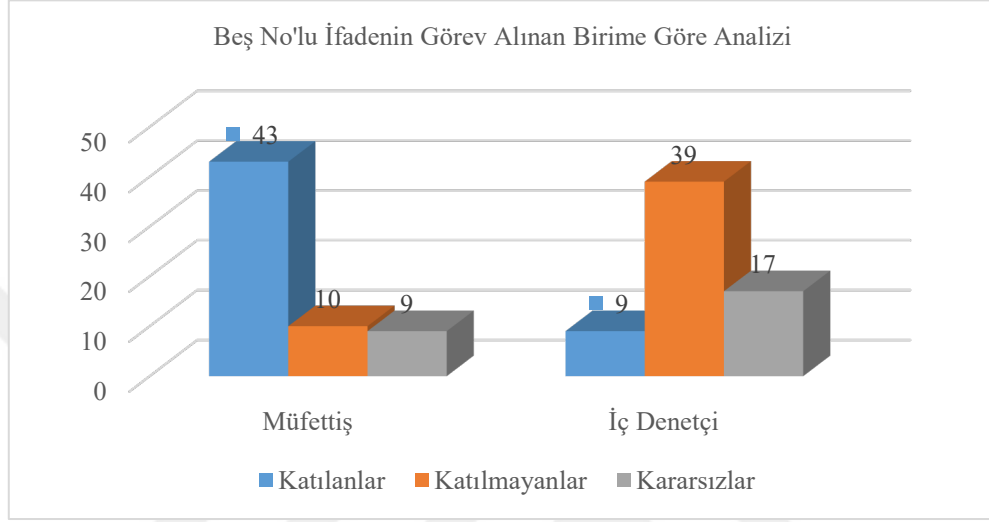
Beş No'lu İfade: Büyükşehir belediye başkanlıkları seçimi öncesine nazaran seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde iç denetim ve teftişin işlevi önemli düzeyde artmaktadır.

Tablo 3.10. Beş No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	44	34,6
Katılmıyorum	5	3,9
Kararsızım	26	20,5
Katılıyorum	36	28,3
Kesinlikle Katılıyorum	16	12,6
Toplam	127	100,0

Tablo 3.10.'den elde edilen verilere göre; % 40,9 oranında katılımcı seçim sonrasında belediye başkanının ve siyasi partinin değişmesi halinde, iç denetim ve teftiş işlevinin önemli düzeyde arttığı yönünde görüş bildirmektedir. Kararsız kalanların oranı 20,5, katılmayanların oranı ise %38,5'dir. Tablo 3.10.'dan hareketle ankete katılan müfettiş ve iç denetçilerin %40,9'una tekabül eden 52 denetim görevlisinin Şekil 2.4.'de incelenen ve seçim sonrasında teftiş kurulları tarafından hazırlanan rapor sayısındaki değişim ile aynı doğrultudadır. Ancak seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde iç denetim ve teftişin işlevi önemli düzeyde arttığı yönündeki ifadeye %38,5'e karşılık gelen 49 denetim görevlisinin katılmadığı görülmektedir. Tablo

2.6.'da yer alan büyükşehir belediyelerinde 2018-2021 yılları arası iç denetçi başına düşen rapor sayılarında seçim öncesi ve seçim sonrasında anlamlı bir artış olmaması, ifadeye katılmayanların büyük çoğunluğunun iç denetçi olduğunu göstermektedir. Anket yanıtları katılımcıların görev aldıkları birim nazarında incelendiğinde Şekil 3.1.'deki veriler ortaya çıkmaktadır.



Şekil 3.1. Beş No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

Şekil 3.1.'den de anlaşılacağı üzere, ankete katılım sağlayan 62 müfettişin %69,3'ü (n:43) yerel seçimler sonrasında belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde teftiş kurulu işlevinin arttığını ifade etmektedir. %16,1'i (n:10) seçim sonrasına nazaran önemli bir değişikliğin olmadığını ifade ederken, %14,5'i (n:9) ifade karşısında kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Ankete katılım sağlayan iç denetçilerin ise, %13,8'i (n:9) seçimi öncesine nazaran seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde iç denetim biriminin işlevinin arttığını ifade ederken, %60'ı (n:39) seçim sonrasına nazaran önemli bir değişikliğin olmadığını ve %26,1'i (n:17) kararsız kaldığını belirtmiştir.

Bu açıklamalardan hareketle büyükşehir belediyelerinde seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde teftişin işlevinin önemli düzeyde arttığı, buna karşılık iç denetim işlevinde önemli bir fark olmadığı anlaşılmaktadır.

3.4.2.2. Denetim Birimlerinin Hukuksal Yapısı

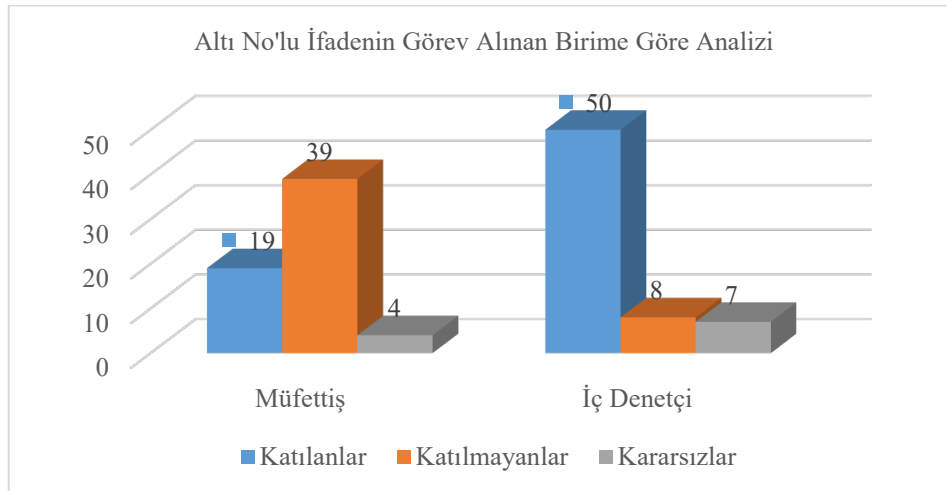
Ankette yer alan 6,7,8 ve 9 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimlerinin hukuksal yapısını iç denetçi ve müfettişlerin gözünden sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların detaylarına aşağıda verilmiştir. İfadeler, katılanların ve katılmayanların yüzdesine bakılarak analiz edilmiştir.

Altı No'lu İfade: İç denetçilerin/müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları mevzuatta açıkça düzenlenmiştir

Tablo 3.11. Altı No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	19	15,0
Katılmıyorum	28	22,0
Kararsızım	11	8,7
Katılıyorum	55	43,3
Kesinlikle Katılıyorum	14	11,0
Toplam	127	100,0

Tablo 3.11.'den elde edilen verilere göre, iç denetçi ve müfettişlerin %54,3'ü görev, yetki ve sorumluluklarının mevzuatta açık bir şekilde düzenlendiği görüşünü belirtmekte, %37'sine tekabül eden 47 iç denetçi ve müfettiş ise mevzuatın görev yetki ve sorumlulukları açıkça düzenlemediği görüşünü savunmaktadır. Katılımcıların %8,7'sinin ise kararsız kaldığı anlaşılmaktadır.



Şekil 3.2. Altı No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

Veriler incelendiğinde iç denetçi ve müfettişlerin *Altı No'lu İfade* 'ye verdikleri cevapların farklılaştığı görülmektedir. Buna göre Şekil 3.2.'de görüldüğü üzere, ankete katılım sağlayan 62 müfettişin %30,6'sı (n:19), iç denetçilerin ise %76,9'u (n:50) iç

denetçilerin/müfettişlerin görev yetki ve sorumlulukların mevzuatla açıkça düzenlendiğini belirtmiştir. İfadeye katılmayanlar ise müfettişlerin %62'sini (n: 39), iç denetçilerin ise %12,3'ünü (n:8) oluşturmaktadır. İç denetçi ve müfettişler arasındaki fikir ayrılığı, iç denetim birimi ile ilgili kanun ve yönetmeliklerinin düzenlenmiş olmasına, koordine sorumlu bir üst kurul olmasına karşın, teftiş kurulları nezdinde çalışma, usul ve esasların yer aldığı kapsayıcı bir yasal düzenlemenin olmamasına, mesleki güvencelerinin yasa ile korunmadığına ve koordine edici bir üst kurulun olmamasına bağlı olduğu değerlendirilmektedir.

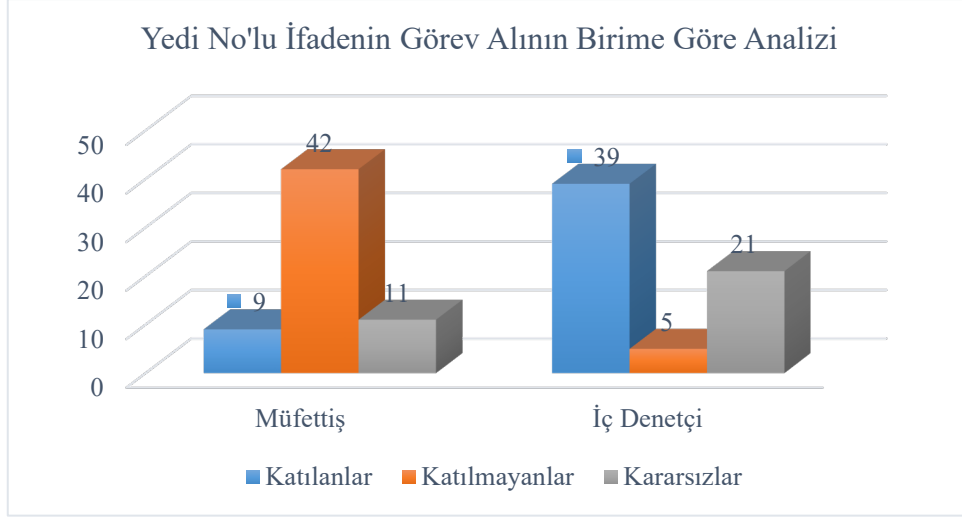
Yedi No'lu İfade: İç denetçilerin/müfettişlerin mesleki güvenceleri mevzuatla güvence altına alınmıştır.

Tablo 3.12. Yedi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	4	3,1
Katılmıyorum	43	33,9
Kararsızım	32	25,2
Katılıyorum	39	30,7
Kesinlikle Katılıyorum	9	7,1
Toplam	127	100,0

Tablo 3.12.'den elde edilen verilere göre; iç denetçi ve müfettişlerin mesleki güvenceleri mevzuatla güvence altına alınmıştır ifadesine katılanların oranı %37,8'dir. Ankete katılanların %37'si mesleki güvencelerinin mevzuatla güvence alındığı ifadesine katılmazken %25,2 oranındaki iç denetçi ve müfettiş ise ifade için kararsız olduğunu belirtmiştir.

Mesleki güvencenin mevzuatla güvence altına alınması hususunda iç denetçi ve müfettişlerin fikir ayrılığı yaşadığı tespit edilmiştir. Anket verileri katılımcıların görev aldıkları birimler nezdinde incelendiğinde Şekil 3.3. elde edilmiştir.



Şekil 3.3. Yedi No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

Veriler göstermektedir ki araştırmaya katılım sağlayan 62 büyükşehir belediye müfettişinden %14,5'i (n:9), iç denetçilerin ise %60'ı (n:39) mesleki güvencelerinin mevzuat ile güvence altına alındığını belirtirken, araştırmaya katılan 62 müfettişin % 67,7'sinin (n:42) ve 65 iç denetçinin %7,7'sinin (n:5) mesleki güvencelerinin mevzuatla güvence altına alınmadığını ifade ettiği belirtilmiştir. Nitekim iç denetçilerin mesleki güvencesi, “*İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin*” 27'nci maddesinde açık ve tereddüte mahal vermeyecek şekilde düzenlenmesine rağmen müfettişlerin mesleki güvenceleri büyükşehir belediyeleri tarafından hazırladıkları yönetmeliklerde üst normdan yoksun bir şekilde, her idarede farklılaşacak düzeyde ve büyük ölçüde müfettiş raporu gibi subjektif dayanaklarla yer almaktadır. Bu durum ise müfettişler özelinde tam bir mesleki güvencenin sağlanamadığını göstermektedir.

Sekiz No'lu İfade: İç Denetim ve teftişin görev yetki ve sorumlulukları özelinde net bir ayırım yapılamamasına bağlı olarak İdare içinde bu hususta zaman zaman sorunlar yaşanmaktadır.

Tablo 3.13. Sekiz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	3	2,4
Katılmıyorum	8	6,3
Kararsızım	24	18,9
Katılıyorum	77	60,6
Kesinlikle Katılıyorum	15	11,8
Toplam	127	100,0

Tablo 3.13.'den anlaşılacağı üzere, katılımcıların %72,4 gibi çok yüksek bir oranı iç denetim ve teftişin görev, yetki ve sorumluluklarında net bir ayırım yapılamamasından dolayı idare içerisinde zaman zaman sorunlar yaşandığını belirtmiştir. Ankete katılanların %18'9'u ifadeye karşısında kararsız olduğunu belirtirken, %8,7'lik bir orana sahip katılımcı ise görev, yetki ve sorumlulukların ayırımının net yapılmamasına bağlı idarede sorun yaşanmadığını belirtmiştir. İdare içerisinde, aynı amire bağlı olarak denetim görevini ifa eden iki ayrı birimin olması ve *Altı No'lu İfade* ve *Yedi No'lu İfade*'de ankete katılım sağlayan iç denetçi ve müfettişlerin de belirtildiği üzere; görev yetki, sorumluluk ve mesleki güvencenin mevzuatla açıkça düzenlenmemiş olması, iki denetim birimi arasında zaman zaman görev çatışmasından kaynaklanan sorunlara neden olduğu değerlendirilmektedir.

Dokuz No'lu İfade: Büyükşehir belediyelerinde müfettişler gibi iç denetçilerin de mesleğe "yardımcı" unvanı ile girmesi ve üç yıllık bir yetiştirme süreci sonrasında yapılacak bir yeterlilik sınavı neticesinde İç Denetçi olarak atanması kurumsal hafızayı güçlendirerek mesleki yetkinliği de tesis edecektir.

Tablo 3.14. Dokuz No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	6	4,7
Katılmıyorum	5	3,9
Kararsızım	67	52,8
Katılıyorum	19	15,0
Kesinlikle Katılıyorum	30	23,6
Toplam	127	100,0

Tablo 3.14.'den anlaşılacağı üzere araştırmaya katılanların %38,6'sı iç denetçilerin tıpkı müfettişler gibi mesleğe yardımcı unvanı ile girmesi ve üç yıllık bir yetiştirme süreci akabinde yapılacak yeterlilik sınavı ile iç denetçi olarak atanmasının kurumsal hafızayı güçlendireceği ve mesleki yetkinliği de tesis edeceği görüşüne katılmaktadır. Ancak katılımcıların %52,8'i kararsızken, %8,6'sı ise bu ifadeye katılmamaktadır.

Müfettişler, mesleğe müfettiş yardımcısı olarak girmektedirler ve ortalama 3 yıllık süreyi kapsayan müfettiş yardımcılığı sonrasında yapılan yeterlik sınavı ve mülakat ile müfettişlik kadrosuna atanmaktadırlar. Müfettiş yardımcılarının hizmet gereklerine göre yetiştirilmeleri teftiş kurulunda görev yapan müfettişler tarafından yerine getirilmektedir.

Müfettişler bir nevi kariyer basamaklarını yavaş yavaş tırmanmakta ve bu süre zarfında idareye ve müfettişlik mesleğine ilişkin bilgilerin yerleşmesi, kurumsal hafızanın ve aidiyetin güçlenmesi gerçekleşmektedir. İç denetçiler nezdinde iç denetçi yardımcılığı gibi bir mesleğin/unvanın olması konusunda katılımcıların %52,8'ini oluşturan 67 kişinin bu konuda kararsız kalması, böyle bir yasal düzenlemenin kapsamının bilinmemesine dayandığı değerlendirilmektedir. Nitekim ÖSYM'nin yapacağı iç denetçi adaylığı sınavını başararak akabinde yoğun bir eğitim sonrasında İDKK tarafından yapılan sınavdan başarılı olması halinde iç denetçi sertifikasını ve unvanını alan bir kamu görevlisinin atanabileceği bir iç denetçi kadrosu bulması da hayli zor olduğundan bu aşamada iç denetçilerin söz konusu uygulama karşısında kararsız kalması anlaşılabilir bulunmuştur.

3.4.2.3. Denetim Birimlerinin Üst Yönetim İle İlişkisi

Ankette yer alan 10,11,12,13 ve 14 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimlerinin üst yönetim ile ilişkisini sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların detaylarına aşağıda yer verilmiştir. İfadeler, katılanların ve katılmayanların yüzdesine bakılarak analiz edilmiştir. Müfettiş ve iç denetçi cevaplarında farklılık tespit edildiği durumda cevaplar ayrıca teftiş kurulu ve iç denetim birimi özelinde yorumlanmıştır.

On No'lu İfade: İç Denetim Birimi'nin/Teftiş Kurulu'nun Üst Yönetim ile iletişim kanalları açıktır.

Tablo 3.15. On No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,6
Katılmıyorum	10	7,9
Kararsızım	60	47,2
Katılıyorum	42	33,1
Kesinlikle Katılıyorum	13	10,2
Toplam	127	100,0

Tablo 3.15.'den elde edilen verilere göre iç denetçi ve müfettişlerin %43,3'ü üst yönetim ile iletişim kanallarının açık olduğu görüşünü savunmakta, katılımcıların %47,2'si ise bu görüş karşısında kararsız kalmaktadır. Ankete katılanların %9,5'i ise denetim birimleri ile üst yönetimin iletişim kanallarının kapalı olduğu görüşündedir. Bu

verilerden hareketle iç denetim/teftiş kurulu ile üst yönetimin genel itibariyle iletişim kanallarının açık olduğu, müfettiş ve iç denetçilerin lüzum halinde belediye başkanı ile iletişim kurabildikleri söylenebilmektedir. Ancak ifadeye kararsız olduğu yönünde beyanda bulunan iç denetçi ve müfettişlerin oranının fazla olması, zaman zaman idarelerde denetim birimleri ve üst yönetim arasında iletişim problemlerinin yaşadığını göstermektedir. Söz konusu sorunun, genel olarak denetim elemanının tutum ve davranışları ile üst yönetimin denetim elemanlarına yönelik olumsuz bakış açısına dayandığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle kimi idarelerde denetim birimleri ile üst yönetim arasındaki iletişim ve etkileşim güçlenirken kimi idarelerde de anılan yönetici ve denetim elemanları arasındaki olumsuz bakış açısı ve tutum sebebiyle iletişim ve etkileşimin zayıfladığı anlaşılmaktadır.

On Bir No’lu İfade: Görevde bulunduğum büyükşehir belediyesinde üst yönetim, mesleki gelişimimi teşvik edecek ölçüde gerekli imkânları tarafımıza sağlamaktadır.

Tablo 3.16. On Bir No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	11	8,7
Katılmıyorum	52	40,9
Kararsızım	35	27,6
Katılıyorum	19	15,0
Kesinlikle Katılıyorum	10	7,9
Toplam	127	100,0

Tablo 3.16.’dan elde edilen verilere göre ankete katılan müfettiş ve iç denetçilerin %49,6’sı gibi büyük bir oranı görev aldıkları büyükşehir belediyesinde üst yönetimin mesleki gelişimi teşvik edecek imkânları sağlamadığını belirtmektedir. Katılımcıların %27,6’sı bu ifade için kararsız kaldığını belirtirken, %22,9’u üst yönetimin mesleki gelişimlerini teşvik edecek ölçüde gerekli imkânları sağladığı görüşünü savunmaktadır. İç denetçi ve müfettişlerin verdikleri cevaplar incelendiğinde iki denetim birimi arasında anlamlı bir farkın olmaması iki denetim birimi mensuplarının da büyük bir kısmının belediye başkanlarının mesleki gelişmeyi teşvik etmediğini ortaya çıkarmaktadır. Oysa “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 12’nci maddesinde belirtildiği üzere üst yönetici olan büyükşehir belediye başkanlarının iç denetim ile ilgili görevleri arasında “İç denetçilerin mesleki yeterliliğinin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri alır” ifadesi yer almaktadır. Ancak anket katılımcılarından sadece %22,9’una

tekabül eden 29 denetim elemanı mesleki gelişimleri için üst yönetimin gerekli imkânları taraflarına sağlandığını ifade etmektedir. Bu çerçevede anılan denetim elemanlarının çalıştıkları idarelerde üst yönetici ile aralarındaki iletişim ve etkileşimin açık olduğu ve yönetici tarafından denetime önem verildiği de anlaşılmaktadır.

On İki No’lu İfade: İç denetim birimine/teftiş kuruluna üst yönetimin bakış açısı olumlu olup faaliyetlerimizin yerine getirilmesinde üst yönetimin özendirici ve destekleyici tutumu denetimin/teftişin etkinliğini artırmaktadır.

Tablo 3.17. On İki No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,9
Katılmıyorum	38	29,9
Kararsızım	13	10,2
Katılıyorum	50	39,4
Kesinlikle Katılıyorum	21	16,5
Toplam	127	100,0

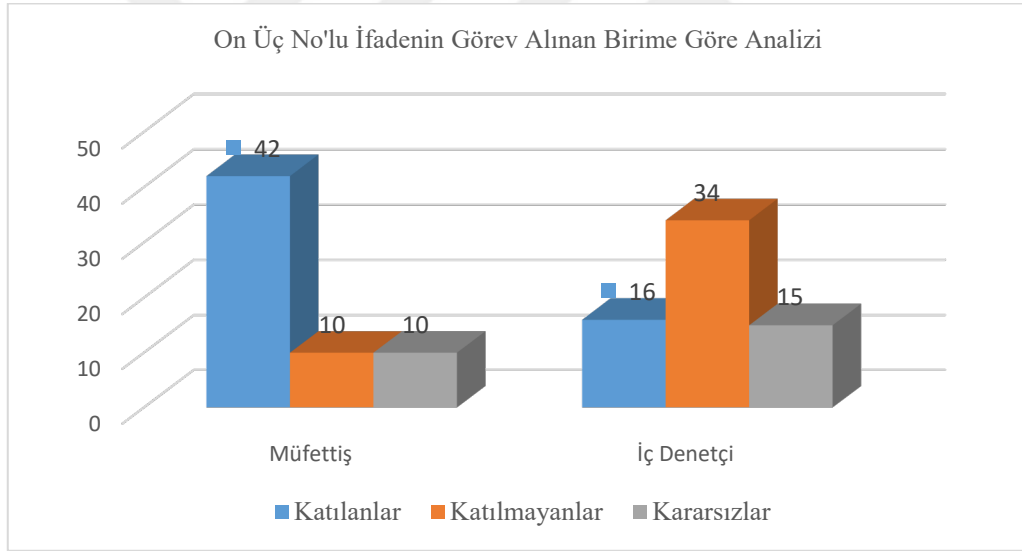
Tablo 3.17.’den anlaşılacağı üzere iç denetçi ve müfettişlerin %55,9’u üst yönetimin özendirici ve destekleyici tavrının denetimin/teftişin etkinliğini artırdığını belirtmektedir. Katılımcıların %33,8’i bu ifadeye katılmazken %10,2 oranında katılımcı kararsızdır. Amirlerin özendirici ve destekleyici tutumu kurumsal aidiyeti artırıp motivasyonu kuvvetlendirmektedir. Motive olmuş ve kendisini idarenin bir parçası olarak gören denetim personelinin yürüttüğü denetim faaliyetinde etkinliğinin artacağı düşünülmektedir. Katılımcıların %55,9’una denk gelen 71 iç denetçi ve müfettiş görev yaptıkları büyükşehir belediyelerinde üst yönetimin denetim faaliyetlerine bakış açılarının olumlu olduğunu ve denetim birimlerine yönelik destekleyici bir tutum sergilediğini ifade etmektedir. Ancak katılımcıların %33,8’ine tekabül eden 43 denetim elemanın bu durumun tam tersini ifade etmiş olmaları kimi idarelerde büyükşehir belediye başkanlarının iç denetim ve teftiş sistemine olumsuz bir bakış açısı ile yaklaştıklarını ortaya koymaktadır.

On Üç No’lu İfade: İç denetim/teftiş-soruşturma raporları üst yönetim tarafından titizlikle incelenmektedir.

Tablo 3.18. On Üç No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	15	11,8
Katılmıyorum	29	22,8
Kararsızım	25	19,7
Katılıyorum	46	36,2
Kesinlikle Katılıyorum	12	9,4
Toplam	127	100,0

Tablo 3.18.'den anlaşılacağı üzere iç denetçi ve müfettişlerin %34,6'sını oluşturan 44 katılımcı iç denetim birimi ve teftiş kurulu tarafından hazırlanan raporların üst yönetim tarafından titizlikle incelenmediği görüşünü belirtmekte iken %45,6'sına tekabül eden 58 katılımcı ise raporların üst yönetim tarafından titizlikle incelendiğini savunmaktadır. Katılımcıların %19,7'si, yani 25 katılımcı ise tablo 3.18.'de yer alan ifade için kararsız olduğunu belirtmiştir. Verilerin analizi sırasında on üçüncü ifadeye verilen cevapların katılımcıların görev yaptığı birime göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.



Şekil 3.4. On Üç No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

Şekil 3.4.'e göre ankete katılım sağlayan 62 müfettişin %67,7'si (n:42), müfettiş raporlarının üst yönetim tarafından titizlikle incelediğini belirtirken bu ifadeye müfettişlerin %16,1'i (n:10) olan müfettiş katılmamakta ve yine %16,1'ine (n:10) denk gelen müfettiş ise kararsız kaldığını ifade etmiştir.

İç denetçilerde ise ankete katılım sağlayan 65 iç denetçinin %24,6'sı (n:16) raporların üst yönetim tarafından titizlikle incelediğini belirtirken iken %52,3'i (34) bu ifadeye katılmamakta ve %23'ü (n:15) ise kararsız olduğunu belirtmiştir.

Anket cevaplarında müfettişler ile iç denetçiler arasında görüş farklılığının olması müfettişlerin daha icracı işlem yürütmeleri ve yürüttükleri soruşturmaya istinaden herhangi bir usulsüzlük tespit edilmesi halinde yargıya başvurma yetkilerinin olması, buna karşın iç denetimin ise daha çok idarede rehberlik yönünün ön plana çıkmasına dayandığı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanları tarafından, genel olarak telafisi güç veya imkânsız hadiselere sebebiyet verecek nitelikte olan teftiş kurullarının soruşturma ve teftiş raporlarını daha titizlikle incelendiği, buna karşısın danışma ve önleyici denetim yönü ön plana çıkan iç denetçilerin iyileştirmeye ve uzlaşmaya yönelik raporlarının ise teftiş kurulu raporlarına kıyasen daha az dikkat ve önem ile irdelendiği anlaşılmaktadır.

On Dört No’lu İfade: İç Denetim/Teftiş birimleri ile denetlenen harcama birimlerinin yöneticileri, denetime konu edilen bir hususta anlaşmazlığa düşüldüğünde üst yönetici, denetim elemanlarının görüşüne istinaden işlem tesis etmektedir.

Tablo 3.19. On Dört No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,6
Katılmıyorum	54	42,5
Kararsızım	42	33,1
Katılıyorum	25	19,7
Kesinlikle Katılıyorum	4	3,1
Toplam	127	100,0

Tablo 3.19.’da görüldüğü üzere iç denetim/ teftiş birimleri ile denetlenen harcama birimlerinin yöneticileri, denetime konu edilen bir hususta anlaşmazlığa düşüldüğünde üst yöneticinin, denetim elemanlarının görüşüne istinaden işlem tesis ettiğine dair ifadeye denetim elemanlarının %44,1’inin katılmadığı anlaşılmaktadır. Üst yöneticinin, denetim elemanlarının görüşüne istinaden işlem tesis ettiğini düşünenlerin oranı %22,8 iken, kararsız olduğunu belirtenlerin oranı ise %33,1’dir.

Büyükşehir belediye başkanları belediye, bağlı kuruluşları ve işletmelerini denetlemekle görevlidir. Ancak denetim işlemi çok yönlü ve uzmanlık gerektiren bir konu olmasından hareketle, yerel seçimler sonucu göreve gelen belediye başkanlarının bu görevi tek başlarına yapmaları olanaksızdır. Bu nedenle, söz konusu görevi iç denetçi ve müfettişlere devretmektedir. İç denetçiler ve müfettişler denetim işlemlerini idarenin daha iyi yönetilmesine olanak sağlayacak şekilde aksaklıkların ve yolsuzlukların önlenmesi

amacıyla belediye başkanlarına bağlı olarak ve onların adına gerçekleştirmektedirler. Ancak ankete katılanların %44,1'ine tekabül eden 56 adet iç denetçi ve müfettiş, denetimler esnasında denetlenen harcama birimlerinin yöneticileri ile denetime konu edilen bir hususta anlaşmazlığa düşüldüğünde üst yöneticinin, birim yöneticilerinin görüşüne istinaden işlem tesis ettiğini belirtmektedir. İfadeye katıldığını beyan eden denetim elemanı sayısı sadece 29'dur. 42 iç denetçi ve müfettişin kararsız olduğunu beyan etmesi ise idarede belediye başkanlarının böyle bir durumda kesin ve net bir tavır takınmamasına veya duruma göre aksiyon almasına dayandığı değerlendirilmektedir. Bu açıklamalar ve değerlendirmeler çerçevesinde büyükşehir belediye başkanının teftiş ve iç denetime bakış açısına ve uyumsuzluğun mahiyetine göre tutum ve davranışlarının değiştiği, özellikle seçimle göreve gelen belediye başkanının yönetimi altında bulunan birimler özelinde halkın görüş ve kanaatini etkileyecek nitelikteki tespitlerin vuku bulması halinde bunların duyulmaması ve ortadan kaldırılması yönünde aksiyon alacağı görüşü ön plana çıkmaktadır. Diğer taraftan icrai birimler olan harcama yetkililerinin aynı zamanda ihale yetkilisi olması da nazara alındığında bu yöneticilerin sürekli olarak belediye başkanının yanında olduğu ve başkanın istem ve yönlendirmelerine göre faaliyette buldukları da açık olup denetim elemanı ile yönetici arasındaki bir anlaşmazlık halinde harcamacı birim yöneticisinin belediye başkanı ile ilişkisine bağlı olarak onu etkileyebileceği de gözden uzak tutulması gerekmektedir.

3.4.2.4.İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu İlişkisi

Ankette yer alan 15 ve 16 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimi ile teftiş kurullarının ilişkisini sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların detaylarına aşağıda verilmiştir. İfadeler, katılanların ve katılmayanların yüzdesine bakılarak analiz edilmiştir.

On Beş No'lu İfade: İç denetim ve teftiş birbirini tamamlayan süreçlerdir.

Tablo 3.20. On Beş No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	4	3,1
Katılmıyorum	52	40,9
Kararsızım	33	26,0
Katılıyorum	25	19,7
Kesinlikle Katılıyorum	13	10,2
Toplam	127	100,0

Tablo 3.20'den anlaşılacağı üzere iç denetçi ve müfettişlerin %44'ü iç denetim ve teftişin birbirlerini tamamlayan süreçler olduğu görüşüne katılmamaktadır. Katılımcıların %29,9'u söz konusu iki denetim biriminin birbirlerini tamamlayan süreçler olduğunu düşünürken %26'lık bir kısım bu görüşe için kararsız olduğunu belirtmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurulları idare kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomiklik esaslarına göre kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi, malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesine, böyle bir durum söz konusu ise ortaya çıkartılmasını ve idare faaliyetlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülmesi için işlemlerini sürdürmektedir. İç denetçiler ve müfettişler idarenin faaliyetlerinin daha sorunsuz ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olan ve sürekli olarak bunu gözeten bir amaç gütmektedirler. İdarede bu denetim birimlerinden en az birinin aktif olması halinde diğer denetim biriminin ve ayrıca dış denetimi gerçekleştiren Sayıştay'ın ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu'nun iş yükünün azalacağı da değerlendirilmektedir.

Her ne kadar ankete katılım sağlayan iç denetçi ve müfettişlerin %44'üne tekabül eden 56 katılımcı söz konusu iki denetim biriminin birbirini tamamlayan birimler olarak görmese de bu durumun tersini düşünen katılımcı sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Katılımcıların %29,9'una tekabül eden 38 katılımcı iki denetim biriminin birbirlerini tamamlayan süreçler olduğunu ifade ederken, %26'sına denk gelen 33 katılımcı ise kararsızdır. Ancak anılan denetim birimlerinin yöneticileri ile belediye başkanının çabası halinde söz konusu tamamlayıcı olma halinin gerçekleşebileceği de açıktır. Nitekim denetim ve teftiş planlarının yapılması aşamasında belediye başkanı ile ortak bir toplantının düzenlenmesi ve belirli birimlerde rutin teftişin, riskli birimlerde iç denetimin ve ayrıca belediye başkanının da denetlenmesini veya danışmanlık faaliyetlerinin sağlanmasını istediği yerlerde söz konusu denetim/teftiş faaliyetlerinin yürütülmesi etkin bir iç denetimi ve iş barışını da sağlayacağı açıktır. Böylece iç denetim ve teftişin birbirlerini tamamlayan süreçler halini alabileceği değerlendirilmektedir.

On Altı No'lu İfade: Denetimde çift başlılığın önlenmesi için büyükşehir belediyelerinde denetimin tek çatı altında toplanmasının faydalı olacağını düşünüyorum.

Tablo 3.21. On Altı No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	54	42,5
Katılmıyorum	26	20,5
Kararsızım	10	7,9
Katılıyorum	18	14,2
Kesinlikle Katılıyorum	19	15,0
Toplam	127	100,0

İç denetçi ve müfettişlerin büyükşehir belediyelerinde denetimin tek çatı altında toplanması konusundaki tutumları Tablo 3.21.’de yer almaktadır. Katılımcıların büyük çoğunluğu olan %63’ü denetimde çift başlılığın önlenmesi için büyükşehir belediyelerinde teftiş ve iç denetim biriminin tek çatı altında toplanmasına sıcak bakmamaktadır. Bahsi geçen iki denetim biriminin birleştirilmesi fikrine katılanların oranı %29,2’dir. Anketi cevaplayanların %7,92’si ise kararsızdır. Veriler incelendiğinde iç denetçi ve müfettişlerin cevaplarında anlamlı bir farklılık olmamasından ve katılımcıların büyük çoğunluğun belediyelerde denetimin tek çatı altında toplanması fikrine katılmadıklarından yola çıkarak, iki denetim birimi arasında muhtemel çatışmanın mevzuatla net bir görev, yetki ve sorumluluk ayrımının yapılması ile çözüme kavuşturulabileceği değerlendirilmektedir. Ancak belediyelerde denetim birimlerinin birleştirilmesi fikri %29,2 oranında azımsanmayacak bir katılımcı tarafından da desteklenmektedir.

3.4.2.5. Denetim Görevlilerinin Özlük Hakları ve Mesleki Güvenceleri

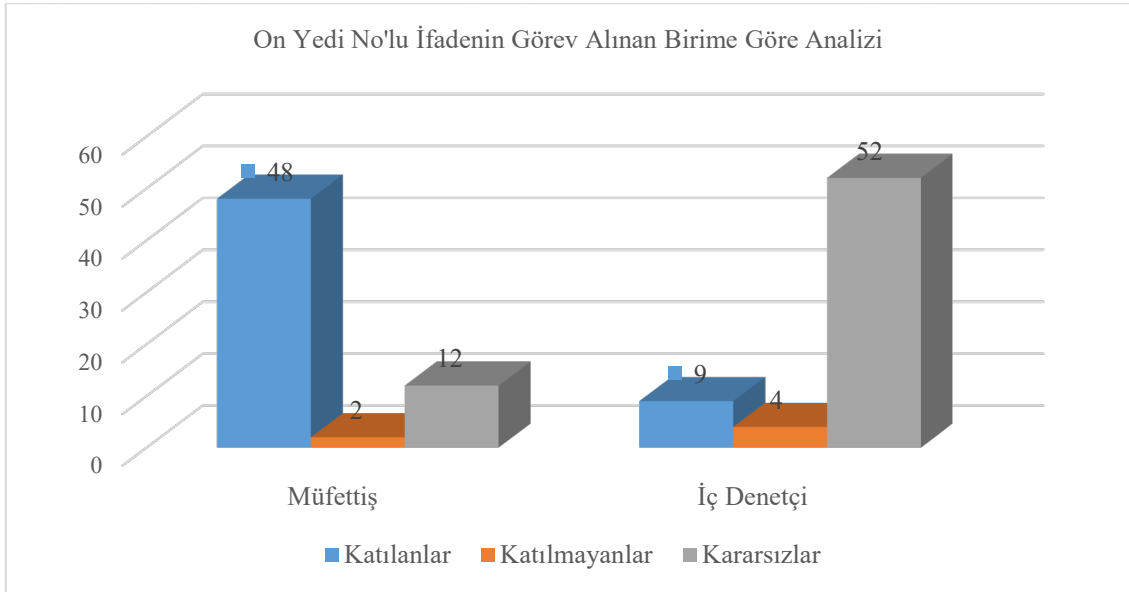
Ankette yer alan 17, 18 ve 19 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerindeki denetim birimlerinin özlük hakları ve mesleki güvencelerini sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların detaylarına aşağıda verilmiştir. İfadeler, katılanların ve katılmayanların yüzdesine bakılarak analiz edilmiştir.

On Yedi No’lu İfade: İç denetçiler açısından İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun varlığı mesleki güvenceyi artırmaktadır. Müfettişler özelinde de böyle bir Kurulun teşekkül ettirilmesi mesleki güvenceyi artıracaktır.

Tablo 3.22. On Yedi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	3	2,4
Katılmıyorum	3	2,4
Kararsızım	64	55,2
Katılıyorum	26	18,1
Kesinlikle Katılıyorum	31	22,0
Toplam	127	100,0

Tablo 3.22.'den anlaşıldığı üzere, müfettişler özelinde bir üst kurulun teşekkül ettirilmesi ile müfettişlik mesleki güvencesinin artacağı yönündeki ifadeye % 55,2 oranında katılımcı kararsız olduğunu belirtmektedir. İfadeye katılanların oranı %40,1 iken katılmayanlar %4,8'lik bir oranı oluşturmaktadır.



Şekil 3.5. On Yedi No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

İç denetçi ve müfettişlerin yanıtlarının farklılaştığı ifadelerden biri de İDKK ile ilgilidir. Şekil 3.5.'den anlaşılacağı üzere, ankete katılım sağlayan toplam 62 müfettişin %77,4'ü (n:48), iç denetçilerden ise sadece %13,8'i (n:9) müfettişler özelinde İDKK benzeri bir kurulun teşekkül ettirilmesinin mesleki güvenceyi artıracığı konusunda olumlu görüş belirtmişleridir. Müfettişlerin %19,4'ü (n:12), iç denetçilerin ise %80'i (n:52) kararsız olduğunu belirtmiştir. Müfettişlerin %3,2'si (n:2), iç denetçilerin ise %6,2'si (n:4) tarafından anılan ifade olumsuz karşılanmıştır. Müfettişlerden kararsızların ve ifadeye katılmayanların ise müfettişler özelinde teşekkül ettirilecek olan üst kurulun nerede ve nasıl kurulacağı ile kime bağlı olacağı noktasındaki belirsizlikten kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Yapılan literatür taramasında İDKK'nin etkin

olmadığı sonucuna ulaşan çokça çalışma mevcuttur. İç denetçilerin İDKK'nin etkin olmadığı ve mesleki güvenceyi artırmadığı düşüncesi ile genellikle “kararsızım” ifadesini seçtikleri, müfettişlerin ise üst kurullarının olmaması ve bir üst kurula bağlı oldukları takdirde bağımsızlıklarının artacağı, her belediyenin ayrı ayrı hazırladığı yönetmelikler yerine genel bağlayıcı ve tek bir mevzuat düzenlemesiyle mesleki güvencenin sağlanacağı düşüncesi ile ifadeye katıldıkları değerlendirilmektedir.

On Sekiz No’lu İfade: İç denetimin ve iç denetçilik mesleğinin 5018 sayılı Kanun’da düzenlenmiş olması mesleki güvenceyi sağlamıştır. Aynı şekilde teftiş kurulu başkanlıkları ile müfettişlerin yönetmelik düzeyindeki dayanaklarının 5393 sayılı Kanun’da yer alan “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55’inci maddesinde düzenlenmesi müfettişler açısından mesleki güvenceyi sağlayacaktır.

Tablo 3.23. On Sekiz No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	3	2,4
Katılmıyorum	1	0,8
Kararsızım	54	42,5
Katılıyorum	22	17,3
Kesinlikle Katılıyorum	47	37,0
Toplam	127	100,0

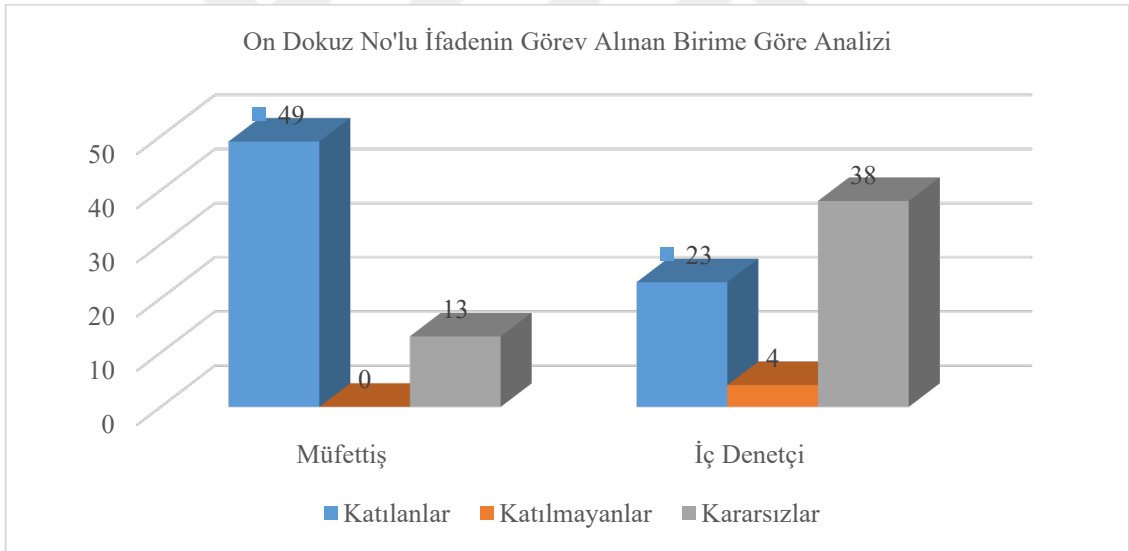
Tablo 3.23.’de görüldüğü üzere katılımcıların %54,3’ü teftiş kurulu başkanlıkları ile müfettişlerin yönetmelik düzeyindeki dayanaklarının 5393 sayılı Kanun’da yer alan “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55’inci maddesinde düzenlenmesinin müfettişler açısından mesleki güvenceyi sağlayacağı kanaatindedir. Katılımcıların %42,5’i kararsız olduğunu beyan ederken %3,2’si bu durumun mesleki güvenceyi sağlamayacağı kanaatindedir. Teftiş kurulları ve müfettişlik mesleğinin belediyeler özelinde kanuni bir dayanağa kavuşması önemli bir husus olarak görülmekte olup mesleki güvenceyi de kayda değer bir şekilde güçlendireceği öngörülmektedir. Ancak denetim elemanlarının bu hususta kararsız kalmalarının sebebinin ise genel olarak idari sistem içerisinde bir yapının kurulması ve mülga kılınmasının kolaylığına dayandığı değerlendirilmektedir.

On Dokuz No’lu İfade: İç denetçi ve müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip kılınması iş barışını tesis edebilecektir.

Tablo 3.24. On Dokuz No’lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	1	0,8
Katılmıyorum	3	2,4
Kararsızım	51	40,2
Katılıyorum	32	25,2
Kesinlikle Katılıyorum	40	31,5
Toplam	127	100,0

Tablo 3.24.’den elde edilen verilere göre katılımcıların %56,7’si iç denetçi ve müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip kılınması iş barışını tesis edeceği kanısındadır. Araştırmaya katılanların %40,2’si ifade için kararsız kaldığını belirtirken %3,2 gibi küçük bir orana sahip katılımcı ise iç denetçi ve müfettişlerin aynı özlük haklarına sahip olmasının iş barışını tesis edeceği yönündeki ifadeye katılmamaktadır. Söz konusu veriler incelendiğinde diğer sorulara nazaran iç denetçi ve müfettişlerin yanıtlarının farklılaştığı görülmektedir.



Şekil 3.6. On Dokuz No’lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi

Şekil 3.6.’da görüldüğü üzere ankete katılım sağlayan toplam 62 müfettişin %79’u (n:49), iç denetçilerden ise %35,4’ü (n:23) iç denetçi ve müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip olması konusunda olumlu görüş belirtmişleridir. Müfettişlerin %21’i (n:13), iç denetçilerin ise %58,5’i (n:38) bu ifade için kararsız olduğunu belirtmiştir. İki denetim biriminin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip kılınması iş barışını tesis edeceği konusuna iç denetçilerin %6,1’i (n:4) tarafından olumsuz karşılanmıştır. Müfettişlerin özlük haklarının iç denetçilere göre daha

düşük olması nedeniyle bu soruya olumlu yanıt verdikleri, ancak iç denetçilerin ise ağırlıklı olarak bu ifade karşısında kararsız kaldıkları görülmüştür.

3.4.2.6. Denetim Faaliyetleri

Ankette yer alan 20,21, 22 ve 23 numaralı ifadeler büyükşehir belediyelerinde iç denetim faaliyetlerini sorgulayan ifadelerdir. Bu önermelere verilen yanıtların detaylarına aşağıda yer verilmiştir. Söz konusu ifadeler, katılanlar ve katılmayanların yanıtlarına ve yanıtların oranlarına bakılarak analiz edilmiştir.

Yirmi No'lu İfade: İç denetçinin/müfettişin kurumsal aidiyeti ve yetkinliği, denetimin etkinliğini ve denetim birimine duyulan beklentiyi artırmaktadır.

Tablo 3.25. Yirmi No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Kararsızım	9	7,1
Katılıyorum	24	18,9
Kesinlikle Katılıyorum	93	73,2
Toplam	127	100,0

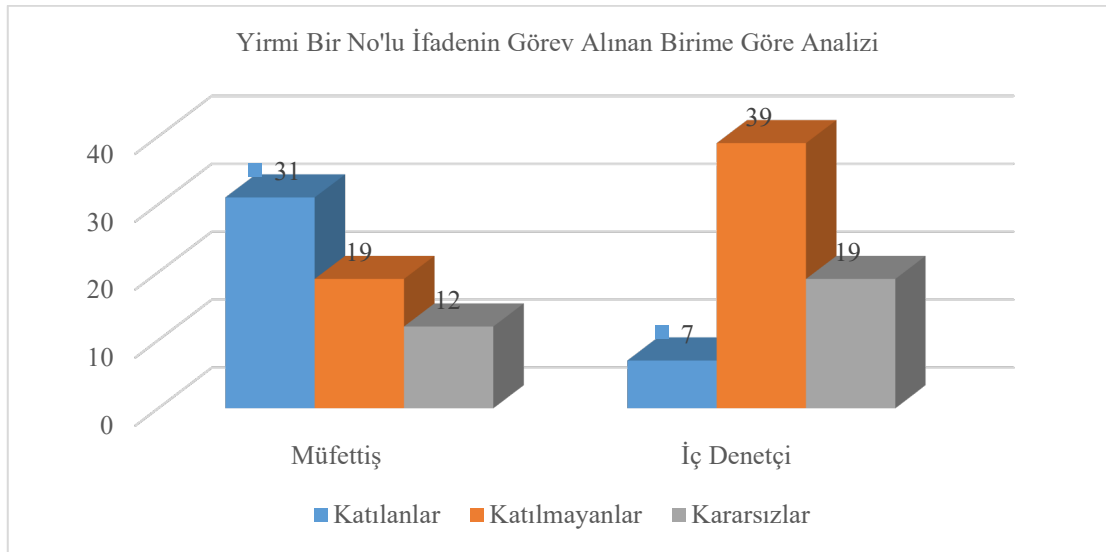
Tablo 3.25.'de ankete katılan iç denetçi ve müfettişlerin büyük çoğunluğu olan %92,1'i kurumsal aidiyetin ve yetkinliğin, denetimin etkinliğini ve denetim birimine duyulan beklentiyi artırdığını ifade etmektedir. Katılımcıların %7,1'i ifade karşısında kararsız olduğunu beyan ederken iç denetçi ve müfettişlerin sadece %0,8'i ifadeye katılmamaktadır. Çalışanların idare ile bağları kuvvetlendikçe motivasyonları ve verimlilikleri artmaktadır. İdare içerisinde iç denetçi ve müfettişlerin kurumsal aidiyet hissi ile faaliyetlerine devam etmesi ve üst yönetim tarafından da mesleki gelişimlerini tesis edecek eğitimlerin ve faaliyetlerin sağlanması halinde büyükşehir belediyelerinde etkin bir teftiş ve iç denetim faaliyetinin yürütülebileceği değerlendirilmektedir.

Yirmi Bir No'lu İfade: Yıllık teftiş/denetim planları/programları risk esasına göre, idarenin gereksinimleri esas alınarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu süreçte üst yönetici ile herhangi bir sorun yaşanmamaktadır.

Tablo 3.26. Yirmi Bir No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	7	5,5
Katılmıyorum	51	40,2
Kararsızım	31	24,4
Katılıyorum	24	18,9
Kesinlikle Katılıyorum	14	11,0
Toplam	127	100,0

Yıllık teftiş/denetim planları/ programları hazırlanırken üst yönetici ile sorun yaşadığını belirten katılımcı oranı Tablo 3.26.'dan anlaşılacağı üzere %45,7 oranındadır. Ankete katılanların %24,4'ü ifade karşısında kararsızken, iç denetçi ve müfettişlerin %29,9'u yıllık plan/program hazırlanırken üst yönetici ile herhangi bir sorun yaşamadığını ifade etmiştir. Söz konusu yanıtlar incelendiğinde genel olarak müfettiş ve iç denetçilerin yanıtlarının ayrıştığı görülmektedir. Müfettişler ağırlıklı olarak soruşturma görevini ifa etmeleri, rutin teftiş işlemlerini daha az ve sınırlı sayıda yapmaları ve söz konusu teftiş programını teftiş kurulu başkanı sevk ve idaresi ile belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmesi de dikkate alındığında müfettişler özelinde teftiş planlarının hazırlanmasında üst yönetici ile genel olarak bir sorun yaşamadıkları anlaşılmaktadır. Öte yandan kararsızlar ve bu ifadeye katılmayanların çoğunluğunun ise iç denetçilerden oluştuğu görülmektedir.

**Şekil 3.7. Yirmi Bir No'lu İfadenin Görev Alınan Birime Göre Analizi**

Şekil 3.7.'den anlaşıldığı üzere, ankete katılım sağlayan 62 müfettişin %50'si (n:31) teftiş planlarının hazırlanması sırasında üst yönetici ile genel olarak bir sorun

yaşamadıkları belirtmişlerdir. Müfettişlerin %30,6'sı (n:19) sorun yaşadığını belirtirken, %19,3'ü (n:12) ifade karşısında kararsız olduğunu belirtmiştir. İç denetçiler nezdinde ise durum tam tersi durumdadır. Ankete katılım sağlayan 65 iç denetçinin büyük bir çoğunluğu olan %60'ı (n:39) yıllık denetim planları hazırlanırken üst yönetici ile sorun yaşadığını belirtmiştir. Katılımcıların %10,8'i (n:7) üst yönetici ile genel olarak bir sorun yaşamadıklarını belirtirken kararsız olanlar ise %29,2'sini (n:19) oranındadır. Nitekim 2021 yılında İç Denetim Genel Tebliğinde yer alan ve risk esasına göre hazırlanan iç denetim plan ve programının üst yönetici tarafından onaylanmaması halinde yeni yılın başında iç denetim birimi tarafından hazırlanan bu plan ve programların yürürlüğe gireceği yönündeki maddenin mülga edilmesi ile birlikte iç denetim plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasında üst yönetici ile sorunlar yaşanmaya başlandığı da anlaşılmaktadır. Bu değerlendirme ve tespitten de hareketle söz konusu maddenin mülga edilmesi ile birlikte iç denetimin etkinliğinin ve bağımsızlığının zedelendiği değerlendirilmektedir.

Yirmi İki No'lu İfade: Hâlihazırda büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimleri danışmanlık, teftiş kurulları da soruşturmacı birer birim gibi çalışmakta, asli bir görev olan denetim/teftiş faaliyetleri tali birer görev haline gelmektedir.

Tablo 3.27. Yirmi İki No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	7	5,5
Katılmıyorum	34	26,8
Kararsızım	22	17,3
Katılıyorum	43	33,9
Kesinlikle Katılıyorum	21	16,5
Toplam	127	100,0

Tablo 3.27.'den elde edilen verilere göre katılımcıların%50,4'ü iç denetim birimlerinin danışmanlık, teftiş kurullarının da soruşturmacı birer birim gibi çalışmakta olduğunu ve asli görevleri olan denetim/teftiş faaliyetlerinin tali birer görev haline geldiğini belirtmektedir. İç denetçi ve müfettişlerin %32,3'ü yirmi iki no'lu ifadeye katılmadıklarını beyan ederken, kararsızların oranının ise %17,3 olduğu anlaşılmaktadır. Bu yanıtlar çerçevesinde ifadeye katılım sağlayan 64 denetim elemanının görev yaptıkları büyükşehir belediyesinde daha çok danışmanlık/soruşturma işlemleri yürüttükleri sonucu ortaya çıkmaktadır. İç denetimin bu hali ile idarenin eksik ve zayıf yanlarını ortaya koyup idare faaliyetlerini geliştirici tavsiyeler verme ve yol gösterme vasfı ile ön plana çıktığı

görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde özellikle seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde teftişin işlevinin önemli düzeyde arttığı daha önce beş no'lu ifade de belirtilmiştir. Büyükşehir belediye başkanları seçim sonrasında, geçmiş dönemde farklı bir siyasi parti tarafından yapılan, özellikle ihale ve projelere ilişkin verilerin teftiş kurulları tarafından incelenmesini ve hataların ortaya çıkartılıp kamu zararı ve uygulama hataları varsa sorumluların cezalandırılması konusunda müfettişlere başvurdukları değerlendirilmektedir.

Yirmi Üç No'lu İfade: Görev yaptığınız büyükşehir belediyesinde iç denetçi/müfettiş sayısı etkin bir denetim/teftiş için yeterlidir.

Tablo 3.28. Yirmi Üç No'lu İfadeye Katılım Düzeyi

Katılım Düzeyi	Sıklık	Yüzde %
Kesinlikle Katılmıyorum	6	4,7
Katılmıyorum	9	7,1
Kararsızım	61	48,0
Katılıyorum	32	25,2
Kesinlikle Katılıyorum	19	15,0
Toplam	127	100,0

Özellikle iç denetçi atamaların yeterli olmadığı, atamaya yetkili amir olan belediye başkanının çok sayıda iç denetçi kadrosunu boş bıraktığı konusunda literatürde çok sayıda çalışma olmasına rağmen bu durum sürecin içerisinde olan iç denetçi ve müfettişlere yöneltildiğinde şaşırtıcı bir sonuç ile karşılaşmıştır. Tablo 3.28.'den görüleceği üzere katılımcıların %40,2'si büyükşehir belediyelerinde iç denetçi/müfettiş sayısının etkin bir denetim/teftiş için yeterli olduğunu düşünürken %48,0'i bu ifade özelinde kararsız kalmışlardır. Belediyedeki denetim elemanı sayısının etkin bir denetim/teftiş için yeterli olmadığını düşününler ise sadece %11,8'dir. Bu durumda iç denetçi ve müfettişlerin büyükşehir belediyelerinde denetimin etkin olabilmesi için denetim elemanı sayısından daha farklı sorunların olduğunu düşündükleri anlaşılmaktadır.

3.4.3. Açık Uçlu Sorulara İlişkin Verilerin Analizi

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının çalışmaları sırasında karşılaşılan sorunların ve iç denetim sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik çözüm önerilerinin belirlenebilmesi adına ankete katılan iç denetim ve teftiş kurulu çalışanlarına

iki adet açık uçlu soru yöneltilerek elde edilen veriler değerlendirilmiştir. Katılımcılar tarafından verilen cevaplar müfettiş ve iç denetçilerin sorun ve çözüm önerilerini anlayabilmek adına ayrı ayrı değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

Soru 1: İç Denetim ve Teftiş Kurullarının Var Olan Sorunları Nelerdir?

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının sorunlarını belirlemek amacıyla sorulan açık uçlu soruya 127 katılımcının 81'i cevap vermiştir. Katılımcılardan iç denetim ve teftiş kurullarının karşılaştıkları sorunları belirtmeleri istenmiştir. Verilen cevaplar müfettişlerin verdikleri yanıtlar ve iç denetçilerin verdikleri yanıtlar olarak ayrı ayrı sınıflandırılmıştır. Bu ayırdaki amaç iki birime ait en çok tekrar eden sorunun belirlenebilmesidir.

“İç Denetim/Teftiş Kurullarının Var Olan Sorunları Nelerdir?” sorusuna ankete katılım sağlayan 62 müfettişin 49'u cevap vermiştir. Teftiş kurulu çalışanları tarafından açık uçlu birinci soruya verilen ve en çok tekrar eden cevaplar Tablo 3.29.'da yer almaktadır.

Tablo 3.29. Açık Uçlu 1. Soruya Müfettişlerin Verdikleri Yanıtlar

1.Özlük hakların yeterli olmaması,
2.Mesleki güvencenin tam anlamıyla sağlanamaması,
3. Mevzuatın yetersiz olması,
4.Denetimde çift başlı yapının olması,
5. Teftişin asli görevi yerine tali görevi olan soruşturmanın ön planda olması,
6.Üst yöneticinin teftiş faaliyetlerine müdahalede bulunması,
7. Müfettiş yardımcısı yetiştirme sürecinin yetersiz olması,
8.Teftiş Kurulu ve müfettiş atamalarında liyakatin göz ardı edilmesi,
9.Atama ve denetleme standartlarının yetersizliği,
10.“Belediye müfettişi” kavramının “siyasetin emrinde bir meslek” olarak algılanması.

Müfettişler tarafından teftiş kurullarının sorunu olarak belirtilen ifadelerden en çok tekrar eden cevap “müfettişlerin özlük hakları”, “mesleki güvence” ve “mevzuatın yetersiz olması” ile ilgilidir. Katılımcılardan biri “*Teftiş Kurulu olarak özlük haklarının oldukça geride kaldığı aşikârdır, bu durum çalışma huzurunun bozulmasına neden olmaktadır. Özellikle iç denetçilerin ve merkezi idare müfettişlerinin maaşlarından daha düşük özlük haklarına sahip olunması iş barışını bozmakta, motivasyonu düşürmektedir.*” ifadelerini kullanmıştır. Bir diğer katılımcı ise yanıtında “*denetlenen kişilerden daha*

düşük maaş alınması iş barışını bozmaktadır” ifadesini kullanmıştır. Belediye müfettişlerinin mesleki güvencesi büyükşehir belediyeleri tarafından çıkartılan yönetmeliklerde yer alsa da bu hususta kanuni düzenlemelerin gerektiği müfettişler tarafından ayrıca belirtilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde aynı üst yöneticiye bağlı hem iç denetim hem teftiş kurullarının olması denetimde israf konusunu da beraberinde getirmektedir. Mevzuatta iki denetim birimi arasında görev ayırımının net bir şekilde yapılmaması aynı hiyerarşik amire bağlı olarak faaliyet gösteren iç denetim birimi ve teftiş kurulları arasında görev çakışmasına neden olduğu belirtilmektedir. Denetimdeki çift başlı yapı ve mevzuatın eksik olması müfettişler tarafından açık uçlu soruda belirtilen sorunlar arasında yer almaktadır.

Müfettişlerin açık uçlu soruya verdikleri cevaplardan bağımsızlık ile ilgili olanlar azımsanmayacak derecededir. Cevaplarda hem üst yönetimin denetim faaliyetleri sırasındaki müdahalesinden hem de denetim raporlarına müdahaleden bahsedilmiştir. Anket sorularından denetim birimlerinin bağımsızlığını ölçmek için katılımcılara yöneltilen ifadelerin analizinden anlaşılacağı üzere denetim elemanları görevlerini ifa ederken bağımsızlık ve tarafsızlıklarını korumaya çalışsalar dahi katılımcıların bir kısmı denetim faaliyetleri sırasında üst yönetimin müdahalede bulunduğunu belirtmiştir. Ayrıca üst yönetim tarafından müfettişlik mesleğinin siyasetin emrinde bir meslek olarak algılanması, üst yönetimin teftiş kuruluna bakış açısını da göstermektedir. Denetimin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için denetim elemanlarını üst yönetimin müdahalesinden koruyacak mevzuat düzenlemelerinin yapılması denetimin amacına ulaşmasını sağlayacaktır.

Müfettişler, mesleğe müfettiş yardımcısı olarak girmekte ve üç yıllık bir müfettiş yardımcılığı sonrasında yapılan yeterlik sınav ile müfettişlik kadrosuna atanmaktadırlar. Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesinden idarede görev yapan müfettişler sorumludur. Bir kariyer mesleği olan müfettişlikte normal şartlarda liyakat esasına göre atama yapılması gerekmektedir. Fakat gelen cevaplar arasında, müfettiş yardımcısı yetiştirme sürecinin yetersiz olduğu, teftiş kurulu ve müfettiş atamalarında liyakatin göz ardı edildiği, atama ve denetleme standartlarının yetersiz olduğu ile ilgili cevaplar da yer almaktadır.

“İç Denetim/Teftiş Kurullarının var olan sorunları nelerdir?” sorusuna ankete katılım sağlayan 65 iç denetçinin 32’si cevap vermiştir. İç denetim birimi çalışanları tarafından açık uçlu birinci soruya verilen ve en çok tekrar eden cevaplar Tablo 3.30.’da yer almaktadır.

Tablo 3.30. Açık Uçlu 1. Soruya İç Denetçilerin Verdikleri Yanıtlar

1. Üst yönetimin iç denetime olumsuz bakış açısı,
2. Denetimde çift başlı yapının olması,
3. Teftiş kurullarında görev yapan müfettişlerin iç denetçi olarak atanması ve buna bağlı olarak
4. İç denetime, siyasal bilgiler ve hukuk ile iktisadi ve idari bilimler fakülteleri dışından atama
5.İç denetim birimlerine yeteri kadar atama yapılmaması,
6. Üst yönetim ile iletişim eksikliği,
7. İDKK’nin yeterince etkin olmaması,
8. İç denetimin, üst yönetici karşısında korumasız olması.

İç denetçiler tarafından verilen cevaplar arasında en çok üst yönetimin denetime olumsuz bakış açısından bahsedildiği görülmüştür. Katılımcılarda biri bu konuyla alakalı olarak “İç denetimin yapılması üst yönetim tarafından istenmiyor. Nihayetinde icrai faaliyetler kendi faaliyetleri ve bu faaliyetleri yürütenler de kendi ekibi. Kontrolün tamamıyla kendinde olduğunu düşünüyor ve öyle devam etmesini istiyorlar. İç denetimi dışarıdan bir müdahale ve işlerini engelleyen bir faaliyet gibi görüyorlar” ifadelerini kullanmıştır.

Müfettişler gibi iç denetçiler de aynı idarede iki farklı denetim biriminin görev yapmasının görev çakışmalarına neden olduğunu belirtmişlerdir. Görev, yetki ve sorumlulukların mevzuatla birbirinden tam olarak ayrılmamış olmasının yetki karmaşasına neden olması iç denetçiler tarafından yinelenen sorunlar arasında sıralanmıştır.

İDKK tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak iç denetçi olabilmek için belirlenen şartlardan birisidir. İDKK’nin en son yayınlanan iç denetçi belirleme sınavına ilişkin duyurusunda “En az dört yıl süreli eğitim veren yükseköğretim kurumları ile denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki eşdeğer eğitim kurumlarından birini bitirmek” şartı bulunmaktadır. İç denetçi olabilmek için aranılan şartlarda mezun olunan bölümün önem arz etmemesi denetimin etkinliğini olumsuz yönde etkileyen bir husustur. Siyasal bilgiler, hukuk ve

İİBF mezunları öğrenim gördükleri 4 sene boyunca çok sayıda hukuk, maliye ve muhasebe gibi dersler almaktadır. Muhasebe ve hukuk dersleri almayan diğer bölüm mezunlarının hizmet içi eğitim sonrasında iç denetçi olmaları ve mesleğe iç denetçi yardımcısı olarak başlanılmaması denetimde etkinliği olumsuz yönde etkileyen unsurlardır. Ayrıca daha önce müfettişlik mesleğini icra eden teftiş kurulu üyelerinin iç denetçi olarak atanmaları halinde iç denetçi mesleğine adapte olmakta sıkıntı yaşadıkları ve hâlâ mesleği müfettiş gibi faaliyetlerini icra etme eğiliminde oldukları gelen yanıtlar arasındadır.

Literatürde, İDKK'nin yeterince etkin olmadığı ve iç denetçiler tarafından yeterince bağımsız bir yapı olarak görülmediği ile ilgili çalışmalar mevcuttur. Açık uçlu birinci soruya verilen cevaplar literatürü bu yönde desteklemektedir. İç denetçiler, İDKK'nin etkin olmadığını ve hatta daha güçlü bir üst kurulun olmasının iç denetçileri üst yönetime karşı koruyacağından bahsedilmiştir. Denetçilerden bir tanesi *“Birçok kurumda üst yöneticiler iç denetimin çalışmasına hukuksuz bir biçimde engel olmakta, buna karşın bir yaptırımla karşılaşmamaktadırlar. İDKK bu konuda tamamen etkisiz ve yetkisizdir.”* ifadelerini kullanmıştır.

İç denetçiler tarafından gelen cevaplar arasında iç denetim birimlerine yeteri kadar atama yapılmaması, üst yönetim ile iletişim eksikliğinin olması ve iç denetimin, üst yönetici karşısında korumasız olması ile ilgili cevaplar da yoğunluktadır.

Soru 2: İç Denetim/Teftiş Kurullarının Etkinliğini Artırmaya Yönelik Olarak Alınacak Önlemler Neler Olmalıdır?

Büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurulları faaliyetleri sırasında karşılaşılan sorunlara yönelik alınacak önlemleri tespit etmek maksadıyla ankete katılan iç denetçi ve müfettişlere *“İç Denetim/Teftiş Kurullarının Etkinliğini Artırmaya Yönelik Olarak Alınacak Önlemler Neler Olmalıdır?”* sorusu yöneltilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde iç denetimin etkinliğini artırmak ve var olan sorunlara çözüm bulmak amacıyla sorulan açık uçlu soruya 127 katılımcının 63'i cevap vermiştir.

Ankete katılım sağlayan 62 müfettişin 37'si açık uçlu soruya cevap vermiştir. Teftiş Kurulu çalışanları tarafından açık uçlu ikinci soruya verilen ve en çok yinelenen cevaplar Tablo 3.31.'de yer almaktadır.

Tablo 3.31. Açık Uçlu 2. Soruya Müfettişlerin Verdikleri Yanıtlar

1.Özlük hakların iyileştirilmesi,
2. Merkezi yönetim gözetiminde olması,
3. Denetimde bağımsız hareket edecek koşulların artırılması,
4. Teftiş kurulları ve iç denetim birimlerinin tek çatı altında toplanması,
5.Teftiş kurullarının görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla belirlenmesi,
6. Düzenli aralıklarla mevzuat eğitimleri ve istişarelerin yapılması,
7. Denetim elemanlarının görev yerlerinin idare binaları dışında bulunması,
8.Denetim elemanlarının idarenin günlük işlerinde ve denetime konu edilebilecek süreçlerden
9. Mesleğe girişte liyakatin esas alınması.

Ankette yer alan açık uçlu ikinci soruya en fazla verilen yanıt müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilmesi yönündedir. Denetim sisteminin mevcut sorunlarının sorulduğu 1'inci soruya en çok özlük hakların yetersiz olduğu yönünde cevapların geldiği düşünülürse müfettişlerin öneri olarak özlük hakların iyileştirilmesi yanıtını vermesi beklenen bir öneridir. Ayrıca cevaplar arasında 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”nda “Denetim Hizmetleri Sınıfı” oluşturulmasının ve benzeri kariyer mesleklerin özlük haklarına sahip olunacak düzenlemelerin yapılmasının önerildiği tespit edilmiştir.

Müfettişler tarafından verilen cevaplar arasında teftiş kurullarının “Devlet Denetleme Kurulu”, “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” veya “Valilik” bünyesinde teşkilatlanması yönünde çok sayıda öneri bulunmaktadır. Açık uçlu 1. soruda büyükşehir belediyesi bünyesinde bağımsızlık ile ilgili sorunların dile getirildiği düşünülürse verilen cevaplar teftiş kurullarının, göreve yerel seçimleri ile gelen belediye başkanına bağlı olmak yerine merkezi idareye bağlı bir şekilde görev yapmasının denetim faaliyetlerinde bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlayacağı düşünülmüş olması muhtemeldir. Ayrıca cevaplar arasında denetimlerin, dış denetim gibi tarafsız ve bağımsız yapılabilmesi için teftiş kurulu ve iç denetim biriminin idari hizmet binasından ayrı bir binada konumlandırılması gerektiğinden bahsedilmiştir. Denetleyen ile denetlenenin idari bina içerisinde sürekli karşılaşmadıkları ve iletişime geçmedikleri bir ortamda denetimin daha tarafız olacağı kanaati yaygındır.

Denetimde bağımsızlığının artırılmasına yönelik alınacak önlemler, verilen yanıtlar arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Ayrıca öneriler arasında “Belediye Başkanının inisiyatifi dışında risk esasına göre teftiş ve denetim yapmasının önünü

açacak yasal değişiklikler yapılmalı” yönünde ve teftiş kurulunun bir üst kurula bağlanması gerekliliğinden bahseden cevaplar da mevcuttur.

Anketin on altıncı ifadesinde yer alan “denetimde çift başlılığın önlenmesi için büyükşehir belediyelerinde denetimin tek çatı altında toplanması” yönündeki ifadeye müfettiş ve iç denetçilerin büyük bir kısmı katılmadıklarını beyan etmelerine rağmen kararsızlar ve ifadeye katılanların denetimin tek çatı altında toplanmasının denetim etkinliğini artıracaklarını düşündükleri ortaya çıkmaktadır.

Müfettişler tarafından en çok tekrar eden yanıtlar içerisinde ayrıca; düzenli aralıklarla mevzuat eğitimleri ve istişarelerin yapılması, denetim elemanlarının idarenin günlük işlerinde ve denetime konu edilebilecek süreçlerden arındırılması, mesleğe girişte liyakatin esas alınması gibi yanıtlar da bulunmaktadır.

“İç Denetim/Teftiş Kurullarının Etkinliğini Artırmaya Yönelik Olarak Alınacak Önlemler Neler Olmalıdır?” sorusuna ankete katılım sağlayan 65 iç denetçinin 26’sı cevap vermiştir. İç denetim birimi çalışanları tarafından açık uçlu ikinci soruya verilen ve en çok tekrar eden cevaplar Tablo 3.32.’de yer almaktadır.

Tablo 3.32. Açık Uçlu 2. Soruya İç Denetçilerin Verdikleri Yanıtlar

1.İç denetim biriminin merkezi idareye bağlanması,
2. İDKK’nin daha bağımsız ve etkin olması,
3. Üst yöneticiden bağımsız olması için mevzuat değişikliğinin yapılması,
4.Üst yönetimin denetime bakış açısını değiştirmek için çaba sarf edilmesi,
5.Denetim sonucu tespit edilen bulgulara ait eylem planlarının yerine getirilmesi sürecinde üst yönetimin aktif rol alması,
6.Üst yöneticiyle periyodik toplantılar yapılması,
7.Mesleki eğitim için bütçe ayrılması.

İç denetimin bağımsızlığı ile ilgili verilen öneriler açık uçlu 2’nci soruda en çok tekrar eden cevaplar arasındadır. Teftiş kurullarının merkezi idare bünyesinde teşkilatlanması yönündeki ifadelere benzer şekilde, iç denetim biriminin merkezi idareye bağlanması gerektiğini konusunda cevaplar verilmiştir. “İç denetim birimleri Sayıştay’ın taşra teşkilatı haline getirilmeli” şeklindeki yanıt verilen önerilerden bir tanesidir. İç denetim biriminin Sayıştay gibi tam bağımsız olması gerektiği ve bu nedenle merkezi idareye bağlı olarak görevlerini ifa etmelerinin gerekliliğinden bahsedilmiştir. İDKK’nin

etkin olmadığı yönündeki ifadeler 1'nci soruya en çok verilen cevaplar arasında da yer almaktadır. Bu bağlamda iç denetçiler tarafından İDKK'nin daha bağımsız ve etkin bir kurum haline gelmesi yönündeki önerilerde bulunması olağandır.

Üst yönetimin denetime bakış açısını değiştirmek amacıyla hem İDKK'nin hem de iç denetçilerin çaba sarf etmeleri yönünde öneriler de bulunmaktadır. Bu bağlamda iç denetimin idareye katkısının üst yöneticiye iyi anlatılmasının öneminden bahsedilmiştir. İç denetçiler tarafından verilen cevaplar arasında ayrıca üst yöneticiyle periyodik toplantılar yapılması ve mesleki eğitim için bütçe ayrılması da birer öneri olarak sunulmuştur.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Denetim, idarenin daha önceden belirlenen amaç ve standartlara ulaşip ulaşmadığını ölçen, faaliyetlerin hukuka uygunluğunu, kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını kontrol eden, yürütülen işlemler sırasında hata yapılmasını önleyen ve hata varsa sorumluların tespit edilmesi ile birlikte idarenin gelişmesini sağlayan bir süreçtir. İç denetim ise en basit tanımı ile idarenin kendi personeli vasıtasıyla gerçekleştirilen bir hiyerarşik denetim türüdür. Dünyada ilk olarak 1940'lı yıllarda kullanılmaya başlayan iç denetim, Türkiye'de ilk olarak özel sektörde kullanılmış ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile Türk kamu mali yönetimi sisteminde yerini almıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç denetim sisteminin kurulması öngörülmüştür. Mezkûr Kanun'a göre, kamu idarelerinde yapılacak denetim; iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayırmaktadır. İç denetim, idaredeki en üst hiyerarşik amire bağlı olarak görev yapan iç denetçiler tarafından yerine getirilirken dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılan harcama sonrası denetimi kapsamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin denetimi, iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim; Sayıştay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin iç denetimi ise, hiyerarşik denetim, belediye meclisi tarafından yapılan denetim, iç denetim birimi tarafından ve teftiş kurulu tarafından yapılan denetim olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Kamu idarelerinde iç denetim birimi tarafından yapılacak denetim türleri ise uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojileri ve sistem denetimi olarak tasnif edilmektedir. Teftiş kurulu tarafından yapılan denetim ise; idarenin görevli, yetkili ve sorumlu oldukları bütün faaliyetlerde teftiş, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerini kapsamaktadır. İki denetim birimi arasındaki en temel fark denetim faaliyetleri sırasında öğrenilen ve soruşturmayı gerektirecek durumlarda ortaya çıkmaktadır. İç denetçiler soruşturma gerektiren ve hatta suç niteliği taşıyan fiilleri üst yöneticiye bildirirken, müfettişler böyle bir durumda soruşturma açılmasını talep etmekte, gecikmesi halinde telafisi güç veya imkânsız hadiselerin meydana gelme olasılığı olan hallerde ise durumu derhal adli mercilere tevdi raporu ile bildirebilmektedir. Öte yandan iç denetim gelecek odaklı ve daha çok rehberlik etme ve iyileştirme fonksiyonu ile hareket etmekteyken, teftiş geçmiş odaklı ve hataları

tespit etme, neticede ise sorumluları belirleyerek haklarında idari, mali ve adli iş ve işlemlerin yapılmasını sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanun ile belediyelerinde yapılan denetim çift başlı hale gelmiştir. Büyükşehir belediye başkanı adına hem iç denetim birimi hem de teftiş kurulunun denetim yapması denetimde kaynak israfı ve denetimin etkinliği konularının tartışmaya açılmasına yol açmıştır. İç denetim birimi ve teftiş kurulunun literatürde de yer alan belli başlı sorunları bulunmaktadır. İdarelerde iç denetçi kadrolarının büyük bir kısmının boş olması, üst yöneticinin denetime olumsuz bakış açısı, iki denetim biriminin görev yetki ve sorumluluklarının mevzuat kapsamında net bir şekilde belirlenmemiş olması ve aynı idarede bulunan çift başlı yapı nedeniyle yaşanan karmaşa, tereddüt ve belirsizlikler büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurulları ile ilgili sorunlar olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca, iç denetim ile ilgili mevzuatın hazırlanması, mesleki standartların belirlenmesi, koordinasyonun sağlanması, rehberlik, eğitim ve sertifikasyon hizmetleri yürütmekten sorumlu yapı İDKK olmakla birlikte teftiş kurulları nezdinde böyle bir üst kuruluş ve yeterli düzenlemelerin mevcut olmaması da dikkat çekmektedir.

Öte yandan büyükşehir belediyelerinin sayısı, hizmet verdikleri alanın büyüklüğü nazara alındığında giderek niteliği, mahiyeti ve çeşidi artan mahalli müşterek hizmetlerin gereği gibi yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesi de önem kazanmaya devam etmektedir. Bu bakımdan da dış denetim gibi sınırlı zamanlarda ve kapsamda yapılan denetime kıyasen süreklilik arz eden ve kapsamlı bir mahiyet içeren iç denetimin büyükşehir belediyelerinde kamu kaynaklarının daha etkili ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması ve yönetilmesi adına etkin bir şekilde yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Yapılan literatür taramasında otuz büyükşehir belediyesi kapsamında hem iç denetim hem de teftiş kurullarının etkinliğinin araştırıldığı bir çalışmaya rastlanılmamış olmasından hareketle denetim birimleri arasındaki sorunların tespit edilmesi ve çözüme kavuşturulması yönünde kapsamlı önerilere yer veren bir çalışmanın yapılması gerekliliği hasıl olmuştur.

Araştırma kapsamında büyükşehir belediyelerinde iç denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve var olan sorunların tespit edilmesi amacıyla birincil veri toplama yöntemlerinden anket uygulanmıştır. Araştırmada kullanılan anket üç bölümden oluşmuş, ilk bölüm katılımcıların demografik özelliklerini belirleyebilmek adına 5 sorudan, ikinci bölüm iç denetçi ve müfettişlerin denetimin etkinliğine yönelik 5'li Likert

tipi kullanılan 23 sorudan, anketin son bölümü ise katılımcılara yöneltilen iki adet açık uçlu sorudan oluşturulmuştur. Araştırmaya büyükşehir belediyelerinde görev yapmakta olan 65 iç denetçi ve 62 müfettiş olmak üzere toplamda 127 adet denetim personeli katılım sağlamıştır. Büyükşehir belediyelerinde hâlihazırda görev yapmakta olan iç denetçi ve müfettişlerin vermiş oldukları yanıtlar çerçevesinde denetim sistemine yönelik sorunlar belirlenip çözüm önerileri sunulmuştur.

Anket yanıtları değerlendirilirken sorular 6 başlık altında toplanmış ve buna göre yorumlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinde denetim birimlerinin bağımsızlığı ile ilgili olarak aşağıda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır;

-Büyükşehir belediyelerinde denetimin etkinliği, en üst hiyerarşik amir olan belediye başkanının, iç denetim ve teftişe bakış açısına ve beklentisine göre belirlenmekte ve değişmektedir.

-İç denetçi ve müfettişler denetim faaliyetlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etme gayrinde bulunmaktadır.

-İç denetçi ve müfettişlerin büyük çoğunluğu üst yönetim tarafından herhangi bir müdahale ile karşı karşıya kalmamakla beraber müdahaleye maruz kalanların oranı azımsanmayacak derecededir.

-Üst yöneticinin bir birimin denetlenmesi veya denetlenmemesi yönündeki görüşleri iç denetçi ve müfettişler tarafından büyük ölçüde dikkate alınmaktadır.

-Yerel seçimler sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde iç denetime nazaran teftiş kurulunun işlevi önemli düzeyde artmaktadır.

Ankette yer alan denetim birimlerinin hukuksal yapısı ile ilgili ifadeler neticesinde aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

-İç denetçiler nezdinde görev, yetki ve sorumlulukların mevzuatla açıkça düzenlendiği görülürken müfettişler özelinde makul ve yeterli düzeyde düzenlemenin olmadığı, her idarede üst normdan yoksun yönetmeliklerin de bu gereksinimi karşılayamadığı tespit edilmiştir.

-İç denetçilerin mesleki güvenceleri mevzuat ile güvence altına alındığı halde müfettişlerin mesleki güvencelerini sağlayacak normların yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

-İç denetim ve teftişin görev, yetki ve sorumlulukları özelinde net bir ayrım yapılamamasından dolayı idare içerisinde zaman zaman sorunlar yaşandığı tespit edilmiştir.

-İç denetçilerin tıpkı müfettişler gibi mesleğe yardımcı unvanı ile girmesi konusunda iç denetçi ve müfettişlerin çoğunun kararsız olduğu tespit edilmiştir.

Ankette yer alan denetim birimlerinin üst yönetim ile ilişkisi ile ilgili ifadeler değerlendirildiğinde aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

-İdarelerde, iç denetçi ve müfettişler zaman zaman üst yönetim ile iletişim problemleri yaşamaktadır.

-Büyükşehir belediyesinde üst yönetim, iç denetçi ve müfettişlerin mesleki gelişimini teşvik edecek imkânları genel olarak sağlamamaktadır.

-Kimi büyükşehir belediyelerinde yönetimin özendirici ve destekleyici tavrı denetimin/teftişin etkinliğini artırmaktadır.

-Büyükşehir belediye başkanları, iç denetim raporlarından ziyade teftiş kurullarının soruşturma raporlarını daha titizlikle incelemektedir.

-İç Denetim/ Teftiş Birimleri ile denetlenen harcama birimlerinin yöneticileri, denetime konu edilen bir hususta anlaşmazlığa düştüklerinde üst yöneticinin genellikle harcamacı birim yöneticilerinin görüşüne istinaden işlem tesis etmekte olduğu ileri sürülmektedir.

İç denetim birimi ve teftiş kurulu ilişkisi incelenmesi neticesinde aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır.

-İç denetçi ve müfettişler tarafından genel olarak faaliyetleri ve yaklaşımları sebebiyle iç denetim ve teftiş kurulları birbirini tamamlayan süreçler olarak görülmemektedir.

-Büyükşehir belediyelerinde denetimin tek çatı altında toplanmasına genel olarak iç denetçi ve müfettişler tarafından sıcak bakılmadığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

Denetim birimlerinin özlük hakları ve mesleki güvenceleri ile ilgili ifadeler değerlendirildiğinde ise aşağıda yer alan bulgulara ulaşılmıştır.

-Müfettişler özelinde İDKK benzeri bir üst kurulun teşekkül ettirilmesi, müfettişlik mesleki güvencesini artıracakı düşünölmektedir.

-Müfettişlerin yönetmelik düzeyindeki dayanaklarının, 5393 sayılı Kanun'da yer alan "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde düzenlenmesi müfettişler açısından mesleki güvenceyi sağlayacakı düşünölmektedir.

-İç denetçi ve müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip kılınması halinde iş barışının tesis edileceği değerlendirilmektedir.

Denetim faaliyetleri kapsamında ise aşağıdaki bulgular tespit edilmiştir;

-Kurumsal aidiyet ve yetkinlik, denetimin etkinliğini ve denetim birimine duyulan beklentiyi artırmaktadır.

-Yıllık teftiş/denetim planları/programları hazırlanırken çoğu idarede üst yönetici ile sorun yaşanmaktadır.

-Büyükşehir belediyelerinde genel olarak iç denetim birimleri danışmanlık, teftiş kurulları da soruşturmacı birer birim gibi çalışmakta ve asli görevleri olan denetim/teftiş faaliyetleri tali birer görev haline gelmektedir.

-Büyükşehir belediyelerinde iç denetçi/müfettiş sayısının etkin bir denetim/teftiş için yeterli olduğu değerlendirilmektedir.

Açık uçlu sorular incelendiğinde ise "İç Denetim/Teftiş Kurullarının Var Olan Sorunları Nelerdir" sorusuna müfettişlerin genel itibariyle; özlük hakların yeterli olmaması, mesleki güvencenin tam anlamıyla sağlanamaması, mevzuatın yetersiz olması, denetimde çift başlı yapının olması, teftişin asli görevi yerine tali görevi olan soruşturmanın ön planda tutulması, üst yöneticinin denetim faaliyetlerine müdahalede bulunması, müfettiş yardımcısı yetiştirme sürecinin yetersiz olması, teftiş kurulu ve müfettiş atamalarında liyakatin göz ardı edilmesi, atama ve denetleme standartlarının

yetersizliği ve “Belediye Müfettişi” kavramının “Siyasetin Emrinde Bir Meslek” olarak algılanması yanıtlarını verdikleri görülmektedir.

Aynı soruya i denetçiler ise; üst yönetimin iç denetime olumsuz bakış açısı, denetimde çift başlı yapının olması, teftiş kurullarında görev yapan müfettişlerin i denetçi olarak atanması ve buna bağlı olarak çatıŐmaların yaşanması, iç denetime, Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi dışından atamaların yapılması, i denetim birimlerine yeteri kadar atama yapılmaması, üst yönetim ile iletişim eksikliği, İDKK’nin yeterince etkin olmaması ve iç denetimin üst yönetici karşısında korumasız olması yanıtlarını vermiŐlerdir.

Anket ve açık uçlu sorulara verilen yanıtlar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinde iç denetim ve teftiş kurullarının etkinliğine yönelik alınacak önlemler ise aşağıda sıralanmıştır:

-Mevzuatta, denetimin tarafsız ve bağımsız bir Şekilde yürütülebilmesi için üst yönetimin denetim birimlerine ve elemanlarına yönelik müdahalesini önleyecek mahiyette caydırıcı ve yasaklayıcı düzenlemelere yer verilmelidir.

-İdarelerin gereksinimleri ile belediye başkanlarının istemlerini de sağlayacak ölçüde kamu kaynaklarının daha etkili, ekonomik ve verimli bir Şekilde denetlenmesi adına i denetim ve teftiş kurullarının yıllık denetim planlarını hazırlamalarını sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

-İç denetim ve teftiş birimlerinin asli görevleri olan denetim ve teftiş faaliyetlerinin ön planda tutulması, tali görevleri olan soruşturma ve danışmanlık faaliyetlerinin de gereksinime istinaden sağlanması, yıllık denetim planlamalarında belediye başkanı, iç denetim ve teftiş birimi yöneticileri ile toplantı yapılarak kaynakların rasyonel kullanılması sağlanmalı, denetim kaynaklarının etkin teftiş ve denetimi sağlayacak derecede planlanmasına zen gösterilmelidir.

-Büyükşehir belediye başkanlarının denetime bakış açıklarını olumluya çevirebilme adına denetim faaliyetlerinin idareye sağlayacağı yararlar konusunda i denetçi ve müfettişlerin birlikte hareket etmesini sağlayıcı faaliyetler ve görüşmeler tertiplenmeli, bu hususta vesayet makamı ile İDKK, Türkiye Belediyeler Birliği ve TİDE iş birliği halinde hareket edip üst yöneticilere yönelik bilgilendirmeler sağlanmalıdır.

-Müfettişlerin özlük haklarını gözetecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

-İç denetim birimi ve teftiş kurullarının mevzuatının gereksinimlere cevap verecek şekilde gözden geçirilmesi ve üst ölçekte de Denetim Hizmetleri Sınıfı ile Denetim Kanunu yönünde adımlar atılmalıdır.

-İki denetim birimini de kapsayıp koordine eden “Denetim Birimleri Koordine Kurulu” veya İDKK gibi teftiş kurullarını koordine eden ayrı bir kurul teşekkül ettirilmeli, bu yapıların aynı zamanda denetim kadrolarına atama yapılmaması veya denetim raporunun gönderilmemesi gibi durumlarda idarelere uyarıcı ve yasaklayıcı tedbirler alma yetkisi verilmelidir.

-Denetleyenler ile denetlenenlerin idare içerisinde aynı hizmet binasında olması denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda bir sakınca oluşturmakta olup denetim birimlerinin farklı yerleşkelerde bulunmaları sağlanmalıdır.

Yukarıda yer verilen tespit ve sorunların giderilmesi adına önerilen tedbirlerin büyükşehir belediyelerinde daha etkin bir denetim ve teftiş mekanizmasını tesis edeceği, böylece kamu kaynaklarının rasyonel bir denetime tabi tutulacağı, karar mercilerine sağlıklı bilgi temin edileceği değerlendirilmektedir. Öte yandan gerek büyükşehir belediyelerinde gerekse de diğer kurum ve kuruluşlarda iki başlı denetim sisteminin aynı hiyerarşi içerisinde bulunmasının yarar ve sakıncalarının irdelenmesi, denetimin ve denetim kadrolarının re-organize edilmesi maksadıyla denetim elemanlarının ve vesayet makamının katılımı ile bir çalıştayın tertip edilmesinin de sistemin sorgulanması ve dönüşüme tabi tutulması noktasında kayda değer bir yarar sağlayacağı öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- Adana Büyükşehir Belediyesi (2019). 2018 yılı Faaliyet Raporu. 02.06.2023 tarihinde https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2018-yili-faaliyet-raporu-hk--0nihai.pdf adresinden erişildi.
- Akçay, S. (2013). Türkiye’de iç denetim sürecinin kamu kurumlarının faaliyet sonuçları üzerindeki etkinliği: belediyeler üzerine bir uygulama, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15 (1): 51-70.
- Aktalay, A., Abdulhakimoğulları, E. (2010). Yerel yönetimlerde dış denetimin amaç bakımından değerlendirilmesi, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12 (6):179-201.
- Alıcı, O. V., (2006). Belediyelerin iç denetimi, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, 16(147):48-54.
- Alıcı, O. V., (2007). *Belediyelerin İç ve Dış Denetimi*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Alıcı, O. V. (2008). Belediyelerin denetlenmesi üzerine bir değerlendirme, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 3 (2): 223-233.
- Alıcı, O. V. (2016). Kamu yönetiminde iç denetim mekanizmasının reorganizasyonu, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5):185-200.
- Alıcı, O. V., Yıldız, H. (2021) *Türkiye’de teftiş kurullarının tarihi, dönüşümü ve geleceği*. (R. Kızılböğâ Özaslan editör) Kamuda Denetim Türleri, Adalet Yayınevi, Ankara, s:287-321.
- Altunışık, R., Çoşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2010), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Yayıncılık, Sakarya, s. 359.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, (2002).Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 01.05.2023 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/files/5216/0153/1720/Tefti_Kurulu_Bakanl_Ynetmeli_k.pdf adresinden erişildi.
- Apan, A. (2012). Türk denetim sistemine yeni bir soluk: denetim koordinasyon üst kurulu, *Türk İdare Dergisi*, (474):9-33.

- Arslan, C., (2013). *İç Denetim ve Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetim Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arslan, N., (2014). *Kamuda İç Denetim Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Arıkan, R. (2011). *Araştırma Yöntem ve Teknikleri*. Nobel Yayıncılık, Ankara, s.274.
- Aslan, B., (2010). Bir yönetim fonksiyonu olarak iç denetim, *Sayıştay Dergisi*, (77): 63-86.
- Avrupa Birliği Komisyonu (2022). 2022 Türkiye Raporu, Erişim Adresi: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf, Erişim Tarihi: 02.06.2023.
- Aydın, M. (2016). 5018 Sayılı Kanuna Göre İç Denetim Müessesesi ve İşleri. 2. Uluslararası Çin'den Adriyatik'e Sosyal Bilimler Kongresi (5-7 Mayıs 2016) Kongre Kitabı. Uluslararası İlişkiler - Kamu Yönetimi- Hukuk Özel Sayısı. Ed. Ragıp Pehlivanlı, Selçuk Demirkılınç. s.15-23. İKSAD Yayını, Adıyaman.
- Bayrakçı, E., (2015). *Belediye Yönetimi* (K. Görmez editör). Yerel Yönetimler, 1. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara, s.145-183.
- Bilge, S., Daşkaya, N. (2014). Yerel Yönetimlerde İç Denetim Sisteminin Değerlendirmesine Yönelik Bir Araştırma, 29. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- Bozoğlu, M., (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Bozkurt, P., (2018). Türk kamu yönetiminde iç denetim sistemi: stratejik yönetim perspektifinden bir değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, 109:9-25.
- Çevikbaş, R., (2011). Türkiye'de iç denetim kurumu, *Türk İdare Dergisi*, (471-472) :47-67.
- Dağdeviren, T., (2020). Yerel yönetimlerde denetim fonksiyonu: iç ve dış denetim. *İş ve Hayat Dergisi*, (12):9-31.

- Deran, A., Alıcı, O.V., (2020). Büyükşehir belediyeleri ile bağılı idarelerde iç denetimin etkinliği: Mersin örneği, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, (2):720-735.
- Doğan, K.C., (2011). Kamu idarelerinde yönetsel denetim süreci ve stratejik planlama ilişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği, *Türk İdare Dergisi*, (470) :67-92.
- Doğanay, A., Ataizi, M., şimşek, A., Salı, B. J. ve Akbulut, Y., (2012). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. Anadolu Üniversitesi Web-Ofset, Eskişehir, s.195.
- Erken, H., (2016). Denetimde bağımsızlık kavramı. *Denetişim Dergisi*, (1): 16-27.
- Esen, L., (2019). *2008-2017 Yılları Arası Kamu İç Denetim Genel Raporlarının Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Nevşehir.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, (2015). Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 20.05.2023 tarihinde <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/60645> adresinden erişildi.
- Gedik, S. C., (2012). *Yönetsel Denetim Açışından Büyükşehir Belediye Müfettişliği Ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Gökalp, B., (2013). *Kamu Yönetiminde İç Denetimin Etkinliğinin Ölçülmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gönülaçar, ř., (2007). İç denetimde hedefler ve beklentiler, *Mali Hukuk*,130-131:1-21.
- Güner, F., (2009). Kamu yönetiminde iç denetime geçiş süreci ve karşılaşılan sorunlar: kamu iç demetimin değişimi üzerine bir araştırma, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18 (2): 209-227.
- Güngör, H., (2018). Belediyelerin teftiş ve iç denetim birimleri, *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, (842):14-18.
- Gürbüz, S., şahin, F., (2018). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.480.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
08.03.2023 tarihinde

<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=9509&MevzuatTertip=5> adresinden erişildi.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, (2023). Büyükşehir Belediyesi Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi. 07.05.2023 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/mulkiyeteftis/Teftis-Rehberleri/BUYUKSEHIR-BELEDIYESI-TEFTIS-REHBERI.pdf> adresinden erişildi.

İçişleri Bakanlığı, (2023). Büyükşehir Belediyesi Genel İş ve Teftiş Yürütme Rehberi. 02.06.2023 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/mulkiyeteftis/Teftis-Rehberleri/BUYUKSEHIR-BELEDIYESI-TEFTIS-REHBERI.pdf> adresinden erişildi.

İDKK, (2013) Kamu İç Denetim Rehberi. 01/03/2023 tarihinde https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/K%C4%B0DR_v1.0.pdf adresinden erişildi.

İDKK, (2018) 2017 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu. 10.03.2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2017KamuicDenetimGenelRaporu.pdf> adresinden erişildi.

İDKK, (2020) 2018 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu. 10.03.2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/05/2018KamuIcDenetimGenelRaporu.pdf> adresinden erişildi.

İDKK, (2020) 2019 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu. 10/03/2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/2019KamuicDenetimGenelRaporu.pdf> adresinden erişildi.

İDKK, (2020) 2021-2023 Dönemi Kamu İç Denetim Strateji Belgesi. 02.06.2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/12/2021-2023-StratejiBelgesi.pdf> adresinden erişildi.

İDKK, (2021) 2020 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 12.03.2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/11/2020-Yili-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu.pdf> adresinden erişildi.

- İDKK, (2022) 2021 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu. 12.03.2023 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/08/2021-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu-Son-Hali.pdf> adresinden erişildi.
- İDKK, Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları. 14.01.2023 tarihinde <https://hmb.gov.tr/kamu-ic-denetcileri-meslek-ahlak-kurallari-2> adresinden erişildi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi, (2009). Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 20.05.2023 tarihinde <https://teftiskurulu.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2022/08/Teftis-Kurulu-Yonetmeliği.pdf> adresinden erişildi.
- Kamu İç Denetim Planı ve Programı Hazırlama Rehberi. 27.02.2023 tarihinde <https://icdenetim.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1412020090755kidpphr.pdf> adresinden erişildi.
- Kandeg er, B., Alıcı, O.V., (2012). Türk kamu yönetiminde denetimin ‘‘evrimi’’ ve ‘‘geleceği’’, *Türk İdare Dergisi*, (475) : 89-100.
- Karakılçık, Y., (2015). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.415.
- Kavakoğlu, T., (2010). *Yerel Yönetimlerde İç Denetim Modeli: Denizli İl  zel İdaresi  rneği*. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Kayan, K., (2015). Görev, yetki ve sorumluluklar açısından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun getirdiği yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin uygulamaları, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (9):199-224.
- Kızılboğa, R., Alıcı, O.V., (2011). Belediyelerin denetiminde farklı bir model  nerisi, *Mevzuat Dergisi*, (167):1-11
- Koçak, Y., (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion Kitapevi, Ankara.
- Kozan, S.S., (2019). *Türkiye’deki Devlet  niversitelerinin İç Denetim Etkinliğinin Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

- Korkmaz, O., Deran, A. ve Alıcı, O.V. (2022). Kamu iç denetçilerin karşılaştıkları etik ikilemler, *Denetim*, (25):131-147.
- Namlı, Y. M., (2019). *6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Oluşturulan Kırsal Alan Yönetim Birimleri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Okur, Y., (2010). Türkiye’de teftiş ve iç denetim: kavramlar, beklentiler ve hayatta yüzleşme, *Maliye Dergisi*, (158): 570-586.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi, (2020). Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 01.05.2023 tarihinde <https://www.ordu.bel.tr/uploads/753669-CIQPMLSK-6152-327-NWWMNRXV-0941.pdf> adresinden erişildi.
- Önal, A., (2012). Kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve iç denetim, *Denetim*, (10): 16-19.
- Polat, H., (2018). *Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Mülki Sınıra Dayalı Büyükşehir Belediye Modelinin Etkenliği: Adana Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Nevşehir.
- Sanal, R., (2008). Yeni yasal düzenlemeler ışığında yerel yönetimlerin denetimi, *Türk İdare Dergisi*, (459) :101-128.
- Sarıkaya, K., (2019). *Belediyelerin denetiminde karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri*. Yüksek Lisans Tezi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Sayıştay Başkanlığı, (2015) İstanbul Ümraniye Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. 27/04/2023 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/V5g6k3DQBP-istanbul-umraniye-belediyesi> adresinden erişildi.
- Sayıştay Başkanlığı, (2017) Elazığ Belediyesi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. 27.04.2023 tarihinde <https://sayistay.gov.tr/reports/download/OqY74d3oN1-elazig-belediyesi> adresinden erişildi
- Sayıştay Başkanlığı, (2020) Nevşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. 27.04.2023 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/eaYwz50QX1-nevsehir-belediyesi> adresinden erişildi.

- Sayıştay Başkanlığı, (2022a) 2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu. 21.04.2023 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/reports/0wgvndVgIL-2021-yili-faaliyet-genel-degerlendirme-raporu> adresinden erişildi.
- Sayıştay Başkanlığı, (2022b) İzmir Karşıyaka Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. 27.04.2023 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/4309-izmir-karsiyaka-belediyesi> adresinden erişildi.
- Sayıştay Başkanlığı, (2022c) Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. 27.04.2023 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/wEYDdWaYyX-kayseri-buyuksehir-belediyesi> adresinden erişilmiştir.
- Soyupek, Y., (2015). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş Sistemi Ve Gelişimi*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- şahin, ., (2008). *Belediyelerde İç Denetim*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- şengül, R., Demirkaya, S. (2021). Belediyelerde İç Denetimin Etkinliğine Yönelik Bir İnceleme, International Paris Conference On Social Sciences, Paris, Fransa, 9 - 11 Temmuz 2021, cilt.6, :593-603
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2005). Plan ve Bütçe Komisyon Raporu. 30.05.2023 tarihinde <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> adresinden erişilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 5227 sayılı Kanun'un Veto Gerekeeleri. 12.04.2023 tarihinde <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> adresinden erişildi.
- Türkyılmaz, A., (2014). Belediyelerde denetim, *Denetişim Dergisi*, (15):16-33.
- Türkiye İ Denetim Enstitüsü (2023a), *Denetimin Tanımı*. 05.02.2023 tarihinde <https://www.tide.org.tr/page/26/Ic-Denetimin-Tanimi> adresinden erişildi.
- Türkiye İ Denetim Enstitüsü (2023b), *İç Denetimde Mesleki Uygulamalar İçin Ana Prensipler*. 02.02.2023 tarihinde <https://www.tide.org.tr/page/25/Ana-Prensipler> adresinden erişildi.

- Uzun, A. K., (2009). Kamu yönetiminde iç kontrol ve iç denetim yaklaşımı, *Denetim*, (3):59-65.
- Yaman, A., (2011). Geleneksel teftiş ile iç denetim modelinin fonksiyonel açıdan değerlendirilmesi, *Denetim Dergisi*, (6): 22-28.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2018). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. 03.06.2023 tarihinde https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf adresinden erişildi.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2019). *2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. 03.06.2023 tarihinde https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2018_faal-yet_raporu_kapakl--20191205075619.pdf adresinden erişildi.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2020) *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. 03.06.2023 tarihinde <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2019-yili-mahall--i-dareler-genel-faal-yet-raporu-18082020-20200818142825.pdf> adresinden erişildi.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2021). *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. 03.06.2023 tarihinde https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahall-_idareler_genel_faal-yet_raporu-20210621180102.pdf adresinden erişildi.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2022). *2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. 03.06.2023 tarihinde https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2021_yili_mahall-_dareler_genel_faal-yet_raporu-20220720132303.pdf adresinden erişildi.
- Yetkin, O., (2020). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yapısı ve geleceği, *Akademik Düşünce Dergisi*, (1): 4-16.
- Yürekli, Ö., (2015). Kamu yönetsel denetim ve teftiş sistemi ve yeniden yapılanması, *Türk İdare Dergisi*, (480): 257-288.
- T.C. Resmi Gazete, 2709, 18.10.1982. 1982 Anayasası. 02.05.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden erişildi.

- T.C. Resmi Gazete, 25326, 24.12.2003. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 28.12.2022 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 25531, 23.07.2004. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. 25.12.2022 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5216.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 25874, 13.07.2005. 5393 sayılı Belediye Kanunu. 28.12.2022 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 25960, 08.10.2005. İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği. 24.01.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=9510&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 26226, 12.07.2006. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 15.03.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.200610654.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 26310, 05.10.2006. Mahalli İdareler İçin İhdas Edilen İç Denetçi Kadroları Hakkında Karar. 15.10.2022 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061005-1.htm> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 6085,19.12.2010. Sayıştay Kanunu. 15.03.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6085.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 28207, 17.02.2012. Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller. 21.03.2023 tarihinde https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/SertifikaDerecelendirmesi_Esas_Usulleri.pdf: adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 26442, 22.02.2007. Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. 18.03.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=11125&MevzuatTertip=5> adresinden erişildi.

- T.C. Resmi Gazete, 26738, 26.12.2007. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği. 01.04.2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071226-21.htm> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 28489, 06.12.2012. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. 08.04.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6360.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 28663, 31.05.2013. Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Kadrolarda Düzenleme Yapılması Hakkında Karar. 15.10.2022 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531-7.htm> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 31499, 02.06.2021. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 06.05.2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210602-29.htm> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 2972, 18.01.1984. Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyat Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. 01.07.2023 tarihide <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2972.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete, 28623, 19.04.2013. Kamu İç Denetim Genel Tebliği. 03.02.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=18302&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5> adresinden erişildi.

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı : Gizem FESLİ

Doğum Tarihi

E-mail :

Öğrenim Durumu :

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	İşletme	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	2008-2012
Yüksek Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Tarsus Üniversitesi	2020-2023

Görevler :

Görev Unvanı	Görev Yeri	Yıl
İhale Personeli	Mersin Büyükşehir Belediyesi	2016-Halen

EKLER

EK 1: ANKET FORMU

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ DENETİM VE TEFTİŞ KURULLARININ ETKİNLİĞİ

Değerli Katılımcı,

Bu anket çalışması, Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim dalında, Doç. Dr. Orhan Veli ALICI' nın danışmanlığında yürütmekte olduğum "Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim ve Teftiş Kurullarının Etkinliği" başlıklı yüksek lisans tezine kaynak oluşturması amacıyla hazırlanmıştır. Yapılan bu bilimsel çalışmanın amacına ulaşması, özenle vereceğiniz cevaplarla sağlanacaktır. Anket formuna isim belirtmeniz gerekmemektedir ve verilen cevaplar akademik amaç dışında kesinlikle kullanılmayacaktır. Bilimsel araştırmaya yaptığınız katkıdan dolayı teşekkür ederim.

Saygılarımla.

Gizem FESLİ
Tarsus Üniversitesi

I.)Kişisel Bilgiler

Aşağıda yer alan ifadelerden size uygun olanını işaretleyiniz.

1.Cinsiyetiniz

Kadın Erkek

2.Yaşınız

25-30 31-39 40-49 50-59 60 ve Üstü

3.Görev Aldığınız Birim

İç Denetim Birimi Teftiş Kurulu

4.Eğitim Durumunuz (Mezuniyetiniz)

Lisans Yüksek Lisans Doktora

5.Biriminizde Görev Aldığınız Süre

1-5 6-10 11-15 16 ve Üzeri

II.) Büyükşehir Belediyelerinde İç Denetim Ve Teftiş Kurullarının Etkinliği

Aşağıda yer alan ifadeler hem müfettişler hem de iç denetçiler tarafından doldurulacaktır. Soruları görev aldığınız birimi düşünerek cevaplandırınız ve size uygun olanını işaretleyiniz.

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
1.Belediye başkanının iç denetim ve teftişe bakış açısına ve beklentisine göre denetimin etkinliği belirlenmektedir.					
2.İç Denetim/ Teftiş-Soruşturma ile ilgili görevlerimi yerine getirirken tarafsız ve bağımsız bir şekilde hareket ederim.					
3.İç Denetim/ Teftiş-Soruşturma ile ilgili görevlerimi yerine getirirken üst yönetim tarafından herhangi bir müdahale ile karşı karşıya kalmadım.					
4.Üst yöneticinin bir birimin denetlenmesi veya denetlenmemesi yönündeki görüşleri dikkate alınmaktadır.					
5.Büyükşehir belediye başkanlıkları seçimi öncesine nazaran seçim sonrasında, belediye başkanının ve siyasi partisinin değişmesi halinde iç denetim ve teftişin işlevi önemli düzeyde artmaktadır.					
6.İç Denetçilerin/ Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları mevzuatta açıkça düzenlenmiştir.					
7.İç Denetçilerin/ Müfettişlerin mesleki güvenceleri mevzuatla güvence altına alınmıştır.					
8.İç Denetim ve teftişin görev yetki ve sorumlulukları özelinde net bir ayırım yapılamamasına bağlı olarak İdare içinde bu hususta zaman zaman sorunlar yaşanmaktadır					
9. Büyükşehir belediyelerinde müfettişler gibi iç denetçilerin de mesleğe "yardımcı" unvanı ile girmesi ve üç yıllık bir yetiştirme süreci sonrasında yapılacak bir yeterlilik sınavı neticesinde İç Denetçi olarak atanması kurumsal hafızayı güçlendirerek mesleki yetkinliği de tesis edecektir.					
10.İç Denetim Birimi'nin/Teftiş Kurulu'nun Üst Yönetim ile iletişim kanalları açıktır.					
11.Görevde bulunduğum büyükşehir belediyesinde üst yönetim mesleki gelişimimi teşvik edecek ölçüde gerekli imkânları tarafımıza sağlamaktadır.					
12.İç Denetim Birimine/Teftiş Kuruluna Üst Yönetimin bakış açısı olumlu olup faaliyetlerimizin yerine getirilmesinde Üst Yönetimin özendirici ve destekleyici tutumu denetimin/teftişin etkinliğini artırmaktadır.					
13.İç Denetim/ Teftiş-Soruşturma raporları Üst Yönetim tarafından titizlikle incelenmektedir.					

14.İç Denetim/ Teftiş Birimleri ile denetlenen harcama birimlerinin yöneticileri, denetime konu edilen bir hususta anlaşmazlığa düşüldüğünde üst yönetici, denetim elemanlarının görüşüne istinaden işlem tesis etmektedir.					
15.İç Denetim ve Teftiş birbirini tamamlayan süreçlerdir.					
16. Denetimde çift başlılığın önlenmesi için büyükşehir belediyelerinde denetimin tek çatı altında toplanmasının faydalı olacağını düşünüyorum.					
17.İç Denetçiler açısından İç Denetim Koordinasyon Kurulunun varlığı mesleki güvenceyi artırmaktadır. Müfettişler özelinde de böyle bir Kurulun teşekkül ettirilmesi mesleki güvenceyi artıracaktır.					
18.İç Denetimin ve İç Denetçilik Mesleğinin 5018 sayılı Kanunda düzenlenmiş olması mesleki güvenceyi sağlamıştır. Aynı şekilde Teftiş Kurulu Başkanlıkları ile Müfettişlerin yönetmelik düzeyindeki dayanaklarının 5393 sayılı Kanunda yer alan “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55'inci maddesinde düzenlenmesi Müfettişler açısından mesleki güvenceyi sağlayacaktır.					
19.İç Denetçi ve Müfettişlerin özlük haklarının iyileştirilerek aynı özlük haklarına sahip kılınması iş barışını tesis edebilecektir.					
20.İç Denetçinin/ Müfettişin kurumsal aidiyeti ve yetkinliği, denetimin etkinliğini ve denetim birimine duyulan beklentiyi artırmaktadır.					
21.Yıllık Teftiş/Denetim planları/ programları risk esasına göre, idarenin gereksinimleri esas alınarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu süreçte üst yönetici ile herhangi bir sorun yaşanmamaktadır					
22. Hâlihazırda büyükşehir belediyelerinde iç denetim birimleri danışmanlık, teftiş kurulları da soruşturmacı birer birim gibi çalışmakta, asli bir görev olan denetim/teftiş faaliyetleri tali birer görev haline gelmektedir.					
23.Görev yaptığımız büyükşehir belediyesinde iç denetçi/müfettiş sayısı etkin bir denetim/teftiş için yeterlidir.					

III.)Açık Uçlu Sorular

Lütfen aşağıda yer alan soruları cevaplandırınız.

1-İç Denetim ve Teftiş Kurullarının var olan sorunları nelerdir?

.....

2- İç Denetim/Teftiş Kurullarının etkinliğini artırmaya yönelik olarak alınacak önlemler neler olmalıdır?

.....