

YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ İZLENMESİ VE DENETİMİ

(Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı, TEPAV, 5-6 Aralık-2007)



HAYRETTİN GÜNGÖR
İçişleri Bakanlığı
Kontrolörler Başkanı

E-mail: *hayrettin.gungor@icisleri.gov.tr*

Yerel Yönetimler

Anayasaya Göre:

- 1) İl Özel İdaresi,**
- 2) Belediye,**
- 3) Köyler,**

5018 sayılı Yasaya Göre:

- 1) İl Özel İdaresi,**
- 2) Belediye,**
- 3) Bağlı İdareler** (ASKİ, İSKİ, İETT, EGO)
- 4) Birlikler** (KHGB Hariç),

Genel Anlamda “İç” ve “Dış Denetim” Ayırımı

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

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

Dış denetim ise, bir kamu idaresinin kendi dışında başka bir kamu idaresi veya kurum tarafından denetlenmesi işidir. Denetleyen kişiler ne özlük hakkı ve nede sicil gibi hususlarda denetledikleri kuruma bağılı değildirler. Denetledikleri kurumun üst yöneticisinden emir ve talimat almazlar. Dış denetimin yapılmasında veya yapılmamasında denetlenen kurumun en üst otoritesinin bir inisiyatifi de yoktur.

Örneğın, Sayıştay'ın ve İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim dış denetimdir.

Yerel Yönetimlerin Önceki Denetimi

Yerel yönetimlerin iç ve dış denetimi denetimi;

- ✓ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- ✓ 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- ✓ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- ✓ 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikler Kanunu,

Hükümleri yürürlüğe girmeden önce şimdiki durumdan farklı idi.

Yerel Yönetimlerin Önceki İç ve Dış Denetimi

Dış Denetim	İç Denetim
Sayıştay	Kendi Teftiş Kurulu/Müdürlüğü
C.Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu	Üst yöneticilerin görevlendireceği kişi/kişiler.
Başbakanlık Teftiş Kurulu	Faaliyet Raporu
İçişleri Bakanlığı ✓-Mülkiye Müfettişleri ✓-Mah. İd. Kontrolörleri	
Maliye Teftiş Kurulu	
Vali ve Kaymakamlar	

Yerel yönetimler üzerinde Sayıştay ve İçişleri Bakanlığının denetimi dışında diğer kamu idarelerinin dış denetiminin hemen hiç uygulamasına rastlanılmamıştır.

YEREL YÖNETİMLERİN



MEVCUT İÇ VE DIŞ DENETİMİ

MEVCUT DENETİM

- ✓ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
 - ✓ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
 - ✓ 5393 sayılı Belediye Kanunu,
 - ✓ 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu,
 - ✓ 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,
- Hükümlerine göre yapılmaktadır.

Denetimin Amacı Ne Olmalıdır?

- 1) Denetim, hata bulmaya ve kişileri cezalandırmaya yönelik olmamalı, idarenin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmalıdır.
- 2) Denetim yol gösterici ve eğitici yanı ön planda olmalı, çalışanların ve idarenin teşkilâtının gelişmesine yardımcı olmalıdır.
- 3) Denetim, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmelidir.
- 4) Denetim, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmeli, karşılaştırmalı ve ölçmelidir.
- 5) Denetimin çok önemli özelliğinden biriside elde ettiği bilgilerin herkes tarafından kabul edilebilir nitelikte kanıtlanmış bulgular olmalı ve bu kanıtlara dayalı olarak objektif olarak değerlendirme yapmalıdır.
- 6) Denetim sonucunda elde edilen bulgular ve öneriler rapor hâline getirerek ilgililere, kamuoyuna meclise duyurulmalıdır.

Nasıl Denetim Yapılmalıdır?

Denetim, iş ve işlemlerin;

1) Hukuka uygunluk,

2) Malî,

3) Performans,

denetimini kapsar.

Denetimi Kimler Yapmalıdır?

Dış Denetim	İç Denetim
Sayıştay	İç Denetçiler
C.Başkanlığı Dev. Denet. Kurulu	Teftiş Birimleri
İçişleri Bakanlığı	Denetim Komisyonu
Vali ve Kaymakamlar	Faaliyet Raporu

Sayıştay Denetimi (5018 S.K.68 Md.)

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası **dış denetimin** amacı, **genel yönetim** kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, **yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin;** kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak gerçekleştirilir.

Sayıştay yerel yönetimler üzerinde “**dış mali denetim**” yapar.

İçişleri Bakanlığının Denetimi (1)

5302 sayılı Kanun'un 38 ve 5393 sayılı Kanun'un 55'inci maddesi:

İl özel idaresi, belediye ve bağlı idarelerin **malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri,**

- hukuka uygunluk,
- idarenin bütünlüğü,

açısından **İçişleri Bakanlığı** tarafından da denetlenir.

İçişleri Bakanlığının denetimi "**dış idari**" denetimdir.

İdari ve mali işlemlerin ayrımı nasıl yapılmalıdır?

İçişleri Bakanlığının Denetimi (2)

5018 sayılı Kanunun 77'nci Maddesi Kapsamında Yapılan Denetim:

Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda;

☐ **il özel idareleri için ilgili vali,**

☐ **belediyeler için ilgili belediye başkanının,**

talep etmesi veya

☐ **doğrudan Başbakanın onayı üzerine,**

İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin **tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini** mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği **İç Denetim Koordinasyon Kuruluna**, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili **vali** veya **belediye başkanına** gönderilir.

Bu denetim nasıl (iç, dış, mali, idari) bir denetimdir?

İçişleri Bakanlığının Denetimi (3)

5355 sayılı Kanun'un 22'nci Maddesine Göre Denetim:

Mahallî idare birliklerinin **denetimi İçişleri Bakanlığınca** yapılır.

İçişleri Bakanlığı mahalli idareler birlikleri üzerinde hem **mali** ve hem de **idari** denetim yetkisine sahiptir.

İçişleri Bakanlığının Denetimi (4)

5302 sayılı Kanun'un 40 ve 5393 sayılı Kanun'un 57'nci Maddesine Göre Denetim:

İl özel idaresi ve belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin **İçişleri Bakanlığının** talebi üzerine **yetkili sulh hukuk hâkimi** tarafından belirlenmesi durumunda **İçişleri Bakanı**, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresi/belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini **o ilin valisinden** ister. Bu durumda vali aksaklığı giderir.

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

İçişleri Bakanlığının Denetimi (5)

4483 sayılı Kanun hükümlerine göre “ön inceleme”:

Büyükşehir, il, ilçe belediye başkanı ve meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında ön incele sonucu soruşturma izni **İçişleri Bakanı** tarafından verilir.

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

Vali ve Kaymakamların Denetimi

- 1) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9 ve 31'inci maddesi hükmüne göre yerel yönetimleri teftiş etme yetkisi vardır. (Bu hüküm artık uygulanabilir değildir.)
- 2) 5355 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.
- 3) 4483 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi hükmüne göre, vali ve kaymakamlar, ilk kademe, kasaba belediye başkan ve meclis üyeleri ve yerel yönetimlerin memurları hakkında ön incele sonucu soruşturma izni ilgisine göre vali/kaymakam tarafından verilir.
- 4) Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin 32'nci ve Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 30'uncu maddesi hükmüne göre, itfaiye ve zabıta personeli **valiler**, **kaymakamlar** ve belediye başkanları ile bunların görevlendireceği diğer personel, tarafından denetlenir.

İç Denetim

5018 sayılı Kanunun 63'üncü maddesine göre denetim:

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim, **iç denetçiler** tarafından yapılır.

Yerel yönetimlerde iç denetim **idari** ve **malî işlemler** üzerinde yapılır.

İç Denetim Kurulan/Kurulacak Yerel İdareler:

B.İlçe Belediyesi	48
Belediye Bağlı İdare	9
Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	64
İl Özel İdaresi	20
Genel Toplam	157

Kendi Teftiş Birimlerinin Denetimi

Yerel yönetimlerin hepsinde teftiş birimi yoktur.

- 1) Büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerin tamamının teftiş birimi vardır.
- 2) İl belediyelerinin yarıdan fazlasında ve ilçe belediyelerinin çok azında (%5-6) teftiş birimi vardır.
- 3) İl özel idaresi, belde ve ilk kademe belediyelerinin hiç birinde teftiş birimi yoktur.

Teftiş birimi olan yerel yönetimlerde üst yöneticiler kurumun iş ve işlemlerini teftiş birimlerine denetim yaptırabilirler.

Meclis Denetim Komisyonu:

5302 sayılı Kanunun 17'nci ve 5393 sayılı Kanun'un 25'inci maddesine göre,

- ✓ İl özel idaresi,
- ✓ Büyükşehir belediyesi,
- ✓ İl belediyesi,
- ✓ İlçe belediyesi,
- ✓ Nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde,

Meclis, her ocak ayı toplantısında idarenin **bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi** için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur.

Nüfusu 10.000 ve aşağı olan ilk kademe ve belde belediyeleri ile birliklerde denetim komisyonu isteğe bağlı olarak oluşturulabilir.

Faaliyet Raporu:

5302 sayılı Kanunun 39 ve 5393 sayılı Kanunun 56'ncı maddesine göre;

Vali ve belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde faaliyet raporunu hazırlar.

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

- ✓ **İl özel idaresinde faaliyet raporu yetersiz görülürse gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.**
- ✓ **Belediyelerde faaliyet raporu yetersiz görülürse İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Danıştay'a gönderilir. Danıştay'ca yetersizlik kararı yerinde görülürse belediye başkanı düşer.**

Yerel Yönetimler Hangi Sıklıkla Denetleniyor?



2006 Yılı Sayıştay Denetimi

Merkezde

Mahallinde

Saymanlıklar	Hesap Sayısı	İncelenen Hesap Sayısı	İncelenen Hesap Sayısı	İncelenen Hesap Sayısı
Genel Bütçe	1458	229	29	258
Merkez Saymanlıklar	26	26		26
Def.Muh.Md.	81	3	23	26
Mal Müdürlüğü	850	185	1	186
Diğer Gen.Büt.Saymanlıklar	501	15	5	20
Katma Bütçe	265	53	63	116
Merkez Saymanlıkları	5	5	-	5
DSİ Bölge Müdürlükleri	26	2	16	18
TCK Bölge Müdürlükleri	18	7	11	18
Üniv. Büt. Dai. Bşk.	53	13	33	46
Diğer Kat.Büt.Saymanlıklar	163	26	3	29
Döner Sermaye Saymanlıkları	1593	105	24	129
Fon Saymanlığı	55	13	8	21
Belediyeler	3225	80	88	168
Büyükşehir Belediyeleri	16	3	14	17 (*)
İl Belediyeleri	65	13	31	44
B.şehir Bağılı İlçe Bel.	58	25	23	48
İlçe Belediyeleri	794	37	18	55
Belde Belediyeleri	2292	2	2	4
Özel İdareler	81	54	43	97 (*)
Diğer Özel Bütçeli İdareler	33	20	1	21

(*) İncelenen hesap sayısı, incelemeler birden fazla yılı kapsadığından toplam hesap sayısından

Sayıştay'ın 2006 Denetimi

Sayıştay 2006 yılında;

✓ **Merkezde (80),**

✓ **Mahallinde (86),**

olmak üzere **toplam (168)** belediyenin dış mali denetimini gerçekleştirmiştir. Sayıştay belediyeler **% 05** 'ini denetleyebilmiştir.

İl özel idarelerinde %80 civarındadır.

Bağlı idarelerde % 0'dır.

İçişleri Bakanlığı Denetimi:

İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetimini (ön inceleme dahil);

- **Mülkiye Müfettişleri (Sayı 173),**
 - **Mahalli İdareler Kontrolörleri (Sayı 118),**
- aracılığı ile yapmaktadır.

Müfettiş Görev Alanı	Kontrolör Görev Alanı
Valilikler	İl Özel İdaresi
Kaymakamlıklar	Belediyeler
Jandarma	Mahalli İdare Birlikleri
Emniyet (Polis)	Bağlı İdareler (İSKİ, ASKİ, EGO vb.)
Sahil Güvenlik	
Sivil Savunma	
Nüfus	
Yerel Yönetimler (İl özel idaresi, belediye, bağlı idareler ve birlikler)	

İçişleri Bakanlığı Denetimi:

İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetimini (ön inceleme dahil);

- **Mülkiye Müfettişleri (Sayı 173),**
 - **Mahalli İdareler Kontrolörleri (Sayı 118),**
- aracılığı ile yapmaktadır.

İdare	Kontrolör	Müfettiş	Toplam
Belediye	3100	125	3225
Bağlı İdare	(19)	(19)	19
İl Özel idaresi	Bazen Ön İnceleme	81	81
Birlik	500	900	1400
Toplam	3619	1125	4725

İçişleri Bakanlığı Denetimi:

İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetimini (ön inceleme dahil);

- **Mülkiye Müfettişleri (Sayı 173),**
 - **Mahalli İdareler Kontrolörleri (Sayı 118),**
- aracılığı ile yapmaktadır.

İdare	Kontrolör	Müfettiş	Toplam
Belediye	%96	%04	%100
Bağlı İdare	%50	%50	%100
İl Özel idaresi	%01	%99	%100
Birlik	%40	%60	%100

Son Yılda Yapılan/Yapılamayan Denetimler

Yıllar	Teftiş Kurulu			Kontrolörler Başkanlığı		
	Rutin	Özel	Toplam	Rutin	Özel	Toplam
2004	61	4	65	213	17	230
2005	81	10	91	312	15	327
2006	61	5	66	275	6	281
2007	66	0	66	282	11	293
Toplam	269	19	288	1082	49	1131

Rutin denetimler mevzuatımıza göre her yıl yapılması gerekirken, genellikle en geç üç yılda bir yapılmakta idi. Son yıllarda çeşitli nedenlerden dolayı bu kural yerine getirilemedi. **Yaklaşık 6-8 yıldan bu yana hiç denetlenmemiş belediye sayısı ise 2000'den fazladır.**

Kontrolörlerin Denetim Sonuçları

Denetimde Resen İnceleme-Soruşturmaya alınan konular.

	2005 Yılı (312)		2006 Yılı (106)		2007 Yılı (29)	
Konu	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
İmar	78	%57	45	%42	10	%34
İhale	25	%18	33	%31	5	%17
Personel	11	%8	6	%6	6	%20
Gelir-Muhase	10	%7	9	%8	7	%24
Diğer	12	%10	13	%13	1	%03
Toplam	136		106		29	

2005 Yılında 9, 2006 Yılında 7 ve 2007 Yılında 11 inceleme konusu 3628 sayılı Yasa gereği yetkili C.Başsavcılıklarına tevdi edilmiştir.

Kontrolörlerin Kamu Zararı Tespiti

Kontrolörlerce 2007 yılında denetimi yapılan 274 belediyenin 94'ünde **7.364.513,50.-YTL** kamu zararı tespiti yapılmıştır.

Konu	Oran
İhale	%8
Gelirler	%25
Personel Ödemeleri	%43
Mükerrer-Fazla-belgesiz-Yersiz Ödeme	%24

İlçe, İlk Kademe ve Kasaba Belediyelerinin Nüfus Dağılımı

Nüfus	Belde Bel.	B.Ş.İlçe Bel.	B.Ş.İlk Kademe	İlçe Bel.	Genel Toplam	Toplam Nüfus
5000=<	1721	5	135	211	2072	5.246.325
10000=<	1963	10	203	424	2600	8.845.344
20000=<	2005	24	241	583	2853	12.296.374
30000=<	2009	33	253	644	2939	14.444.927
50000=<	2011	48	261	702	3022	17.666.116
100000=<	2011	59	268	741	3079	21.564.941
200000=<	2011	66	278	748	3103	24.959.445
500000=<	2011	91	283	749	3134	34.841.459

Kontrolörler Tarafından Yapılan Ön İnceleme

Yıllar	Ön İnceleme Sayısı
2004	500
2005	430
2006	307
2007	310*

*5 Aralık 2007 tarihi itibariyle.

Kamu Zararı:

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi:

Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

- Kontrol,
- Denetim (İç ve dış/idari ve mali),
- İnceleme (Ön incele dahil),
- Kesin hükme bağlama (Sayıştay yargılaması),
- Yargılama (adli, idari ve askeri)

sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.

Kamu Zararının Tahsili:

Kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen (üst yöneticiye verilen) kamu zararlarına ilişkin belgelerde yer alan hususlar, ilgili harcama yetkilisinin de görüşleri alınmak suretiyle il özel idarelerinde “vali” ve belediyelerde “belediye başkanı” tarafından değerlendirilir. Yapılan değerlendirme sonuçları dosyasına konulur.

Üst yöneticilerin katılmadıkları kamu zararları Sayıştay yargılamasına tabi tutulmadır.

TEŞEKKÜRLER