**KAMU VE BELEDİYELERDE MALİ YÖNETİM- İÇ KONTROL İLE DIŞ DENETİMİN ÖNEMİ**

**BİLDİRİ ÖZETİ**

**Ahmet Baybars GÖĞEZ**

*İktisatçı, Araştırmacı Yazar*

**1. GİRİŞ**

Aynı zamanda bir yönetim danışmanı olarak Yönetim= Denetim fikrine katılıyorum. Yani denetleyemiyorsan, yönetemezsin.

Asıl konumuz Belediyeler olsa da, yazı başlığına Kamu kurumlarını da eklemekten kastım; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bazı yönetmelikleri çıkarınca, *Mali Yönetim* ve *İç Kontrol* ile *Dış Denetimin* önemi “*Kamunun kılcal damarları*” olan yerel yönetimler ile kamu kurumları için farklı görülmemektedir.

Yaklaşık 250 civarında mevzuatıyla yerel yönetimler karmaşık bir yapıya sahiptir. Herhangi bir ustabaşından bile istenilen liyakat ve yeterlilik sertifikası, Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) belgesi, milyon/ milyarlık bütçeleri yöneten belediye başkanı ve belediye meclis üyesi adaylarından istenmediği için, göreve geldiklerinde de doğrudan atama yetkisine sahip oldukları üst yönetim ve istisnai memurluklarında da (Özel Kalem Müdürlüğü gibi) maalesef aranmamaktadır.

Siyasetin etkisiyle aday olan belediye başkanları ise seçildikten sonra her ne kadar parti rozetlerini çıkarıp, tüm vatandaşlara eşit mesafede olduklarını söyleseler de, birçok örnekte olduğu gibi siyaset onların yakasını bırakmamaktadır. Bizler bunu yazılı sınava tabii olmayan üst düzey atamaların yanı sıra, norm kadroya uygun işe alım prosedürlerinin etrafından dolaşılarak, istisnai bir istihdam şekli olan sözleşmeli memur ve işçi alımlarında ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile taşeron çalıştırma yerine, neredeyse her belediyenin kurmak zorunda kaldığı Personel Ltd./ AŞ şirketlerine eleman alımlarında da tespit edebiliyoruz.

Kanunun yayımlanma amacına aykırı uygulamaların başında, personel şirketlerinden alınan işçilerin büro personeli olarak çalıştırılmayacağı açık hükmüne rağmen, norm kadro ile belediyeye tahsis edilmiş memur kadrolarının yarısı hatta 1/3’ü istihdam edilirken, çoğu büro hizmetlerinde 696 sayılı KHK’lı personele görev verildiğine tanık oluyoruz.

İşte bu vb. nedenlerle liyakatli yönetim kadroları oluşturulmayıp, belediye başkanları da konularında ehil olmayınca basından sıklıkla duyduğumuz görevden el çektirmeler, rüşvet, kayyum atama gibi haberlerle karşılaşıyoruz.

Marmara Üniversitesi bünyesinde Yerel Yönetimler Fakültesi ilk mezunlarını vermiş olup, bazı üniversiteler ise önlisans ve uzaktan eğitim programlarıyla yerel yönetimler için ara eleman teminine yönelik önemli bir çaba sarf ediyorlar. Bu bölümleri yeterli öğrenci bulamadığı için kapatan üniversiteler olduğunu da duyuyorum.

Eğer başkan ve meclis üyeleri aday adaylığı için sertifika- diploma veya en az bir dönem görev yapma şartı aranırsa, inanıyorum ki şu an yaşanan sorunların büyük kısmı ortadan kalkacak, yaptığı veya yapmadığı her şeyden sorumlu olan başkanlar da, bu sorumluluklarını paylaşacakları liyakatli kadrolar kurma çabası içine gireceklerdir.

Yerel yönetimlerin sistemsel olarak tek sorunu seçim sistemi değildir. Belediye meclislerinin oluşumundan siyasetten arındırılmasına, neredeyse bağlı olmadıkları bakanlık olmamasına rağmen merkezi hükümet içinde doğrudan temsil edilmemelerine ve sorunlarını paylaşma konusunda yaşadıkları zorluklara kadar birçok başlıkta ve her birisi ayrı tartışma konusu olacak yapısal sorunların konuşulması gerektiğini değerlendiriyorum.

Buna karşı çıkan siyasetçilere yönelik ileri sürdüğüm savım şudur; “ *Eğer bugüne kadar yapılanlar doğruysa, her siyasi partiden belediyelerde neden Sayıştay her yıl onbinlerce sayfa tutan sistematik/ tekrarlanan hataları bulmaktadır*.”

Biz sıradan vatandaşlar gün içinde varsa kendi sorunlarımızın giderilip, giderilmediği kadar neler olduğunu tahmin ederken, asıl sorunların neler olduğunu ancak yazının başlığında ifade bulan “ *İç ve Dış Denetim sonuçları ile Faaliyet Raporlarının*” yaklaşık bir yıl sonra web sitelerinde yayımlanmasıyla öğrenebiliyoruz.

Kanunen web sitelerinde yayımlanması zorunlu olan bu raporlar ve denetim sonuçlarına ilişkin halen üzerinde çalıştığım bir araştırmaya göre %75- 80 belediyenin standartlara uygun faaliyet raporları yayımlamadığına, yayımlanan raporların ise belediye şirketlerinin personel, yönetim, sermaye, mali tabloları ve faaliyet bilgilerinin yine aynı oranlarda yetersiz olduğunu tespit ettim. Zorunlu olan Sayıştay denetim raporları ile İç denetim raporlarının yayımlanma oranı ise çok daha düşük seviyede olduğu görülmektedir.

Bu durumun, kanunen yayımlamaya zorunlu oldukları görevlerini bilerek yerine getirmeyen ve Dış denetim bölümünde paylaştığım tabloda görüleceği üzere Sayıştay kesinleşmiş ilamlarının yerine getirilmesindeki görevlerini ihmal edenlerin cezai karşılık bulmaması ve hesap sorulmaması kaynaklı olduğunu kıymetlendiriyorum.

2012- 2018 yılları Sayıştay rapor özetlerini yayımladığım çalışmalarımda tespit ettiğim bir hususu aktarmak istiyorum. Sayıştay web sitesinde 1.391 belediyeden bugüne kadar denetim raporu yayımlanmış olan belediye sayısı toplam belediyelerin %25’i olup, belediye şirketleri ise %3 civarındadır. 388 belde belediyesinden hiçbirinin denetim raporu bulunmamaktadır.

Bu düşüncelerimden dolayı **Yerel Yönetimler Açısından Yönetim** başlığında hazırladığım bu bildiride yazımın ilk paragrafını tekrar hatırlatarak Yönetim= Denetimdir diyerek devam etmek istiyorum.

**Denetim deyince ne anlıyoruz?**

Konuya uzak kişiler MALİ YÖNETİM- İÇ KONTROL sistemi ile Örgütsel Denetim konularını karıştırabilir. Yazı başlığından da anlaşılacağı gibi MALİ YÖNETİM- İÇ KONTROL da bir denetimdir ancak kurumun tümünü kapsamaz. Mali hizmetler, Satın alma, Encümen vb. birimleri ilgilendiren bir kontrol sistemidir. Denetim deyince daha geniş anlamda kurumun/ örgütün tüm birimlerini kapsayan bir işlemden bahsedilir.

Halk arasında ise denetim deyince öncelikle Sayıştay denetimi akla gelse de, sadece Sayıştay ve İçişleri Bakanlığınca yapılan denetimleri düşünmemeliyiz. Belediye meclisleri de alacakları kararla Denetim komisyonu kurabilir. Doktrinde de bazı görüşlerde yer verildiği şekilde ben de belediyelerin hazırladığı faaliyet raporlarını, vatandaşlar ve kamuoyunca belediye çalışmalarını denetlemek için başvurulan bir denetim belgesi olarak görüyorum ve standartlara uygun olarak yeterli bilgi ve dokümanlarla hazırlanmasını çok önemli buluyorum.

Biraz sivil yaşama uzak olsa da, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) açısından da benzer yapı ve uygulamanın olduğunu görüyoruz.

TSK’de disiplin çok önemlidir. Bireysel disiplin yetmez. Kurumsal olarak da denetim ve disiplin sağlamak gerekir. Örneğin TSK birliklerinde emir komuta ilişkisi içinde belli- belirsiz zamanlarda yapılan iç denetimler yanında, üst komutanlıklarca planlı ve plansız eğitim ve akçeli işlerin denetimleri de yapılır. Akçeli işlere birlik kantinleri, askeri gazinolar, çay ocakları vb. örnek gösterilir.

Milli Savunma Bakanlığı (MSB) müfettişleri ise Sayıştay denetçileri gibi saymanlıklar ve orduevleri ağırlıklı olarak denetim yapar.

Her kuvvet komutanlığının eğitim denetleme kurulları vardır. Kara Kuvvetleri Denetleme Kurulu gibi. Belirli kıstaslara göre yapılan planlamalarla birlikleri eğitim, spor ve atış yönünden denetlerler. Her denetleme sonrasında birliklere ve komutanlarına not verilir. Generalliğe terfi edeceklerle, üst rütbeye aday olan birlik komutanları için denetimlerde birliğin alacağı notlar önemlidir.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurumları da İç ve Dış Denetimlerinde kendi kurullarını ve kurallarını oluşturur.

Sayıştay üst yargı kurumu olarak devlet kurumlarını mali ve yönetim hataları yönünden denetleyen Dış Denetim kurumudur. İçişleri ve ilgili diğer bakanlık müfettişleri de Dış Denetim/ Vesayet Denetimi yapar.

**2. İÇ DENETİM- MALİ YÖNETİM VE İÇ KONTROL**

Sayıştay’ın belediye denetimlerinde en çok Bulgu’ya rastlanan konulardan birisi “*Mali Yönetim ve İç Kontrol Sistemleri*”dir.[[1]](#footnote-1) Bu cümleden olarak kaynak olarak gösterdiğim eserimde mevzuat açısından konuyu derinlemesine inceleyerek, Sayıştay denetçilerinin raporlarına yansıyan açıklamaları ve tespitlerinden alıntılar yaparak konuyu tablo halinde örneklerle incelemenin yararlı olacağını düşünüyorum.

**3. DIŞ DENETİM- SAYIŞTAY, İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE İLGİLİ BAKANLIK DENETİMİ**

Dış Denetim olarak “*Sayıştay Denetimi Çerçevesi ve İdarelerin Sorumlulukları*” hakkında ayrıntılı bilgi verdikten sonra, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile yapılan değişikliklerle, özellikle performans denetimlerinin eski yasaya göre kamu faaliyetlerinin verimliliği, tutumluluğu ve etkinliğinin değerlendirildiği denetimlerden uzaklaşıldığı ancak Sayıştay web sitesi İngilizce versiyonuyla uluslararası arenaya farklı bir durum sunulduğunu görüyoruz. Bu konudaki detaylı açıklamalara bildiride yer verilecektir.

Ayrıca “*Hesap Verme Sorumluluğu, Türleri, Sonuçları*” ayrıntılı incelenerek, kamuoyunda sıkça karıştırılan mali ve hukuki ile cezai sorumluluk kavramlarına açıklık getirilmiştir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için kesinleşmiş Sayıştay infazının yerine getirilmemesiyle ilgili örneklere yer veren kitabımdan alıntılanan tablolar bildirimde sunulacaktır.[[2]](#footnote-2)

Sayıştay denetimlerinin raporlanma sürecindeki takvim ise eleştirel bir bakış açısıyla detaylı anlatılarak, 6085 sayılı yasayla getirilen süre kısıtlamalarına uyulması halinde, henüz kesinleşmemiş ve/ veya bağımsız denetimden geçmemiş mali tablolar yüzünden, hazırlanan denetim raporlarında yaşanabilecek hata ve risklerin olabileceği endişesi paylaşılmıştır.

1. Bkz.GÖĞEZ,Ahmet Baybars, Belediyelerde Sistematik Sorunlar ve Çözümler , Birinci Cilt, s. 23- 153- 154- 155- 156- 157- 158- 159- 160. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bkz. a.g.e..,Birinci Cilt, s. 87- 88- 89- 90. [↑](#footnote-ref-2)