

KAMU İÇ DENETİMİ
STRATEJİ BELGESİ
(2008-2010)

I. GİRİŞ

Dünyada yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle, kamu kaynaklarının kötü kullanılmasına tepkiler artmış, yöneticilerin kamu fonlarının verimli ve rasyonel kullanımına ilişkin hesap vermeleri önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak kamu yönetiminde yönetsel sorumluluk, program, sosyal, süreç sorumluluğu kavramları gelişmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin; stratejik öncelikler de dikkate alınarak belirlenen hedeflere ulaşmak için tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanım ilkeleri ile hesap verebilirlik ve mali saydamlık anlayışı temelinde, uluslararası iyi uygulama örnekleri de dikkate alınarak, yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Bu yapılandırmaya ilişkin geçiş sürecinin 2007 yılı sonuna kadar tamamlanması ve 2008 yılı başından itibaren, uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla uyumlu bir kamu iç mali kontrol sisteminin (KİMK) işlemeye başlaması hedeflenmiştir.

Bu reformla; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, yönetsel hesap verebilirlik, iç kontrol, iç denetim, şeffaflık ve raporlama gibi çağdaş mali yönetim ve kontrol uygulamaları sistemimize dahil edilmiştir.

Kurulan bu yeni sistemin en önemli mekanizmalarından birisi de, 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 gerçekleştirilmesi öngörülen "iç denetim"dir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 05.11.2007 tarih ve 22 sayılı Kararıyla kabul edilen bu strateji belgesinde, Türk kamu yönetiminde iç denetimin mevcut durumu analize tabi tutulmakta ve 2008-2010 döneminde yapılması gerekenlere yönelik yol haritası niteliğindeki hususlar yer almaktadır.

II. MEVCUT DURUM

İç denetim alanında merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu ifa etmek üzere, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak, 5018 sayılı Kanunla, İç Denetim Koordinasyon Kurulu (Kurul) kurulmuştur.

Kurul; kamu idarelerinde iç denetimin, uluslararası uygulamalar ve standartlara uygun olarak kurulması, denetim birimleri ile işbirliğinin sağlanması, yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunulması, risk değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi, iç denetçilerin eğitim programlarının düzenlenmesi ve uygulanması, iç denetçilerin uyacakları etik kurallarının belirlenmesi, iç denetim birimlerinin kalite güvence ve geliştirme programı çerçevesinde değerlendirilmesi gibi görevleri icra etmektedir

İç denetim sisteminin oluşturulması amacıyla bu güne kadar gerçekleştirilen faaliyetler özetle şunlardır:

- o 24/12/2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5436 sayılı Kanunla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarından 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tâbi olanlar için, genel idare hizmetleri sınıfından 1200 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir.
- o 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kurumların iç denetçi kadrolarının tahsisine ilişkin 2006/10809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile iç denetçi kadrolarından (720) adedinin sınıf ve derecelerinin değiştirilerek kamu kurumlarına tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır.
- o Mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarının tahsisine ilişkin 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile mahalli idarelere tahsis edilen iç denetçi kadrolarından (588) adedinin dereceler itibarıyla dağılımı yapılmıştır.
- o İç denetçilere 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca yapılacak ek ödemeye ilişkin esas ve usulleri belirleyen 2006/10808 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idarelerinin, iç denetçi kadrolarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilenlere yapılacak ek ödemenin usul, esas ve miktarları düzenlenmiştir.
- o 08/10/2005 tarih ve 25960 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kurulun çalışma usul ve esasları ile diğer hususları düzenlenmiştir.
- o Yine 08/10/2005 tarih ve 25960 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği ile iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi, yapılacak sınavlar, eğitim programının süresi, konuları, eğitim sonucunda yapılacak işlemler ile başarılı adaylara verilecek iç denetçi sertifikasına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.
- o 12/07/2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile iç denetçilerin; kamu idareleri itibarıyla sayıları, nitelikleri, atanmaları, çalışma usul ve esasları, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususlar düzenlenmiştir.
- o 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurumlarında iç denetçi atamaları başlamış olup, 2007 yılı Ekim ayı itibarıyla, genel bütçeli idarelerde 169, özel bütçeli idarelerde 187, sosyal güvenlik kurumlarında 12 ve mahalli idarelerde 142 olmak üzere 147 kamu idaresinde toplam 510 iç denetçinin atandığı İç Denetim Koordinasyon Kuruluna bildirilmiştir.
- o 2007 yılı Şubat ve Mayıs aylarında 68 kamu idaresinden 204 iç denetçiye, iç denetimin uygulanmasına yönelik genel konuları içeren 6 haftalık birinci aşama iç denetim eğitimi Ankara'da verilmiştir. 2007 yılı Ekim ayında başlatılan uygulamaya yönelik diğer mevzuat eğitimini içeren 6 haftalık ikinci aşama eğitimin tamamlanmasını takiben 85 iç denetçiye, sertifikaları verilerek idarelerinde iç denetime başlamaları sağlanacaktır.
- o Yine 2007 yılı Ekim ayında 117, Kasım ayında 75 iç denetçi de birinci aşama eğitimine başlamıştır.

Bunların dışında; iç denetim sisteminin kamu idarelerinde yerleştirilmesine ve uygulanmasına yönelik aşağıda belirtilen tebliğ ve rehber niteliğindeki üçüncül düzey mevzuat hazırlanarak yayımlanmıştır:

- .. İç Denetçi Atamalarında Uyulacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ (No: 1)
- .. İç Denetçi Atamalarında Uyulacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ (No: 2)
- .. Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları
- .. Kamu İç Denetim Standartları
- .. Kamu İç Denetim Birim Yönergesi
- .. Kamu İç Denetim Raporlama Standartları
- .. Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller
- .. Birden Fazla Kamu İdaresi İç Denetçilerinin Ortak Çalışma Esas ve Usulleri
- .. Kamu İç Denetim Planı ve Programı Hazırlama Rehberi
- .. Kamu İç Denetiminde Risk Değerlendirme Rehberi

Bunlara ilaveten aşağıda belirtilen rehber taslakları hazırlanmış olup 2007 ve 2008 yıllarında yayınlanması planlanmaktadır.

- .. Kamu İç Denetim Rehberi
- .. Kamu İç Denetiminde Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi
- .. Kamu İç Denetiminde Bilgi Teknolojileri Denetimi Rehberi

Diğer taraftan, 30 Mart 2005- 31 Aralık 2006 tarihleri arasında Türk mali yönetim ve kontrol sisteminin Avrupa Birliği normları ve uluslararası uygulamalarla uyumunu sağlamak amacıyla Avrupa Birliği fonlarından finanse edilen "Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Uluslararası Standartlar ve AB Uygulamaları ile Uyumlaştırılması" başlıklı Eşleştirme Projesi, Maliye Bakanlığı ile Fransa Ekonomi Maliye ve Endüstri Bakanlığı tarafından birlikte yürütülmüştür.

Projede 5'i pilot olmak üzere 15 kamu idaresi yer almıştır. Pilot idare olan İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumunda, Orta Doğu Teknik Üniversitesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesinde mevzuat, idari yapı, bilgi işlem altyapısı ve insan kaynakları yerinde analize tabi tutulmuştur.

Proje kapsamındaki diğer idareler şunlardır, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Sayıştay.

Teknik altyapının oluşturulması amacıyla; 5 pilot idare, Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun donanımları ile kamu idarelerinde kullanılacak olan Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri Yazılımı (CAAT) proje kapsamında satın alınmıştır. Böylece, iç denetim otomasyon programlarının pilot idarelerde kurulum ve diğer kamu idarelerine yaygınlaştırılması çalışmaları başlatılmıştır.

Kamu idarelerinde; yeterli bilgi ve tecrübeye sahip iç denetçilerin yetiştirilmesi ve iç denetim uygulamalarının kalitesinin artırılması suretiyle uluslararası standartlara uygun bir iç denetim faaliyetinin hayata geçirilmesi, temel hedeftir.

III. STRATEJİK AMAÇLAR

3.1 İç denetim birimlerinin kurulması ve iç denetimin uygulanması

3.1.1 İç denetim birimlerinin kurulması

- .. İç denetim biriminin henüz kurulmadığı idarelerde bir an önce mevzuatında belirtilen idari hiyerarşiye uygun şekilde kurulması
- .. İç denetim birimlerinin idare teşkilat şemalarındaki yerlerinin ve iç denetim yönetiminin, iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesini sağlayacak şekilde organize edilmesi
- .. İç denetim birim yöneticiliğine en uygun kişinin seçilmesi
- .. Belirlenen kadrolar çerçevesinde ihtiyaç oranında iç denetçi atanması, iç denetçi kadrosu yeterli olmayan idareler için ilave kadro ihdası
- .. Birden fazla uzmanlık alanını ilgilendiren faaliyetleri olan kamu idarelerinde bu uzmanlık alanlarına sahip iç denetçilerin de atanması

3.1.2 Mevzuatın tamamlanması

- .. Üçüncül düzey mevzuattan henüz yayınlanmayan; iç denetim rehberi, kalite güvence ve geliştirme rehberi, bilgi teknolojileri (BT) denetim rehberi, iç denetçilerin yurtdışı yüksek lisans eğitimi usul ve esasları ile yurtdışı birimlerinin denetimi rehberleri ile ihtiyaç duyulabilecek diğer düzenlemelerin Kurul tarafından hazırlanması
- .. İç denetim birim yönergesi, iç denetim rehberi ve yurtdışı birimlerin denetimi rehberlerinin iç denetim birimlerince hazırlanması

3.1.3 İç denetimin uygulanması

- .. İç denetimin sağlıklı ve amacına uygun bir şekilde yürütülmesi amacıyla; idare içerisinde iç denetim kapsamının ve iç denetçilerle idare çalışanlarının iç denetimdeki rollerinin açıklığa kavuşturulması ve genel kabul görmesinin sağlanması
- .. Öncelikle idarelerin teşkilat yapısı ve iş süreçleri, yönetim ve kontrol süreçlerinin gözden geçirilmesi
- .. İdarenin risk yönetim süreçlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi
- .. Denetim kaynağı kullanımında risk odaklı yaklaşımın benimsenmesi
- .. 2008 yılında denetime başlanabilmesi için, 2008-2010 iç denetim planı ile yıllık iç denetim programının hazırlanması
- .. Hazırlanacak ilk iç denetim planı ve programlarında; sistem denetimi, uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi sıralamasının esas alınması
- .. İç denetimin ilk defa yapıldığı idarelerde, tüm denetim alanları yerine bir veya birkaç alanın pilot olarak belirlenmesi ve ilk yıl bütün denetim kaynağı ile bu alanlarda denetimlerin tamamlanması, alınan sonuçlar ve edinilen tecrübeler üzerine daha sonra diğer alanlarda denetime geçilmesi
- .. İdarenin yönetim ve kontrol süreçlerindeki zayıflıkların veya geliştirilmesi gereken alanların ortaya çıkarılması ve gerekli iyileştirmelerin yapılması amacıyla idare yöneticileriyle birlikte ortak aksiyon planlarının hazırlanması
- .. İç denetim faaliyetleri sonucunda idare ile mutabık kalınan ve aksiyon planına bağlanan önerilerin planlandığı şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin izlenmesi

- .. Bilgi teknolojileri (BT) denetimlerine ilişkin olarak; mevcut istihdam imkanları çerçevesinde gerekli BT denetçisi arayışının başlaması, BT denetimi yapılabilir safhaya gelindiğinde ise BT denetiminin diğer denetimlerle birlikte yürütülecek şekilde planlama yapılması
- .. Güvence verme ve danışmanlık faaliyetlerinin beraber yürütülmesi[1]

3.2 İç denetim uygulamalarının izlenmesi

- .. İç denetim birimlerinde yürütülen iç denetimin ilgili standart, mevzuat ve rehberlerde yer alan düzenlemelere göre yapılıp yapılmadığını izleyecek bir iç gözetim mekanizması (denetim gözetim sorumlusu belirlenmesi gibi) kurulması
- .. Yapılan iç denetimin ilgili standart, mevzuat ve rehberlerde yer alan düzenlemelere göre yapılıp yapılmadığının Kurulca, azami beş yılda bir kalite güvence ve geliştirme rehberi çerçevesinde her bir iç denetim birimi itibarıyla dış değerlendirilmeye tabi tutulması
- .. Kurulca, kamu idarelerinde gerçekleştirilecek iç denetim faaliyetleri sonuçlarının konsolide edilerek sıkça karşılaşılan aksaklıklar ile en iyi uygulama örneklerine ilişkin değerlendirme ve açıklamalar yapılması

3.3 İç denetimin geliştirilmesi

3.3.1 İç denetim faaliyetlerinin geliştirilmesi

- .. İç denetimde kavram birliğini (conceptualisation) sağlamak amacıyla bir sözlük hazırlanması
- .. İç denetimde bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılması ve yaygınlaştırılması
- .. İç denetime ilişkin düzenlemelerin sürekli olarak değerlendirilmesi ve bu alandaki uluslararası gelişmeler de dikkate alınarak ilgili mevzuatın revize edilmesi

3.3.2 İç denetçilerin nicelik ve niteliklerinin artırılması

- .. Sertifika programının dışında iç denetçilere mevzuat uyarınca verilecek asgari yüz saatlik meslek içi eğitimin üç yıla yayılarak düzenli bir şekilde uygulanması
- .. Başlangıçta ihtiyaç duyulan alanlarda eğitimlerin dışardan hizmet alımı yoluyla ya da diğer iç denetim birimlerindeki yetkin personel aracılığıyla yürütülmesi, sonraki dönemlerde iç denetçiler arasından eğitici olabileceklerin belirlenmesi ve bu denetçilerin eğitimcilerin eğitimi programlarına katılımlarının teşvik edilerek, her iç denetim biriminin kendi eğitici kadrosunu oluşturması
- .. İç denetim alanında akademik çalışması olan kişi ve kurumlarla işbirliği yapılması ve bu alandaki çalışmaların teşvik edilmesi
- .. İç denetim alanında model teşkil eden ülkelere belli programlar dahilinde çalışma gezisi düzenlenmesi

3.3.3 Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi

- .. Kurulun kurumsal kapasitesinin mevcut ve öngörülen ihtiyaçlar doğrultusunda merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu yürütecek şekilde güçlendirilmesi
- .. Kurul ve iç denetim birimlerinin ilgili teşkilat kanunlarında yer alması

3.3.4 İç denetim konusundaki farkındalığın artırılması

- .. İç denetimin kamu idarelerinin üst düzey yöneticilerince anlaşılması ve sahiplenilmesi için Kurul ve iç denetim birimlerince bilgilendirme toplantıları, çalıştay ve seminerler düzenlenmesi
- .. İç denetimin tanıtımı ve uygulanmasına yönelik olarak el kitapçıkları ve broşürler hazırlanması

3.4 İç denetim faaliyetlerinin uyumlaştırılması ve koordine edilmesi

- .. İç denetim alanında en iyi uygulama örneklerinin belirlenip yaygınlaştırılması ve ilgililere en kolay ve hızlı bir şekilde duyurulması için; Kurulun bir bilgi merkezi (excellence center) konumuna gelmesi ve bu konuda gerekli iletişim ağının kurulması
- .. Ortak politikaların belirlenmesi, karşılıklı roller ve beklentilerin açıklığa kavuşturulması ve olası problemlerin çözümü amacıyla Kurul ve iç denetim birimleri ile kamu idareleri ve diğer denetim birimleri arasında yakın işbirliği sağlanması

IV. GZFT ANALİZİ

4.1 Güçlü yönler

- .. Kurulun bakanlıklar arası bir yapıya sahip olması
- .. Kurul üyelerinin tecrübe ve motivasyonunun kuvvetli olması
- .. İç denetim alanında birincil ve ikincil mevzuatın tamamlanmış olması
- .. İdarelerin ihtiyaçları çerçevesinde belirlenen iç denetçi kadrolarının tahsisinin yapılmış olması
- .. İç denetçilerin büyük bir kısmının atanmış olması
- .. İç denetçilerin sertifika eğitiminin başlamış olması
- .. 5018 sayılı Kanunun uygulanmasını desteklemek amacıyla, katılım öncesi mali yardım programı kapsamında bir Eşleştirme Projesinin tamamlanmış olması
- .. Geçici 5'inci maddeye göre atanan iç denetçilerin güçlü bir denetim kültürü ve tecrübesine sahip olması

4.2 Zayıf yönler

- .. Bazı kurumlarda iç denetçi atamalarının yapılmamış olması
- .. İç denetim faaliyetlerinin henüz başlamamış olması
- .. İç denetim bilgi teknolojileri alt yapısının yaygınlaşmamış olması
- .. Üçüncül düzey mevzuatın tamamlanmamış olması
- .. Kurulun idari ve kurumsal kapasitesinin zayıf olması
- .. İç denetim mevzuatı ile AB norm ve uygulamaları arasında bazı uyumsuzlukların bulunması
- .. Atanan iç denetçilerin geleneksel denetim paradigmasını sürdürmeleri ihtimali

4.3 Fırsatlar

- .. AB'ye uyum süreci ve bunun getirdiği yapısal değişim ihtiyacının olması
- .. İç denetimi de kapsayan mali kontrol faslının (32 nci fasıl) müzakerelerine başlanılmış olması
- .. Kamu yönetiminde değişim çabalarının sürüyor olması
- .. Kamu idarelerinde yönetim kadrolarının genç ve eğitimli olması
- .. İç denetim alanında uluslararası alanda çok geniş bir bilgi birikiminin olması

4.4 Tehditler

- .. AB sürecinde zaman zaman duraksamaların yaşanma ihtimalinin olması
- .. Üst yönetim ve denetlenecek birimlerde iç denetim konusunda farkındalık eksikliği bulunması
- .. Kamu idarelerinde denetime karşı olan isteksizlik

-
- [1] İç denetim faaliyetlerinde danışmanlıktan ziyade güvence sağlama (denetim) faaliyetlerine ağırlık verilmelidir. Ancak mali yönetim ve kontrol sistemimizde yapılan köklü değişiklikler çerçevesinde yönetimin oluşturacağı yeni sistem, süreç ve kontrollerin tesisinde idareye yardımcı olmak amacıyla başlangıç döneminde, iç denetimin danışmanlık yönünün ağır basması faydalı olacaktır.

