

2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu¹

5018 sayılı Kanun'un 67nci maddesi uyarınca İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun (İDKK) görevlerinden biri "İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığı'na sunmak ve kamuoyuna açıklamak"tır.

Söz konusu madde çerçevesinde İDKK Haziran 2010'da, 2009 yılında kamu genelinde yürütölen iç denetim faaliyetlerinin değerlendirildiği "2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu"nu yayınlamıŐtır. Söz konusu rapor, 5018 sayılı Kanun'un i denetimle ilgili olan kamu idarelerince İDKK'ya gönderilen yıllık iç denetim faaliyet raporları ile denetim uygulamaları sonucu üretilen iç denetim raporlarının değerlendirilmesi ve sonuçlarının konsolide edilmesi yoluyla hazırlanmıŐtır².

Bu makalede 2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu ele alınacaktır. 2008 yılı iç denetim faaliyetlerinin değerlendirildiği ilk rapor 2009 yılı Haziran ayında yayımlanmıŐtır³. Bu kapsamda bu makalede Rapor çerçevesinde 2009 yılı iç denetim bulgularına özet olarak değinilecek ve 2008 bulguları ile karŐılaŐtırma yapılacaktır. Genel bir değerlendirmeye makale sonlandırılacaktır.

2009 Yılı İç Denetim Bulguları

2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporunda, 2009 yılında yürütölen iç denetim faaliyetlerine ilişkin Őu hususlar öne çıkmaktadır:

M. Didem DOĐMUŐ AB Uzmanı

- 2008 yılında kamu idarelerinde iç denetim faaliyetleri yürütölmeye baŐlanmış ve 2009 yılında da bu faaliyetler artarak sürdürölmüŐtür.
- 2008 yılında ağırlıklı olarak program dıŐı denetimler yapılarak çoğunlukla yönetsel ve destek süreçlerine ilişkin iç kontrollerin etkinliği ve verimliliği değerlendirilirken, 2008-2010 yılı İDKK Strateji Belgesinin⁴ esas alındığı 3 yıllık iç denetim planlarının ve yıllık iç denetim programlarının uygulamaya konulduğu 2009 yılı denetimlerinde ise nispeten sistematik ve risk analizine dayalı denetimler gerçekleŐtirilmiŐtir.
- Yürütölen iç denetim faaliyetlerinin incelenmesi sonucunda tespit edilen hususlardan bazıları Őunlardır: teknik bilgi gerektiren alanlarda personel eksikliği bulunmaktadır. Bunun yanı sıra bilgi edinme birimine müracaatlarda ve bu konuda verilen hizmetlerde yeterli etkinlik sağlanamamaktadır. İhale sürecinin planlanması, yürütölmesi ve izlenmesi aŐamalarının ve taŐınır malların talep, satın alma, kayıt ve takip işlemlerinin etkin bir Őekilde yürütölmesi konusunda da sıkıntılar yaŐanmaktadır. Ayrıca personelin bireysel performansının değerlendirilmesine yönelik sistematik bir yapılanma bulunmamaktadır. Bilimsel araŐtırma projelerinin onaylanması, büteleŐtirilmesi ve

raporlanması aŐamasında da sorunlar yaŐanmaktadır. Ayrıca finansal iŐlemlerde görev ayrılığı ilkesi ihlal edilmektedir. Ek olarak birimler arasındaki iletiŐim eksiklikleri nedeniyle hatalı iŐlemler yürütölmektedir.

- Yapılan tespitlerle ilgili olarak otomasyon sistemlerinin geliŐtirilmesi; kontrol ortamının iyileŐtirilmesi; önleyici, tespit edici ve düzeltici kontrollerin oluşturulması ve geliŐtirilmesi noktasında iç denetçilerin önerilerde bulunarak denetlenen faaliyetlerin iyileŐtirilmesine yönelik çalıŐmalar yürüttükleri Raporda ifade edilmektedir.
- 2009 yılında iç denetçiler tarafından ilgili idare faaliyet konularına ilişkin olarak sözlü danışmanlık hizmeti sağlanmış olduğu da Raporda vurgulanmaktadır.
- 2009 kamu iç denetim raporunun yayımlandığı tarih itibariyle mevcut iç denetçilerin eski görev unvanlarına göre dağılımı Őu şekildedir: MüfettiŐ (256), Kontrolör (83), YDK (Yüksek Denetleme Kurulu) Denetçisi (4), Denetmen (419), Hesap İŐleri Murakıbbı (6).
- Hâlihazırda 27'si genel bütçeli, 65'i özel bütçeli, 2'si sosyal güvenlik kurumu ve 113'ü mahalli idare olmak üzere toplam 207 kamu idaresinde 768 iç denetçi görev yapmaktadır.
- Atama yapılmayan iç denetçi kadrolarının toplam iç denetçi

kadrosu içerisindeki payı % 44 olarak gerçekteŐmiştir. Diğer bir anlatımla, tahsis edilen 1369 iç denetçi kadrosunun 601 adedine atama yapılmamıŐtır.

- 12 Temmuz 2009 tarihinde ilk iç denetçi aday belirleme sınavı yapılmıŐtır. Aday belirleme sınavını kazanan 128 kiŐi eğitime davet edilmiŐ ve eğitimini tamamlayan adaylar 13 Őubat 2010 tarihinde yine ilk defa yapılan sertifika sınavına alınmıŐ ve sınavı kazanan 88 yeni iç denetçiye sertifikaları verilmiŐtir⁵.
- Kurula gönderilen toplam "İç Denetim Birim Yönergesi" veya iç denetim birimi kurulmayan idareler tarafından hazırlanan "İç Denetim Yönergesi" sayısı 189 olup, iç denetçi atamasını yapmıŐ 207 kamu idaresinin % 91'ine tekaböl etmektedir.
- 2009 yılına ilişkin olarak 130 kamu idaresi (% 63) iç denetim raporlarını Kurula göndermiŐtir. Geçen yıla kıyasla gözle görölür bir artışın (2008 yılında 71 kamu idaresi - % 34) olmasının yanı sıra önümüzdeki yıllarda bu performansın artmasının beklendiği Raporda ifade edilmektedir.
- Gönderilen denetim raporları ışığında iç denetçilerin yaptıkları denetimlerde sistem ve uygunluk denetimine öncelik verdikleri görölmektedir. Bunun yanı sıra kurumlarda mali denetim uygulamalarında geçen yıla oranla artış olmuŐtur. Ayrıca performans ve bilgi teknolojileri

denetimi 2008 yılında gerçekleŐmezken 2009 yılında ilk defa gerçekleŐtirilmiŐtir.

- İç denetim Kalite Güvence ve GeliŐtirme Programının henüz belirlenmemiŐ olması ve buna bağlı Rehberin yayınlanmamıŐ olması nedeniyle, 2009 yılı içerisinde kalite güvence değerlendirmelerine ilişkin yapılıŐ bir çalıŐma olmadığı Raporda belirtilmiŐtir.
- Raporda 2009 yılı sonu itibariyle iç denetim sisteminin güçlü ve zayıf yönlerine de deėinilmiŐtir. Bu çerçevede; birincil ve ikincil düzey mevzuatın tamamlanmıŐ olması, İDKK'nın bakanlıklararası bir yapıya sahip olması, i denetçi kadrolarının ihdas edilmiŐ olması ve bu kadroların büyük bölümüne sertifikalı i denetçilerin atanmıŐ olması, atanmıŐ i denetçilerin sertifika eğitimlerini tamamlamıŐ ve sertifikalarının verilmiŐ olması, Kanunun geçici 5. maddesine göre atanmıŐ olan i denetçilerin güçlü bir denetim tecrübesine sahip olmaları ve Fransa Maliye Bakanlığı ile yrtlen eŐleŐtirme projesinin tamamlanmıŐ olması güçlü yönler olarak sıralanırken; üçüncül düzey mevzuatın tamamlanmamıŐ olması, AB normları ve iyi uygulama örneklerine tam uyumun sağlanması amacıyla 5018'de gerekli deėiŐikliklerin yapılması, daimi bir Merkezi UyumlaŐtırma Birimi kurulması ve teftiŐ ve iç denetimin rol ve fonksiyonlarının ayrıŐtırılması hususunda yasal düzenleme yapılması konularındaki gereklilik, kamuda iç denetim sisteminin

sahiplenilmesine duyulan ihtiyaç, kamu iç denetçilerine yönelik eğitimin uzun vadede uluslararası denetim sertifikasyon standartları ile uyumlaŐtırılmasına duyulan gereklilik ve i denetçi atamaların tamamlanmamıŐ olması sistemin zayıf yönleri olarak ortaya konulmuŐtur.

- 2008 yılında Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca kamu idarelerince iç kontrol standartlarına uyum amacıyla yrtlen eylem planı çalıŐmaları henüz tamamlanamadığından; Raporda idarelerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları yerine; yapılan denetimler esas olmak üzere i denetçilerce tespit edilen riskler, idarelerdeki Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinden bağımsız olarak geliŐtirilmiŐ kontrol faaliyetleri ve yönetim sistemleri ile bunlara yönelik değerlendirmeler ele alınmıŐtır.
- Raporda idarelerin kamu iç kontrol standartlarına uygun hale getirilmesine yönelik çalıŐmalar tamamlanmadığından iç kontrol sisteminin oluşturulması yönünde kontrol ortamı, risk değerlendirme ve kontrol faaliyetleri gibi bileŐenlerin standartlara uygun bir Őekilde hayata geçirilmemiŐ olması tüm kamu idareleri açısından baŐlı baŐına bir risk olarak değerlendirilmektedir.
- 2008 yılı içerisinde i denetçiler tarafından belirlenmiŐ olan ve idare faaliyetlerinin etkin, ekonomik ve verimli bir Őekilde yürütülmesine engel oluŐturabilecek yapısal riskler

Őunlardır: idari birimlerde yürütölen bazı faaliyetlere ilişkin güncel, kapsamlı ve mevzuata uygun yazılı prosedür ve düzenlemelerin hazırlanmaması; yapılan iŐlerle ilgili etkili bir takip ve kontrol sisteminin olmaması; yürütölen faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi ile karar ve politika oluşturulması sürecinde gerekli olan bilgilerin tam, doğru, güvenilir ve anlaşılabilir Őekilde kaydedilmesi ve raporlanmasında eksiklikler olması; personelin hizmet içi eğitiminde eksiklikler bulunması; bürokratik iŐlemlerin yavaşlığı ve performans izleme sistemlerinin yetersizliği; bütçe yetersizliği; teknolojik araç ve gereçlerin etkin ve verimli kullanılmıyor olması; personel sayısının yetersizliği.

- Mevcut kontrollerin yeterliliğine ilişkin tespitler ise Őunlardır: iÇ ve iŐlemlere ilişkin idari hiyerarŐi içerisinde gerçekleştirilen kontroller ile SGB'de (Strateji GeliŐtirme Birimi) yapılan ön mali kontrol dıŐında, idari yapının tümünü kapsayan ve esasları önceden belirlenmiŐ olan kontrol sistemlerinin bulunmaması; mevcut kontrollerin birimler ya da süreçler itibariyle sistematik ve düzenli bir Őekilde oluşturulmaması; kontrol önlemlerinin bazılarının yazılı olmaması; iÇ ve iŐlemlere ilişkin süreç analizlerinin yapılmaması ve süreç akıŐ Őemalarının oluşturulmaması; personelin görev tanımları ile yetki ve sorumluluk dağılımlarında eksikler ve zayıflıklar olması.

- Raporda iç denetim sisteminin geliŐtirilmesine yönelik öneriler de yer almaktadır. Bu çerçevede riskleri ve kontrolleri tanımlayabilmek için, idarelerin önceden birimler bazında hizmet standartlarını belirlemesi; etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için mevcut kontroller üzerinden risk tanımlaması yapılması yerine, öncelikle risklerin belirlenmesi ve bu riskler dikkate alınarak kontrol faaliyetlerinin oluşturulması ve mevcut kontrollerin revize edilmesi; iç kontrol sisteminin etkin hale getirilmesi için idarelerde otomasyon sistemlerinin en kısa sürede kurulması; her birimde iÇ akıŐ süreçlerinin çıkarılması; görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi amacıyla bir eylem planı hazırlanması ve çalıŐanların risk ve kontrol kavramlarını algılamalarına yönelik eğitimler ve çalıŐtaylar düzenlenmesi öneriler olarak karŐımıza çıkmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'de 5018 sayılı Kanunla oluşturulan iç denetim sistemi ile birlikte bir deđiŐim yaŐanmaktadır. Ancak deđiŐim ve beraberinde iç denetim sisteminin tam olarak iŐlerlik kazanması, belirli bir zamana ihtiyaç duymaktadır.

Temmuz 2009'da ilk iç denetçi aday belirleme sınavı yapılmıŐ ve sınavı kazanıp eğitimi tamamlayan adaylara yine ilk defa yapılan sertifika sınavı ile sertifikaları verilmiŐtir. 2009 yılında yine ilk defa performans ve bilgi teknolojileri denetimi

gerçekleŐtirilmiŐtir. Bunlar, iç denetime dair kaydedilen olumlu geliŐmelerin arasında sayılabilir. 2009 yılında İDKK'ya kamu idarelerinden iletilen iç denetim raporları sayısında gözlemlenen belirgin artış da, kamu idarelerince iç denetim sistemine verilen önemi ve iç denetim sisteminin kamuda sahiplenilmesini iŐaret etmektedir. Bununla birlikte, özellikle daimi bir Merkezi UyumlaŐtırma Birimi kurulması ve teftiŐ-iç denetim rol ve fonksiyonlarının ayrıŐtırılması hususları 2008 yılında olduğu gibi 2009 yılı iç denetim raporunda da sistemin zayıf yönlerini oluŐturmuŐtur.

Kamu idarelerince gönderilen yıllık iç denetim faaliyet raporları ile denetim sonucu hazırlanan iç denetim raporlarının derlenmesi yoluyla oluşturulan Kamu İç Denetim Genel Raporu, kamuda iç denetimin uygulanmasına yönelik detaylı bir analizi gözler önüne sermektedir. Bu çerçevede anılan raporun, iç denetim sisteminin değerlendirilmesi ve bu kapsamda önümüzdeki dönemlerde atılması gereken adımların belirlenmesi noktasında önemli bir rol üstlendiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKLAR

2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu (<http://www.idkk.gov.tr>)

2008-2010 Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi (<http://www.idkk.gov.tr>)

¹ <http://www.idkk.gov.tr>

² 2009 yılında iç denetim faaliyetinin yürütüldüğü 207 kamu idaresinden 174 tanesi (resmi yazı ile veya elektronik ortamda) yıllık faaliyet raporlarını İDKK'ya iletmiflerdir.

³ 2008 yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu'na ilişkin yazıya ABDİD bülteninin Aralık 2009 (34. sayı) sayısından ulaŐmak mümkündür.

⁴ İDKK'nın 05.11.2007 tarih ve 22 sayılı Kararıyla kabul edilen 2008-2010 Kamu İç Denetimi 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.

⁵ 2010 yılı i denetçi aday belirleme sınavı 27 Kasım tarihinde yapılacaktır.