

Rıza YILMAZ
Mülkiye Başmüfettişi
(A.B. Uzmanı)

BELEDİYE, İL ÖZEL İDARELERİ VE 5018 SAYILI KANUNA TABİ OLAN MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİNİ KURMANIN ÖNEMİ VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ KONUYA YAKLAŞIMI

GİRİŞ:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla birlikte, Türkiye’de yeni bir mali yönetim ve kontrol sistemi hayata geçirilmiştir. merkezi bütçe kanununun kapsamı genişletilmiş; yeni bir orta vadeli harcama planı oluşturulmuş; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans denetimi sistemleri getirilmiş; iç ve dış denetim mekanizmaları kurulmuş; Maliye Bakanlığı’nın ön mali kontrol yetkisi de dahil olmak üzere bir dizi yetkisi harcamacı bakanlık ve diğer idareler devredilmiştir. İç kontrol ile ilgili olarak; 5018 sayılı kanunun 55. maddesini değiştiren 5436 Sayılı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki” Kanun ile de İç Kontrolün daha önceki, sadece mali bir işlem olma tanımı değiştirilerek “**mali ve diğer kontroller bütünü**” şeklini alarak önceki tanımından daha geniş bir alanı kapsamaya hüküm altına alınmış, “**Kaynak kullanımını etkileyen her şey,**” 5018’ sayılı kanuna göre kontrole tabii kılınmıştır.

5018 sayılı kanun sadece bir mali kontrol kanunu değildir. Bu kanun mali kontrol kanunu olduğu kadar olduğu kadar aynı zamanda da yöneticilerin uymak ve uygulamak zorunda oldukları **temel bir yönetim kanunudur**. Yönetimin mali olmayan hemen hemen hiçbir faaliyeti yoktur. Örnek vermek gerekirse; idarede görevli bir memurun görev yerini değiştirmek ilk bakışta sadece bir idari işlem gibi algılanabilecek olsa bile netice itibarı ile muhakkak bir takım mali işlemleri doğurur. Yapılan tayinle memurun maaşında artış veya azalış olabilir, görev yolluğuna hak kazanabilir, bu nedenle idari ve mali işlemler kesin bir şekilde birbirlerinden ayrılamazlar bu iki ayrı tanım aslında birbirlerini tamamlayan bütüncül işlemlerdir. Bu da gösteriyor ki hiçbir yöneticinin harcamadan yönetmesi mümkün değildir. 5018 sayılı Kanun metnine dikkat edilirse üst yönetici tanımı çok yerde geçmektedir. Bu nedenle bu kanunu bir üst yöneticiler kanunu olarak ta tanımlayabiliriz. 5018 sayılı kanunla hesap verme sorumluluğu alt kademelerden (sayman, tahakkuk memuru, ita amiri) alınarak doğrudan Üst Yöneticiye (Yönetim sorumluluğu) verilmiştir. Asıl sorumlu üst yöneticidir.

Kanunla 01 Ocak 2006’ta tam olarak uygulamaya konan yeni kamu iç mali kontrol sistemi, yönetsel hesap verebilirlik ilkesini temel almaktadır. 5018 sayılı kanunda, iç kontrol sisteminin amacı; Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır. İç kontrole ilişkin olarak Maliye Bakanlığı iç kontrol standartlarını bir tebliğle belirlemiştir. Belediyelerde, İl Özel İdarelerinde ve Mahalli İdare Birliklerindeki Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları veya aynı fonksiyonları yürüten Mali Hizmetler Birimleri, her türlü mali ve mali olmayan işlemlerinde bu standartlara uymak ve standartların gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. 5018 sayılı kanuna tabi tüm kamu kurumları, Maliye Bakanlığınca belirlenen uyulması mutlaka gerekli olan (18) temel asgari iç kontrol standartlarına (79 adet genel şartı ihtiva eden) bağlı kalmak koşuluyla, ilave olarak da kendi idarelerine özgü olan her türlü dahili yöntem, süreç ve işlemleri de geliştirme hakkına sahiptir.

Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak tanımlanan kamu mali yönetiminin 5018 sayılı Kanunda öngörülen amaçlara ulaşabilmesi kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin varlığına ve etkin olarak kurulması, işletilmesi ve geliştirilmesine bağlıdır. Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetim fonksiyonlarından-birimlerinden-hizmetlerinden oluşan bir yapı olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin ana bileşeninin iç kontrol sistemi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü yeni sistem esas olarak mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu gibi bazı temel yaklaşımlar ile idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde oluşturacakları iç kontrol sistemine dayanmaktadır.

Yazıda 5018 sayılı Kanunla yasal çerçevesi çizilen mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olan iç kontrol sistemine, iç kontrol faaliyet ve süreçlerine ilişkin usul ve esaslar incelenecektir. Bu amaçla, öncelikle iç kontrole ilişkin tanımlara ve genel esaslara değinilecektir. İç kontrolün, tanımı, mahiyeti, unsurları, niteliği gibi hususlar genel olarak incelendikten sonra 5018 sayılı Kanunla öngörülen iç kontrol sisteminin tasarlanması, uygulanması ve geliştirilmesine ilişkin usul ve esaslar belirtilecektir. İç Kontrol alanında İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki etkisi anlatılacak bu yolla iç kontrol faaliyet ve süreçlerinin tasarlanmasında, uygulanmasında ve geliştirilmesinde mahalli idarelerce göz önünde bulundurulması gerekli ilke, kural ve yöntemler konusunda İl Özel İdareleri, Belediye ve 5018 sayılı kanuna tabii olan Mahalli İdare Birliklerinde (Mahalli İdareler) Uygulayıcılar bilgilendirilmiş olacaktır.

İç Kontrolün Tanımı ve amacı:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun değişik 55 inci maddesi, iç kontrolü; “...idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü...” şeklinde tanımlayarak; malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenip geliştirileceği ve uyumlaştırılacağını, ayrıca Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun da sistemlerin koordinasyonunu sağlayarak kamu idarelerine rehberlik hizmeti vereceğini düzenlemiştir.

Kanunun 56 ncı maddesi iç kontrolün amacını;

1- *Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, (Mevzuata uygunluk)*

2- *Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, (Performans esası)*

3- *Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,*

4- *Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,*

5- *Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını”* sağlamak olarak belirlemiştir bulunmektedir.

İç kontrol; İdarenin varmak istediği hedefe doğru gidip gitmediğine ve bu hususta yapılan faaliyetlerde “Kontrolü” ne ölçüde elde tuttuğu ile ilgilidir. Bu nedenle bir amaç değil, idareyi hedeflerine ulaştırmak amacıyla kullanılan bir yönetim aracıdır, **kısaca yönetim kontrolü, yönetimin kendi kendisini sürekli olarak kontrol etmesi demektir.** İç Kontrol işlemlerin bitimi neticesi en sonda yapılan sonuç odaklı bir kontrol değil, işlemlerin devam

ettiği her an ve devamlı olarak yapılan süreç odaklı bir kontroldür. **Evrakların kontrolü ve ön kontrolü kesinlikle değildir** İç kontrol sadece belirli evrakların, kişilerin veya olayların kontrol edilmesi demek değildir. İç kontrol, varılmak istenen hedefe doğru gidip gitmediğimiz ve bu amaçla yapılan faaliyetlerde ne kadar “**kontrol**” sahibi olduğumuzla ilgilidir. Sadece form, belge ve el kitabı şeklindeki çalışmalar değil, teşkilatı, personeli ve yönetim tarzını da içeren, süreklilik arz eden ve sistematik bir nitelik taşıyan uygulamalar bütünüdür. İç kontrol **Statik bir sistem değildir**, İç kontrol bir kere kurulan ve kurulduktan sonra hep ilk kurulduğu şekliyle uygulanan statik bir sistem değil yaşayan bir süreçtir. Sürekli gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi gerekir. İç kontrol **kişilere bağımlıdır**. İdaredeki görevli kişilerin yapısına göre başarılı veya başarısız olunabilir. İç kontrol Süreçler içerisinde yerleşiktir ve süreçlerde rol alan görevlilerce uygulanır, Bir yönetim aracı olarak risk esaslıdır. İç kontrol **%100 kesin olan** bir güvence değil de **makul bir güvence** sağlar. İç kontrol; **Yalnızca mali kontrolü kapsamaz**, mali kontrol ile birlikte Mahalli İdareler tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile birlikte **diğer kontrolleri de kapsar**; İdarelerin mali olsun olmasın tüm faaliyet ve işlemlerini kapsar. İç Kontrol ön mali kontrolü de içine alacak şekilde geniş kapsamlı faaliyet ve süreçlerin tamamını kapsar; İç kontrol süreçlere ilave olarak yapılan işler şeklinde değil de, aksine süreçlerin bir parçasıdır. İç kontrol sadece kontrol faaliyetlerini değil, işle ilgili işin en başındaki **karar alınmasından işin sonuçlandırılmasına kadar geçen süreçte izlenen tüm prosedürleri kapsar**, İdarelerin amaçlarını gerçekleştirmek üzere birimlerinde çalışan **her bir personelin iç kontrol sisteminde** rol alması gerektir.

İç Kontrol Hakkındaki yanlış bilinenler ve gerçekler,

Yanlış 1 : İç kontrol, yazılı politika ve prosedürler ile başlar.

Gerçek 1: İç kontrol, gerçek bir iç kontrol ortamı ile başlar. Kurumun kontrol konusunda yeterli duyarlılıkta olması gerekir.

Yanlış 2 : Yönetim, İç Kontrolü sadece İç Denetçiler tarafından yapılması gereken bir iş olarak kabul eder.

Gerçek 2 : Yönetim, iç kontrol sisteminin bizzat sahibidir. Başta harcamacı birimler, mali hizmetler ve iç denetçilerin katılımı ve sahiplenmesi ile başarılı olunur.

Yanlış 3 : İç Kontrol sadece mali bir konudur. Diğer işlemleri kapsamaz.

Gerçek 3 : İç Kontrol, iş süreçlerinin her aşamasının içerisine yerleşiktir. Diğer kontrolleri de kapsar.

Yanlış 4 : İç Kontrol genelde negatiftir. Yapılmaması gerekenleri söyler.

Gerçek 4 : İç Kontrol, doğruların ilk anda ve her zaman yapılmasını söyler.

Yanlış 5 : İç Kontroller zaman kaybıdır. Asıl faaliyetlerden zaman çalar.

Gerçek 5: İç Kontroller, iş süreçlerinin iş süreçlerinin “üzerine” değil de işin yürütüldüğü anda o işin “içerisine” yerleştirilir.

Yanlış 6 : İç Kontrol yeterince kuvvetli ise idarede yolsuzluk, suiistimal ve dolandırıcılık olmayacağından ve mali tabloların doğru olduğundan %100 emin olabiliriz.

Gerçek 6 :İç Kontrol Sistemi idarenin hedeflerinin elde edilebilmesi için makul, ancak %100 kesin olmayan bir güvence sağlar.

İÇ KONTROLDE TAKİBİ GEREKEN TEMEL MEVZUAT VE DÜZENLEMELER:

1- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2- Maliye Bakanlığının Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

- 3- Maliye Bakanlığının 04.02.2009 gün ve 1205 sayılı yazısı ekindeki Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi
- 4- Maliye Bakanlığının Mart 2008 tarihli Türkiye Kamu İç Mali Kontrolü Politika Belgesi
- 5- Kamu Mali Yönetiminde Değişim Çalışmaları (Başbakanlık Genelgesi 2005/10) ve yine Başbakanlık Genelgesi ekindeki Birlikte Çalışılabilirlik Rehberi (2005/20) (Not: 28.02.2009 gün ve 27155 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2009/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2005/20 nolu genelge eki kaldırılmış olup bu husustaki düzenleme D.P.T ca yakın zamanda yayınlanacaktır.)
- 6- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar
- 7- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 8- Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkındaki Yönetmelik
- 9- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik
- 10- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 11- Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi
- 12- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ
- 13- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 14- 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu
- 15- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 16- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 17- e-bütçe
- 18- Say2000i' nin bilinmesi gereklidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55 inci maddesi gereğince, Maliye Bakanlığı tarafından "**Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği**" hazırlanarak, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, kamu idaresinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ilgili kamu idaresinin yönetim sorumluluğu kapsamında olmakla birlikte, iç kontrole iliksini çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberinin hazırlanmasına gerek duyulmuştur. Buna göre de Maliye Bakanlığının 04.02.2009 gün ve 1205 sayılı yazısı ekinde yer alan **Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi** yayınlanmıştır. İç kontrol sisteminin etkin bir şekilde kurulması ve uygulanmasının sağlanması amacıyla, tüm kamu idarelerinin, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini önemle dikkate alarak, kendi idarelerinin İç Kontrol Eylem Planlarını Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde en geç 30/6/2009 tarihine kadar hazırlayarak üst yönetici onayını müteakip bir ay içinde Maliye Bakanlığına ve ayrıca ikep@bumko.gov.tr e-posta adresine göndermeleri gerekmektedir. Eylem Planında yer alan bütün çalışmaların ise en geç 30/6/2011 tarihinde tamamlanması öngörülmelidir. Daha önce yürürlüğe konulmuş Eylem Planlarında ise, Maliye Bakanlığının 04.02.2009 tarih ve 1205 sayılı yazısı ve eki Rehber doğrultusunda yeni değişiklikler yapılması halinde, revize edilmiş yeni Eylem Planları da üst yönetici onayını müteakip Maliye Bakanlığına gönderilecektir.

Mahalli idarelerimizde etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması süreci 5018 sayılı Kanun, bu Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil ve üçüncül düzey mevzuat uyarınca; üst yönetici olarak Vali, Belediye Başkanları, Mahalli İdare Birlik Başkanlarının desteği ve sorumluluğu altında, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yer alan standartlar esas alınarak Mahalli idarelerin Strateji Daire Başkanlıkları veya (Mali Hizmetler Birimleri) tarafından yürütülmelidir.

Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yer alan (18) standardın bir proje kapsamında ve proje disiplini içerisinde yürütülmesi hususunda Üst Yöneticilerin gerekli destekleri sağlanmalıdır. Söz konusu Tebliğ uyarınca; Mahalli İdarelerin kendi iç kontrol sistemlerini kurmak, kamu iç kontrol standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için bir eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının da en geç 30.06.2009 tarihine kadar tamamlanması gerekmekte olup; Söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde ve zamanında yürütülmesini sağlamak üzere, idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemler alınacaktır.” hükmü yer almaktadır. Ayrıca üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

5018 Sayılı Kanuna Göre İç Kontrol Sisteminde Mahalli İdarelerde Rol Alan Aktörler ve Sorumlulukları:

İç Kontrol Sistemi Üst yöneticinin sahipliğinde ve gözetiminde, Strateji Geliştirme Başkanlığının (Mali Hizmetler Birimleri) koordinatörlüğünde, harcama birimlerinin uygulamasıyla ve iç Denetim Biriminin danışmanlık desteğiyle oluşturulur. Kurulacak iç kontrol sisteminde süreçlere yerleşik kontroller sadece gerektiği kadar olmalı, fazlası işlerin aşırı maliyetine veya aksamasına neden olabileceği gibi yetersiz kontroller de usulsüzlüklerin ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Gerekli kontrol mekanizmalarının tesis edilmediği idareler; yolsuzluk iddialarına maruz kalmak, kurum hakkında kamuoyunda ve vatandaşlar nezdinde olumsuz imaj ve idareye karşı açılan adli ve idari davalarla uğraşılmak zorunda kalınabilecektir. İç Kontrol Sisteminde Belediyelerde rol alan aktörler sırası ile 1- (Vali, Belediye Başkanı, Birlik Başkanı) Üst Yönetici, 2- Harcama Birimleri, 3- Mali Hizmetler Birimi (Strateji Daire Başkanlıkları) ve 4- İç Denetim Birimi olarak belirlenmiştir.

Üst Yöneticiler:

5018 sayılı Kanununun 11'inci maddesinde, il özel idarelerinde Vali, belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu açıklanmıştır. Buna karşılık aynı konu, 5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belediye başkanı, belediye teşkilatının en üst amiri olarak ifade edilmiştir. Üst yönetici olarak belediye başkanları, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumluluktan altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden belediye meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır. Aynı konuda, 5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile belediye başkanları, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidirler. Vali ve Mahalli İdare Birliklerinin en üst yöneticileri de kendi kanunlarında yazılı şekliyle aynen belediye başkanlarına benzer görev ve sorumluluklara sahiptirler.

Üst Yönetici olarak Vali, Belediye Başkanları ve Birlik Başkanlarının Sorumluluğu:

Üst Yöneticiler, kendi idarelerinde Mali Yönetim ve İç Kontrol Sisteminin;

- Kurulması
- İşleyişi
- Gözetilmesi

- İzlenmesi konusunda Belediye ve İl Genel Meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. (5018 Sayılı Kanun Md.11, 55, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Md.8) şeklinde görevli ve yetkili kılınmışlardır. 5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin son fıkrasında, vali ve belediye başkanlarının bu sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre üst yönetici durumunda olanlar mali işlerin gidişatından ancak harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmelerinden ve sunacakları raporlardan bilgi sahibi olmaktadır. O nedenle üst yönetici durumunda olan Vali ve belediye başkanları yönetsel sorumluk yanında mali yönden de sorumlu tutulmuşlardır. Ancak, genel kural bu olmakla birlikte uygulamada küçük ilçe, ilk kademe ve belde belediyeleri başta olmak üzere pek çok kamu kuruluşunun 5018 sayılı Kanunda öngörülen harcama sürecinin gerektirdiği teşkilat ve personel yapışma sahip olmadığı görülmüş ve 5436 sayılı Kanununla 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin 2 nci fıkrasında değişiklik yapılmıştır. Getirilen düzenleme ile teşkilat yapışı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde içişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun bu hükmüne dayanılarak harcama yetkilileri hakkında İçişleri Bakanlığınca 24/02/2006 tarihli ve 45181 sayılı Genelge yayımlanmıştır. Netice itibarı ile İster harcama yetkilisi olsun isterse harcama yetkilisi olmasın Vali ve belediye başkanları; a-Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmaktan, b-Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmaktan, c-Vakıf, dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yapılacak yardım miktarının belirlenmesine ve dağıtımına karar verilmesinden, dolayı doğrudan sorumlu olacaklardır. Çünkü bu tür ödemeler doğrudan bunların verdiği emir ve talimat doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Mahalli İdarelerde Harcama Birimlerinin (Yetkilisinin) Sorumluluğu:

- 5393 sayılı Belediye Kanununun 63.maddesi; Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 46.maddesi İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.

- 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanununun 14'üncü maddesine göre harcama yetkilisi birlik başkanıdır. denilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Birimleri Görev ve yetki alanları çerçevesinde;

- İdari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrol standartlarının belirlenmesi ve iç kontrolün işleyişinden,
- Mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından,
- Mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden,
- Belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından,
- Mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden sorumludurlar. Ayrıca her yıl, iş ve işlemlerinin amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata

uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren İç Kontrol Güvence Beyanını düzenler ve birim faaliyet raporlarına eklerler. (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Md.8)

Mahalli İdarelerde Strateji Daire Başkanlıkları (Mali Hizmetler Birimlerinin)

Sorumluluğu:

Mahalli İdarelerde İç Kontrol;
 - Sisteminin kurulması,
 - Standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak
 -İç Kontrol ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak
 -Ön Mali kontrol hizmetlerini yürütmek. (5018 Sayılı Kanunun Md.60, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Md. 8, Mali Hizmetler Uzmanları Görev ve Çalışma Yön Md.3, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Md.5)

Mahalli İdarelerde İç Denetim Birimlerinin Sorumluluğu:

- İç Kontrol sistemini denetlemek,
 - İç Kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişi ile ilgili olarak Yönetime, Bilgi sağlamak, Değerlendirme yapmak, Önerilerde bulunmak,
 - Üst yönetici İç Denetçilerden, iç kontrol ilkelerine ve iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik görüş alabilirler. (5018 Sayılı Kanun Md.64, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Md.7,11,15) şeklinde belirlenmiştir.

Diğer yandan, iç kontrol sistemin niteliği aynı zamanda iç denetimi de yakından ilgilendirmektedir. 5018 sayılı Kanun ve “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri dikkate alındığında, İç kontrol sisteminin kurulmasının esas itibarıyla Vali ve Belediye Başkanının (Üst Yöneticinin) sorumluluğunda ve bu sorumluluğun Mali Hizmetler Birimi aracılığı ile yerine getirileceği (5018/11; 60-m), iç denetçilerin iç kontrolün kurulmasında bizzat doğrudan doğruya rol almaması gerektiği, buna karşın iç denetçilerin iç kontrol sisteminin denetlenmesinden, değerlendirilmesinden ve geliştirilmesi yönünden önerilerde bulunmasından ve bu amaçla konu hakkında çalışmalar yapılmasından sorumlu oldukları görülmektedir (5018/64-e). Bu haliyle İç Denetçilerin İç Kontrolün oluşturulmasına doğrudan doğruya dahil olmasını ve direk katkılarını engelleyen hükümler mevzuatta bulunmakla birlikte, İç Denetçiler, aldıkları meslek içi eğitimler gereği bu gün itibarı ile 5018 sayılı kanun ve uygulamasından en iyi anlayan ve bilen görevlilerinde iç denetçiler olduğu göz önünden çıkarılmamalıdır. Yukarı da açıklananlarla birlikte sonuç olarak İç Denetçilerin Mahalli İdarelerin tüm iş ve işlemlerine yönelik süreç akış şemalarının hazırlanmasında, personelin görev yetki ve sorumluluklarını belirleyen görev tanımlarının yapılmasında, en önemlisi de risk analizleri ve sıralaması ile bunları gidermeye yönelik çözüm analizleri (kontrol faaliyetleri) nin belirlenmesinde kendi belediyelerine mevzuatın elverdiği oranda katkıda bulunmak ve destek olmak zorunlulukları vardır. Diğer bir anlatımla İç denetçilerin varlık sebebi iç kontrol sisteminin bizatihi kendisidir. Bu nedenle iç denetçilerde kendi idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulmasına yasal zemine göre (danışmanlık) mutlaka katkı vermek durumundadırlar. Aksi takdirde kendi varlıklarını inkar etmiş olacaklardır.

İç Kontrol ve İç Denetim İlişkisi:

* İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlar, değerlendirmeler yapar ve önerilerde bulunur.

* İç denetçiler, iç kontrol sisteminin düzenlenmesi ya da uygulanması süreçlerine ve iç kontrol tedbirlerinin seçimine dâhil edilemez.

* Kamu idaresinde etkin bir iç kontrolün kurulması ve sürdürülmesinden üst yönetici sorumludur.

* Üst yönetici iç denetçilerden, iç kontrol ilkelerine ve iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik görüş alabilir.

Bütçe çeşidi	Atanan İç Denetçi Sayısı	İç Denetim Birimi Kurulan İdare Sayısı
Genel Bütçe	232	27
Özel Bütçe	252	65
Sosyal Güvenlik	22	2
Belediyeler	297	115
Toplam	803	209

Ülkemizde halen 209 civarı idarede toplam olarak 803 İç Denetçi mevcuttur. Şu ana kadar 115 belediyede İç Denetim birimi kurulmuş olup 297 belediye İç Denetçisi görev yapmaktadır.

İç Denetim ve İç Kontrol arasındaki farklar:

İç Denetim; İç Denetimden ancak özel sıfat ve nitelikli görevliler sorumludur. Bu görevliler İç Denetçilerdir. Belediyelerde (297) adet İç Denetçi görev yapmaktadır. İç denetim iç kontrol sisteminin bir fonksiyonudur. İç denetim yönetim sorumluluğunu üstlenmez. İç denetimde birimin sorumluluğu esastır. İç denetimin kapsamı belli konulardadır. İç denetimde belli periyotlarda faaliyetleri gözden geçirme vardır. İç Denetim Birim Başkanı iç kontrol güvence beyanı vermez. İç denetim hedefe ulaşmada bir araçtır. İç denetim idarelerde ayrı bir birim ve görevdir. İç Denetçiler idarelerinde karar alma ve uygulama süreçlerinde kesinlikle yer almazlar. İç denetim üst yöneticinin sorumluluğundadır. İç denetim fonksiyonel olarak bağımsızdır.

İç kontrol; İç kontrol sistemi ülkemizde, 5018 sayılı Kanuna tabi toplam 4743 idarede (4556 sı Mahalli İdare) kurulmak ve uygulanmak zorundadır. İç kontrolden en üstteki Vali, Belediye Başkanı ve Mahalli İdare Birlik Başkanından en alttaki görevliye kadar idarenin tüm personeli sorumludur. İç kontrol bizatihi kendisi bir sistemdir. İç kontrol yönetim sorumluluğunu üstlenir. İç kontrol ortak sorumluluk esasına dayanır. İç kontrolün kapsamı iç denetimden çok daha geniştir. İç kontrolde sürekli gözden geçirme esastır. İdarelerde Üst Yönetici, Harcama Yetkilileri ve Strateji Geliştirme Başkanı (Mali Hizmetler Birim Başkanı) İç Kontrol Güvence Beyanı verir. İç kontrol hedefe ulaşmada amaçtır. İç kontrol idareden ayrı bir birim ve sistem de değildir, idarenin kendisi olup yönetim sisteminin tamamıdır. İç kontrolün kendisi hesap verilebilirlik sistemidir.

Yukarıdaki İç denetçi ve iç kontrol açıklamalarından dolayı zihinlerde bir soru işareti oluşabilir.

İdarelerinde, İç Denetim Birimleri bulunmayan ve Nüfusu 50.000 den az İl Özel İdaresi, diğer küçük Belediyeler ve Mahalli İdare Birliklerinin kendi idarelerinde İç Kontrol Sistemini kurma zorunluluklarının olup olmadığı hususudur?

5018 sayılı kanun büyük küçük ayırım yapmadan tüm Belediyelere, İl özel İdarelerine ve Mahalli İdare Birliklerine teşmil olan bir kanundur. Kanunun iç kontrole ilişkin 55. maddesi tüm belediyeler için ayırım yapılmadan geçerli olan maddesi olup bu tür sorularda yanılığın iç kontrolü iç denetimle karıştırmaktan ortaya çıktığı aşikardır. İç Denetimde, Bakanlar Kurulunca yayımlanan Kamu İdareleri İtibarıyla İç Denetçi Sayıları gösterir liste 5 ekim 2006 perşembe günlü 26310 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Buna göre Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 2006/10911 sayılı karar ile; Türkiye'deki (129 Büyükşehir, İl ve İlçe Belediyesine, 20 İl özel idaresine ve 8 Büyükşehir Belediyesine bağlı toplam (157) İdarece kullanılmak üzere toplam (588) adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. Buna göre Bakanlar Kurulunca nüfus büyüklük ve diğer bazı kriterler esas alınarak bazı belediyelere ve il özel idarelerine iç denetçi atamama muafiyeti tanınmış iken İç Kontrolde ise hiçbir idareye böylesine bir muafiyet

tanınmamıştır. Hangi idarelerin İç Kontrol standartlarına uyacağı hangilerinin uymayacağı yönünde bu güne kadar herhangi bir yasal düzenleme yapılmış değildir. Bu da demektir ki; büyük küçük ayrımı olmadan, İç denetçi kadroları var olan olmayan tüm belediyelerin, il özel idarelerinin ve 5018 sayılı kanuna tabi olan mahalli idare birliklerinin tümünün Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yer alan zorunlu nitelikteki (18) iç kontrol standardını kendi idarelerinde içselleştirerek bunlara uyum sağlama ve iç kontrol sistemlerini kurma zorunluluğu getirilmiştir. Bu çalışmalar için ayrıca Mahalli İdarelerin 30.06.2009 tarihine kadar bir iç kontrol eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının yürütülmesi ve bu eylem planı çalışmaların da en geç 30.06.2011 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanununun 60 ıncı maddesinin (m) fıkrasına göre, Belediyelerin Mali Hizmetler Birimleri, idarenin iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekten sorumludurlar. İç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında Belediye Başkanlarının **liderliğinde tüm belediye yöneticileri ve diğer çalışanlar iç kontrol sistemine katkıda bulunmak zorundadırlar.**

Bu kapsamda Mahalli idareler bir an evvel bu çalışmalara başlamak zorundadırlar. Mahalli İdarelerde iyi ve etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını sağlamak ve yürütülecek çalışmalara esas teşkil etmek üzere Birimlerin öncelikle organizasyon şemalarını detaylı olarak oluşturmaları, her bir kademedeki kişinin yaptığı görevlerinin ayrıntılı olarak belirlenmesi suretiyle, idarenin yerine getirdiği tüm iş ve işlemlere yönelik iş akım cetvelleri ve süreç akış şemalarını hazırlamaları, personelin görev, yetki ve sorumluluklarını açık bir şekilde belirleyerek, her bir görevlinin görev tanımlarını yapmaları, bu işlemler sırasında ortaya çıkan riskleri tanımlayarak değerlendirmeleri ve en nihayet de bu riskleri giderecek kontrol faaliyetleri ve etkinliklerini belirlemeleri gerekmektedir.

İÇ KONTROLDA MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ ROLÜ

Türkiye Cumhuriyetinin idari yapılanmasında karma bir sistem öngörülmüştür. Genel yönetim temel olarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezi yönetim merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak, yerinden yönetimler ise yerel yerinden yönetim (**Mahalli İdareler: il özel idareleri, belediyeler ve köyler-** (Not.Tamamı köy tüzel kişiliklerinin kendi aralarında kurdukları köy birlikleri 5018 sayılı Kanun kapsamına dahil edilmemiştir. Ancak köy tüzel kişiliklerinin belediye ve/veya il özel idarelerinin katılımı ile aralarında oluşturdukları mahalli idare birlikleri ise 5018 sayılı kanun kapsamında yer almaktadır.) ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Bu genel idari yapıda İçişleri Bakanlığı merkezi yönetimin merkez ve taşta teşkilatında iç güvenlik birimleri, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri ve sivil savunma hizmetlerini üstlenirken buna ilave olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatının (Diğer Bakanlıkların İl ve ilçe yöneticilerinin) amirleri olan vali ve kaymakamların ve bunların taşrada idari örgütlerinin bağlı oldukları Bakanlık durumundadır. Bunlara ilave olarak yerel yönetimlerde (belediyeler, il özel idareleri, ve mahalli idare birlikleri) Anayasadan yetkisini alan vesayet denetimi kapsamında İçişleri Bakanlığı kontrolündedir.

Yerel yönetimler, hem yeni bütçe sisteminde hem de eski bütçe sisteminde genel bütçe dışında yer almalarına rağmen yerel vergi, ücret, kira vb. gelirlerinin dışında genel bütçe vergi gelirleri ve genel bütçeli birimlerin ödemeleri ile desteklenmekte ve genel bütçe ile ilişkilendirilmektedirler. Bu birimlerden biri olan ve İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi İl Özel İdareleri 5302 sayılı kanun ve diğer düzenlemelerle biraz farklılaştırılırsa da esasta valilerin kontrolünde olup,

Belediyelerle işbölümü içerisinde yerel yönetimi tamamlamaktadırlar. Bunlar genel bütçe birimlerinden buralara direkt ödenek aktarımlarıyla da, yönetimin yerelleşmesinde ve ödeneklerin etkili kullanımında önemli rol oynamaktadırlar.

Yerel yönetim birimlerinden olup genel bütçe dışında kalan İl Özel İdareleri ve bunların teşkilatında yer alan fakat kendi müstakil bütçeleri bulunmayan İlçe Özel İdarelerinde de Vali ve kaymakamlar gerek bütçelerin hazırlanmasında gerekse uygulanmasında yani harcama süreçlerinde hem eski sistemde hem de yeni yapılan düzenlemelerde etkilidirler. Yine yeni düzenlemelerde İçişleri Bakanlığı, Belediye bütçelerinin hazırlık aşamalarında ve 5018 sayılı Kanunun idari faaliyet raporları kısmında belirtildiği üzere tüm yerel yönetimlerin faaliyet raporlarının düzenlenmesinde tek sorumluluk sahibidir. Ayrıca yeni bütçe sisteminde Mahalli İdare Birliklerin üst yöneticileri olarak vali ve kaymakamlar bütçe süreçlerinde etkilidirler.

Özetle İçişleri Bakanlığı merkezi ve taşra örgütlenmesi gereği, iç güvenlik birimleri, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri ve sivil savunma hizmetlerinin hem de merkezi idarenin hem tüm taşra teşkilatının amiri ve yerel yönetim birimlerinin kontrolünü üstlenmiş olan vali ve kaymakamlar gerek merkezi ve gerekse mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi ile bunların idari örgütlerini bünyesinde toplayarak bütçe sürecinde önemli bir konumdadırlar. Genel yönetimde İçişleri Bakanlığı taşrada temel bir bakanlık konumunda olduğundan yapılmak istenen değişikliklerde ve yenilenen mevzuatlardaki uygulamayı ve koordinasyon görevini hukuki, idari ve mali olarak sürdürmeye en uygun Bakanlıktır.

Mahalli İdarelerle ilgili olarak; 3152 sayılı İç İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun/2.Md göre İçişleri Bakanlığının görevleri :

a..

g) Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek,

j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

5018 Sayılı Kanununun 10. maddesine göre;

Mahalli idarelerin stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından İçişleri Bakanı sorumludur.

5018 Sayılı Kanununun 28. maddesine göre;

Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planında yer alan projeler için 2.7.1992 tarihli ve 3833 sayılı Kanun çerçevesinde gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmeye, ilgisine göre Milli Savunma Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

5018 Sayılı Kanununun 41. maddesine göre;

İçişleri Bakanlığı, mahallî idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştaya gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu Raporun bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir.

Faaliyet Raporları

Raporun Adı	Hazırlayan	Sunulan	Süresi
Birim Faaliyet Raporu	Harcama Yetkilisi	Üst Yönetici	Şubat

İdare Faaliyet Raporu	Üst Yönetici	Sayıştay Maliye Bakanlığı İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler İçin) Kamuoyu	Nisan
Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu	İçişleri Bakanlığı	Sayıştay Maliye Bakanlığı Kamuoyu	Mayıs
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı	Sayıştay Kamuoyu	Haziran
Sayıştay Değerlendirmesi	Sayıştay	TBMM	Ağustos

İçişleri Bakanlığı, Belediye, İl Özel idaresi ve Mahalli İdare Birliklerinin bütçelerinin hazırlık aşamalarında ve 5018 sayılı Kanununun 41. maddesinde belirtildiği gibi idari faaliyet raporları kısmında belirtildiği üzere tüm yerel yönetimlerin faaliyet raporlarının düzenlenmesinde sorumluluk sahibidir.

5018 Sayılı Kanunun 66. maddesine göre:

Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur. Üyelerden;..., Biri İçişleri Bakanının,olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler.

5018 Sayılı Kanunun 77. maddesine göre;

Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili valinin, 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.

Mahalli İdarelerle ilgili olarak İçişleri Bakanlığının Misyonu;

T.C. İçişleri Bakanlığı;mahalli idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerinin düzenlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve denetimi;ifa eder.

Vizyonu;

- Kurumsal birikimini çağdaş yönetim anlayışı ile bütünleştirmiş,
- Hizmetlerindeki kalitesi ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına önderlik eden, şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı kanunla ilgili olarak; Genel Bütçe uygulamasında 81 Valilik, 892 Kaymakamlık, Mahalli İdareler Bütçesi uygulamasında ise 81 İl Özel İdaresi, 3225 Belediye (1128 civarındaki nüfusu ikibinin altındaki belediyenin tüzel kişiliği 2009 Mart ayında yapılacak mahalli idareler seçimleri ile tüzel kişiliği ortadan kalkacak belediye sayısı 2942 civarı olacaktır.) 1250 Mahalli İdare Birliği, 5018 Sayılı Kanuna tabidir. İçişleri Bakanlığı da

yukarıda sayılan bu kadar idare üzerinde vesayet denetimine sahiptir. Yukarıdaki anlatımlardan çıkan sonuç; vesayet denetimi gereği 5018 sayılı kanunun başta İçişleri Bakanlığı merkezinde çok doğru olarak anlaşılması ve de uygulanması gerektiğidir.

Yukarıdaki anlatımlardan çıkan sonuç; vesayet denetimi gereği 5018 sayılı kanunu işleri bakanlığında çok doğru olarak uygulanması gerektiğidir. Çünkü bakanlık 4556 mahalli idarenin rehberlik için başvuracağı yerdir. Tüm il özel idareleri, Belediyeler ve mahalli idare birlikleri işleri bakanlığının yaptığı uygulamayı rehber edineceklerdir. Bu yönüyle bakanlık merkezinin iç kontrol uygulaması mahalli idareler için de bir önder ve rehber konumundadır. (İşleri Bakanlığının Vizyonu = Hizmetlerindeki kalitesi ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına önderlik eden,) şeklinde tanımlanmıştır. Netice itibarı ile İşleri Bakanlığında; 5018 sayılı kanun ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları uyarınca iç kontrol sisteminin kurulması ve bu hususta yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve bir iç kontrol eylem planı oluşturma çalışmaları süratle devam etmekte olup bu çalışmalar başarı ile sonuçlandırılacaktır.

İç Kontrol Sisteminin Bileşenleri ve İç Kontrol Standartları:

Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat, COSO modelini esas alan bir iç kontrol sisteminin kurulmasını öngörmektedir. Maliye Bakanlığınca çıkarılan tebliğde (5) bileşen altında toplam (18) standart ve her bir standart için bunların altına yerleştirilen toplam (79) genel şart olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla;

1-Kontrol Ortamı Standartları

- Standart: 1. Etik Değerler ve Dürüstlük*
Standart: 2. Misyona, organizasyon yapısı ve görevler
Standart: 3. Personelin yeterliliği ve performansı
Standart: 4. Yetki Devri

2- Risk Değerlendirme Standartları

- Standart: 5. Planlama ve Programlama*
Standart: 6. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

3- Kontrol Faaliyetleri Standartları

- Standart: 7. Kontrol stratejileri ve yöntemleri*
Standart: 8. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi
Standart: 9. Görevler ayrılığı
Standart: 10. Hiyerarşik kontroller
Standart: 11. Faaliyetlerin sürekliliği
Standart: 12. Bilgi sistemleri kontrolleri

4- Bilgi ve İletişim Standartları

- Standart: 13. Bilgi ve iletişim*
Standart: 14. Raporlama
Standart: 15. Kayıt ve dosyalama sistemi
Standart: 16. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

5- İzleme Standartları

- Standart: 17. İç kontrolün değerlendirilmesi*
Standart: 18. İç denetim şeklindedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ve bu Kanun uyarınca çıkarılan ikincil ve üçüncül düzey mevzuat hükümleri dikkate alındığında Mahalli İdarelerde Vali, Belediye Başkanı ve mahalli idareler üst yöneticilerinin; **kendi idarelerinde iç kontrol sistemini kurma ve gözetim altında bulundurma görevlerinin en önemli görevleri olduğu, Maliye**

Bakanlığınca belirlenen uyulması mutlaka gerekli olan (18) temel (olmazsa olmaz asgari zorunlu iç kontrol standartlarına (ve bunların altındaki (79 adet genel şartı ihtiva eden standartlara) bağlı kalmak koşuluyla kendi idarelerinde İç Kontrol sistemini mutlaka kurmak zorunda oldukları,

Mahalli İdarelerde iç kontrol sistemini, ilgili olan her birimin bizzat kendisinin oluşturması gerektiği, İç kontrol sisteminin merkezi idarenin ortaya çıkardığı tek bir örnek uygulama şeklindeki standartlar bütünü olmadığı, her Mahalli İdarenin Maliye Bakanlığının Tebliğ ile yayınladığı (79 adet genel şartı esas alarak bunları kendi idarelerine içselleştirerek) İdarelerinin kendine ait iç kontrol sistemini mutlaka oluşturması gerektiği anlaşılmıştır.

Kanunun getirdiği yeniliklerin en önemlisi özellikle iç kontrol sisteminin tasarımı ve uygulanması konusundaki inisiyatif ve sorumluluğun **her bir kamu idaresine verilmesidir.** Kanunla, birçok konuda olduğu gibi kontrol uygulamaları bakımından da merkezi ve katı yapı yerine daha esnek ve ademi merkezîyetçi bir sistem benimsenmiştir. İç kontrol sisteminin tasarım ve geliştirilmesi konusunda Merkezi Uyumlaştırma Biriminin (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) de önemli rolü bulunmakla beraber, bu konuda asıl görev ve sorumluluk her bir kamu idaresinindir.

Harcama Yetkililerinin, görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari-malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün isleyişinden, Mali Hizmetler Birimleri (Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarının) iç kontrol sisteminin kurulması ve standartların uygulanması çalışmaları ile ön mali kontrol hizmetlerinden, İç Denetim Birimi Başkanlığının da iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve denetiminden, sorumlu oldukları anlaşılmıştır.

İl Özel İdaresi, Belediye ve Mahalli İdare Birliklerindeki mali hizmetler birimleri (Strateji daire Başkanlıkları) kesinlikle tek başlarına iç kontrol sisteminin sahibi ve tek sorumlusu değildirler. Bu birimler iç kontrol sisteminin idarelerinde genel olarak kurulmasından ve geliştirilmesinden sorumlu olup, asıl görev harcamacı birimlere ait olup, harcamacı birimlerin asıl görevleri bu iç kontrol standartları kendi birimlerine uygun hale getirerek kuruma uygun biçimde içselleştirilmesini sağlamak, mali hizmetler birimlerinin görevlerinin ise harcamacı birimlerden gelen bu iç kontrol faaliyetlerini idare içinde bütünleştirerek konsolide etmek, iç kontrolün idarede sürekliliğini ve güncelliğini sağlamaktır. Bu nedenle tüm harcamacı birimler iç kontrol sistemini bizzat kendileri sahiplenmelidir. Ayrıca Mahalli İdareler biz İç Kontrol sistemini kurduk işimiz artık bitti şeklinde bir düşünceye kapılmamaları gereklidir. Çünkü kamudaki inovasyon göz önünde bulundurularak sürekli gelişim, değişim ve ilerleme ile İç Kontrolün etkinliği, güncelliği ve devamlılığı sağlanmalıdır. İç Kontrol sistemleri durağan değildir. Başarılı olmak için sistemin sürekli yenileme ve gelişmeleri her an takip etme zorunluluğu vardır.

1- Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması idarelerin bizzat kendi yönetim sorumluluğunda olup, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yer alan (18) standardın bir proje kapsamında ve proje disiplini içerisinde yürütülmesi ve İç Kontrol Sisteminin Mahalli İdarelerde kurulması ve başarılı olması amaçlanmış ise; bunun idarelerde mutlak surette bir proje bazında ele alınması ve projeye idare bütçesinden kaynak ayrılarak, tüm iş ve işlemlerde aktif rol almak üzere Mali Hizmetler Birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) bir proje ekibi oluşturulması, projenin yürütülmesi için proje ekibi ile doğrudan irtibatlı harcamacı birim proje temsilcilerinin belirlenmesi gerektiği,

Etkin bir iç kontrol için;

a-) Stratejik planın uygulanmasına yönelik faaliyetler tanımlanmış olmalı,

b-) Faaliyetlere, iş ve işlemlere ait iş akış şemaları hazırlanmalı,

c-) Süreçler, süreç sahipleri ve sorumluları tanımlanmalı, süreçler hazırlanırken Harcamacı birimlerin, kendi işlem süreçlerini değer zincirleme modeli ile belirlemelerini sağlamak için

baş rehber olarak kullanacakları, 2005/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekindeki “Birlikte Çalışılabilirlik Rehberini” kullanmaları, (Not: 28.02.2009 gün ve 27155 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2009/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2005/20 nolu genelge eki kaldırılmış) olup bu husustaki düzenleme D.P.T ca yakın zamanda yayımlanacaktır.

d-) Süreç akış şemaları çıkarılmalıdır. Süreçlerin tanımlanması ve bu süreçlere ilişkin risklerin belirlenmesi iç kontrol sisteminin temelini oluşturmaktadır. Ancak etkin, önleyici, tespit edici ve düzeltici kontrol faaliyetleri sayesinde riskler kontrol altında tutulabilecek, kurumun hedefler doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmesi sağlanabilecektir.

e-) Süreç analizleri yapılmalıdır. Süreç analizi nedir? Süreçlerde var olan unsurların tanımlanması, tanımlanan unsurlarda, performans göstergelerinin belirlenip, zaman, işgücü ve kalite ölçümlerinin yapılarak mevcut durumun tespit edilmesi ve izlenmesi süreç analizidir. Neden süreç analizi gerekir? Süreçlerin tam ve hatasız olmalarını faydalı sonuçlar üretebilmelerini sağlamak için süreç analizi gerekmektedir. Süreçlerin dizaynında analiz, yalnızca hataları bulmak için değil, kurumun amaçlarına ulaşmasında etkisiz ve gereksiz faaliyetlerin belirlenmesi için de kullanılır.

f-) Süreçler ölçülmeli ve değerlendirilmeli, süreçler sürekli gözden geçirilmelidir. Kamu idareleri tarafından görev alanları çerçevesinde belirlenebilecek olan ayrıntılı standartlar 5018 sayılı Kanuna, ilgili diğer mevzuata ve Kamu İç Kontrol Standartlarına uygun ve ilgili kamu idaresine özgü süreçlere ilişkin olmak zorundadır.

g-) Tanımlanan bu süreçlere ilişkin riskler belirlenmelidir Kurumun amaç, hedef ve politikalarının yerine getirilmesinde karşılaşılabilecek risklere ilişkin risk yönetimi planlanmalıdır.

h-) Tüm bu riskleri gidermeye yönelik olarak da personelin görev, yetki ve sorumlulukları ile uyumlu kontrol prosedürleri belirlenmelidir.

ı-) Etkileşimli bir bilgi yönetim sistemi kurulmalı ve bir iletişim ağı ile kontrol listeleri ve kontrol öz değerlendirme formları oluşturulmalıdır.

2- Harcamacı birimlerin çalışma gruplarını temsil ederek Mali Hizmetler Biriminde yapılacak olan iç kontrol toplantılarına katılan harcamacı birim personelin sürekli aynı kişilerden olması gerekliliği titizlikle takip edilerek gerektiğinde bu birimlerin uyarılmaları,

3- Mahalli İdarelerde idare iş süreç akımlarının doğru bir biçimde tespit edilmesi ve yazılı hale getirilebilmesi için kurumda çok iyi çalışmalar yapılması, bu iş idarelerin kendi imkanları ile bu iş başarılamayacağı anlaşılırsa, (ki bu durum küçük belediyeler için gerekli gibi gözükmektedir.) bu alanda faaliyet gösteren profesyonel firmalardan hizmet alımı ile yararlanılması ve bu işte en uygun bilgisayar yazılım programının kullanılması gerektiği, (İç Kontrol için maliyet ve fayda analizi yapılarak işin maliyetinin ve getireceği getirinin mutlak surette göz önünde tutulması yani atılan taşın ürkütülen kurbağaya değmesi gerekmektedir.)

4- İdarelerde Uyulması mutlaka gerekli olan (18) temel asgari iç kontrol standartlarına (79 adet genel şartı ihtiva eden) bağlı kalmak koşuluyla, harcamacı birimler için mevcut durum analizi sorgu kağıtlarının (anket) hazırlanarak ilgili harcamacı birimlere dağıtımının yapılması ve bu kağıtların harcamacı birimlerden dönüşümünün takip edilmesi, mevcut durumun tespiti ile sorun olanların karşılıklarına çözüm stratejilerinin yazılarak belirlenmesi gerektiği,

5- İç Kontrol sisteminin idare çapında kurulması ve hayata geçirilmesinde en önemli unsurun eğitim olduğu anlaşılmalı, birlikte İç Denetim Birimine, iç kontrol eğitimi hususu ile ilgili eğitim programlarını bir an evvel hazırlamaları hususunda uyarılmaları,

6- Her bir mahalli idaremizin bu olmazsa olmaz, (5) temel bileşen altındaki (18) asgari zorunlu İç Kontrol Standartını (79 genel şartı ihtiva eden) İç Kontrol Eylem Planlarını hazırlamaları, bunun anında, İdarelerce gerek görülmesi halinde isteğe bağlı olarak yalnızca kendilerine has özel nitelikli “İdare Ayrıntılı İç Kontrol Standartları” belirlerse bunları da, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 27 nci maddesi uyarınca, üst yöneticinin onayını izleyen on (10) işgünü içinde Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) gönderilmesi gerekmektedir.

Buna göre 5018 sayılı kanuna tabi olan Mahalli İdarelerimiz, , iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde kurulması ve uygulanmasının sağlanması amacıyla, 5018 sayılı kanuna tabi Mahalli İdarelerimizin, Maliye Bakanlığının 04.02.2009 gün ve 1205 sayılı yazısı ekinde yer alan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini dikkate alarak, kendi idarelerinin İç Kontrol Eylem Planlarını, Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde en geç 30/6/2009 tarihine kadar hazırlayarak üst yönetici onayını müteakip bir ay içinde Maliye Bakanlığına ve ayrıca ikep@bumko.gov.tr e-posta adresine göndermeleri gerekmektedir. Eylem Planında yer alan bütün çalışmaların ise en geç 30/6/2011 tarihinde tamamlanması öngörülmelidir.

Mahalli İdarelerimizce daha önce yürürlüğe konulmuş Eylem Planlarında, bu 04.02.2009 gün ve 1205 sayılı yazı ve yazı ekindeki Rehber doğrultusunda yeni bir takım değişiklik yapılması halinde ise, revize edilmiş yeni Eylem Planlarını da üst yönetici onayını müteakip (10) işgünü içinde Maliye Bakanlığına göndermeleri gerekmektedir.

5018 sayılı Kanununun 55 inci maddesinin ikinci fıkrasında, Maliye Bakanlığı tarafından malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı ayrıca, sistemlerin koordinasyonunun sağlanacağı ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu mevzuat hükmünün, **“Maliye Bakanlığının tüm idareler için standart olan tek bir örnek iç kontrol kılavuzu hazırlayacağı”** şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Maliye Bakanlığının bu aşamada eylem planlarını toplamasının “İç Kontrol ile ilgili Türkiyedeki en iyi uygulama örneklerini” kendisine gönderilenler içersinden seçerek Bakanlığın “bumko” (Merkezi Uyumlaştırma Birimi) sitesinde tüm idare ve kullanıcılara “en iyi uygulama” örnekleri olması amacı ile yayınlanacağı anlaşılmaktadır.

7- Mahalli İdarelerde İç Kontrol Sistemi Kurulmazsa ne olur? **a-)**Bir kurumda iç kontrol sistemi sağlıklı ve etkin bir şekilde kurulmazsa, en başta kurum hakkında vatandaşlar nezdinde olumlu bir imaj tesisi mümkün olmaz bunun yanında kurumda yolsuzluk ve usulsüzlük oluşması ihtimali de fazla olacaktır. Örneğin bir birimde bir sürecin baştan sona bir kişi tarafından yürütülmesi, o süreç bakımından yüksek riskli bir alan doğurmaktadır. Oysaki iç kontrol standartları gereğince görevler ayrılığı prensibi doğrultusunda bir süreç tümüyle bir kişiye bırakılmamakta, süreç farklı kişilerce tamamlanmakta ve süreçte kontrol noktaları tesis edilerek bu şekilde yolsuzluk ve suiistimallerin önüne geçilmek üzere tedbirler alınabilmektedir. **b-)** İç kontrol sistemi kurulmaz ya da gereği gibi işletilemezse iç denetim de bu alanda standartlara uygun etkin denetimler yapamayacak ve dolayısıyla üst yöneticiye makul güvence sunamayacağından üst yöneticide güvence beyanını sağlıklı bir şekilde veremeyecektir. Bir Mahalli İdarede İç Kontrol sistemi kurulmamışsa üst yönetici olan Vali, Belediye Başkanı veya Birlik Başkanından **“üst yönetici iç kontrol güvence beyanı”** belgesini imzalaması istenemeyecek ve zorlanamayacaktır. **c-)** Belediye, İl Özel İdareleri ve Mahalli İdare Birliklerinde iç kontrol sistemini kurmanın en temel avantajı bu kurumların dış denetimini yapacak olan Sayıştay Denetimi esnasında ortaya çıkacaktır. Anayasanın 160.ıncı maddesine 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanununun 2. maddesi ile eklenen ek üçüncü fıkrasındaki; “Mahalli İdarelerin hesap iş ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.” Hükmü gereğince Mahalli İdarelerin hesap iş ve işlemlerinin

denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bu denetim esnasında Sayıştay; iç kontrol sistemi yeterli olan ve etkin bir biçimde iç kontrol sistemini çalıştıran, kontrol zaaf ve risklerinin az olduğu Mahalli İdarelerde SAYIŞTAY DENETİMİ KAPSAMINI kendiliğinden daha dar ve kısıtlı tutacak, eski denetim sistemi ve işlem bazlı denetimden kaçınacak, her bir harcama evrakının tek tek incelenmesi ve denetlenmesi yerine, daha genel bir denetim sistemi olan “sistem bazlı ve risk odaklı” denetimlerle yetinecektir. Ayrıca Mahalli İdarelerin kendi iç denetçilerinin hazırladığı denetim raporlarına da kendi değerlendirmesinde daha da fazla önem verecektir. Kısaca Sayıştay bu tür Mahalli İdareleri kendi denetimlerinde çok daha az zorlayacaktır. Çünkü bir idarede iç kontrol sisteminin bizatihi varlığı dahi Sayıştay’ a kendiliğinden %90 oranında bir makul güvence verecek ve bu Mahalli İdarelerde işlerin genelde iyi gittiği farz edilecektir. Netice itibarı ile Türkiyedeki tüm Mahalli İdarelerin kendi iç kontrol sistemleri kurulmadan (bunların her bir mahallî idare faaliyet raporları üzerine yansıtılarak, İçişleri Bakanlığına gönderilmesi gerekir) tüm Mahalli İdarelerin Faaliyet Raporlarının İçişleri Bakanlığında birlikte incelenip konsolide bir rapor olan İçişleri Bakanlığı “Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu” yazılması mümkün değildir. Aynı şekilde Sayıştay’ın yapacağı “Dış Denetimle” mahalli idarelerin iç kontrol sistemlerini denetlemeden “Sayıştay Değerlendirmesi Raporu” yazması ve bunu TBMM ne sunması mümkün gözükmemektedir.

Mahalli İdarelerde (İl Özel İdareler, Belediyeler ve 5018 sayılı kanuna tabi olan Mahalli İdare Birlikleri) iç kontrol sistemi kurulabilmesi için birinci öncelik hizmet içi eğitimlere önem verilmesidir. Mahalli İdarelerde iç kontrol sisteminin kurulabilmesi için öncelikle orta ve üst düzey yöneticiler ve diğer tüm personelin bu sistemi benimsemesi, anlaması ve inanması büyük önem taşımaktadır. Ülkemizdeki sayısı şu an itibarı ile toplam 4556 olan Mahalli İdarelerde iç kontrol sistemi ve standartlarının başarılı bir şekilde kurularak uygulamaya başlanması en büyük amaçlarımızdan biri olmalıdır. İç kontrol sistemi; kamu idarelerinin hedeflerine ulaşılması amacıyla kullanılan bir araç olup, kurumun faaliyetlerine etkililik, etkinlik ve verimlilik sağlayarak yolsuzluk ve usulsüzlükleri azaltmada önemli olacaktır. Ayrıca Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine göre “İdareler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir. “ hükmü gereği, Mahalli İdarelerde kurulması gereken iç kontrol sistemleri; dönem içindeki sistem performans kalitesini değerlendirmek amacıyla, izlenmelidir. İç kontrolün izlenmesinin amacı kontrollerin, arzu edildiği şekilde çalışıyor olmasını ve koşullardaki değişikliklere gerektiği biçimde uyum sağlamasıdır.

KAYNAKÇA:

- Ahmet Uğur CEBECİ, “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Eylem Planının Hazırlanması”, Güncel Mevzuat Dergisi, Sayı: 32, Ağustos 2008,
- Ekrem CANDAN, “Kamuda İç Kontrol Algılamaları ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme (I)”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 136, Temmuz-Ağustos 2008,
- Avrupa Toplulukları Komisyonu – Komisyona Tebliğ Edilmek Üzere, İç Kontrol Standartları ve İç Kontrol Çerçevesine İlişkin Gözden Geçirme 16 Ekim 2007, Brüksel SEC (2007) 1341
- ÖZEREN, Baran; İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ağustos 2000, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, İç Denetim Temel Eğitim Programı Sunumları, Şubat 2008, Ankara, Mart Alanya.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, INTOSAI İç Kontrol Standartları Klavuzu, 1994, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları, Çeviren: Baran ÖZEREN, Ekim 2002, Ankara.
- Türkiye İç Denetim Enstitüsü-The Institute of Internal Auditors; Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi, İstanbul.

Yararlanılan web siteleri:

www.bumko.gov.tr

www.sgb.gov.tr

www.muhasibat.gov.tr

www.sayistay.gov.tr

www.icisleri.gov.tr

www.meb.gov.tr

www.tarim.gov.tr

www.bayindirlik.gov.tr

www.coso.org

www.intosai.org

www.aicpa.org

www.gao.gov

www.theia.org