

[01.01.2018]

# İÇ KONTROL UYUM EYLEM PLANININ ÖNEMİ

[PERSONEL BİLGİ KİTAPÇIĞI]

TURGUTLU BELEDİYE BAŞKANLIĞI  
STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRLÜĞÜ

## Giriş

Kamu sektöründe kapsamlı bir yenileşme ve reform arayışı olmuştur. Bu reformlar yeni kamu yönetimi reformları ve managerializm olarak adlandırılmıştır. Kamu kurumlarının mali sonuçlarını ve performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik yeni denetim teknikleri ve hesap verilebilirliği arttırmaya yönelik yeni anlayış bu reform çalışmaları esnasında ortaya çıkmıştır.

Daha etkin ve hesap verilebilir bir devlet yönetimi arayışı beraberinde etkinliğin ne şekilde ölçüleceği ve mali sonuçların doğruluğunun nasıl değerlendirileceği sorularını da gündeme getirmiştir. Etkinliğin ölçülmesi ve mali sonuçların değerlendirilmesi ise öncelikle hedeflerin ortaya konmasını ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere stratejik bir plan yapılmasını, plan ile ilişkilendirilen bir bütçe hazırlanarak planların uygulamaya geçirilmesini ve nihai olarak etkinliği ortaya koymaya yardımcı olmak üzere sürecin bir bütün olarak mali sonuçlara yansımalarının değerlendirilmesini gerekli kılar. Bu süreçte etkinliğin ve mali sonuçların doğruluğunun sağlanmasında; sorumlulukların belirlenerek hesap verme mekanizmalarının tesis edilmesi, şeffaflığın sağlanması, muhasebe sisteminin doğru ve değerlendirmeye esas bilgiler üretmesi, iç kontrol ve denetim mekanizmalarının sağlıklı işlemesi, hayati önem arz etmektedir.

Kamu mali yönetim sistemimizde etkinlik ve hesap verme ilkelerinin hayata geçirilmesinin temel araçlarından olan iç kontrol sistemi; yapılan iş ve işlemlerin amaçlara, hedeflere ve mevzuata uygun olmasına yönelik olarak gelir, gider ve mallara ilişkin faaliyetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini, varlıkların korunmasını, muhasebe sisteminin tam ve doğru bilgi üretmesini, mali bilgi ve yönetim bilgi sisteminin zamanında ve tam bilgi üretmesini temin eden ve mali veya mali olmayan yöntem, süreç ve mekanizmaları içeren bir sistemdir. Söz konusu sistem, idarenin stratejik planlarında ve performans programında belirlenen amaçların ne kadar etkin, doğru ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiği ve üretilen bilgilerin ne kadar sağlıklı bir şekilde sistemi beslediğini anlamak açısından mali tablo kullanıcılarına bilgi sağlar.

## Bu Kapsamda

Mali yönetim ve kontrol sisteminin etkinliğini ve hesap verilebilirliğini artıracak diğer bir unsurda, kurumlardaki iç kontrol yapı ve faaliyetlerinin kurum bünyesinde kabul görmesini ve yerleştirilmesini sağlamak üzere Sayıştay'ca yapılacak olan dış denetim faaliyetinde belediyemiz birimlerinin İç kontrol Uyum eylem planı doğrultusunda Birimlerinde

Etkin bir hesap verme sorumluluğu sisteminin oluşturulmasında birim müdürlerinin İç Kontrol Uyum eylem Planını uygulanmasında Birimlerde görevli Tüm personelin daha dikkatli ve duyarlı olması,

Birimlerdeki İç Kontrolün Birinci sorumlusu Birim amirlerinin artık hesap ve belgelerdeki eksiklik ve yanlışlıkları bulmak yanında, kamu kaynaklarının etkin, kontrollü ve doğru bir şekilde kullanılmasını gözeterek hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve saydamlığın sağlanmasıyla ilgili olarak mali yönetim sistemine büyük katkı sağlamaları gerektiği

İç kontrolünün kurulumu ve işletilmesine ilişkin değerlendirmelere yer verilecek kurum olan belediyelerin, dünyadaki yerel demokrasinin geliştirilme çabalarının etkisiyle ekonomideki payları ve gerçekleştirdikleri faaliyetler artmaktadır. Yerel nitelikli gelirler, merkezi idarenin transferleri ve borçlanmanın oluşturduğu kaynakların büyüklüğü kadar harcamaların etkinliği ve verimliliği de belediyelerin mali yapılarının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Hızlı şehirleşmenin Belediye bütçeleri üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı her geçen yıl daha fazla hissedilmektedir.

Mevcut harcama yapısı ile yatırımcı kuruluşları andıran Belediyelerin, kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması, varlık ve kaynaklarının korunması, etkin bir raporlama ve mali bilgi sisteminin olması; amaç ve hedeflerin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve hesap verilebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Bu sebeple diğer idarelerde olduğu gibi, belediyelerde de iç kontrol sisteminin kurulması ve yönetilmesinde etkinliğin sağlanması, önceden belirlenmiş kurum amaçlarına olumlu bir şekilde hizmet edecektir.

Belediyemizde kurulacak iç kontrol sistemine yönelik çalışmamızda, öncelikle; iç kontrol sisteminin tanımı, özellikleri, unsurları açıklanması, ardından; belediyede kurulumu ve gözetimine ilişkin sorumluluklar, son olarak da; belediyede iç kontrol uygulama sorunlarına değinilmesi amaçlanmaktadır.

İç Kontrol ve Özellikleri 5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol, “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” olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlama ile uyumlu olarak, kanunun 56 ncı maddesinde iç kontrolün amaçları;

- 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, sağlamak olarak belirlenmiştir.

Genel olarak idarelerin kaynak kullanımında etkisizliği ve kötü kullanımı azaltmayı ve faaliyet sonuçlarını doğru bir şekilde sunmayı amaçlayan iç kontrolün başarı ile uygulanabilmesi için ise bazı temel prensiplere dayanması gerekmektedir. Buna göre iç kontrolün; kurum genelinde kabul gören ve sahiplenilen, kurumun zayıf olduğu alana yönelen, kurumca gerçekleştirilen her türlü işlemi ele alan, izleme ve değerlendirilmeye tabi tutulan ve hesap verilebilirlik temelinde; hukuka uygun, etkin, ekonomik ve verimli olanı tercih eden ve mali tablolara yansıyan verilerin oluşması sürecinde aktif olarak yer alan bir prensipler dizisini bünyesinde barındırması hususu üzerinde önemle durulmalıdır.

İç kontrol kavramı esas itibariyle özel sektörde iş etiği, iç kontrol ve yönetim ilkelerine dayalı olarak mali raporlamayı geliştirmek amacıyla 1985 yılında kurulan COSO (The Committee of Sponsoring Organisations of the Tradway Commission) tarafından geliştirilmiştir.

İç kontrol sistemi genel olarak COSO modeli olarak da anılmaktadır. COSO modelinde iç kontrol; kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izleme unsurlarından oluşmaktadır. 26.12.2007 tarih ve 26738 nolu resmi gazete ile yayınlanmış iç kontrol standartları tebliğinde de bu unsurlar ayrıntılı olarak açıklanmış olup,

## İç Kontrolün Unsurları

### 1-Kontrol Ortamı:

İç Kontrolün unsurlardan bir tanesi olan kontrol ortamı genel olarak 4 standardı içinde barındırmaktadır.

Bunlar;

Etik değerler ve dürüst yönetim anlayışı, misyon organizasyon yapısı ve görevler, personel yeterliliği ve performansı ve yetki devridir.

Kurum içi etik uygulamaları ve dürüstlüğü konu edinen etik değerler ve dürüst yönetim anlayışı standartlarında, yönetici ve çalışan kesiminin iç kontrolü Benimsemesi, kurumdaki faaliyetlerin etik kurallar önderliğinde; dürüstlük, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ilkelere göre gerçekleştirilmesi, üst yönetimce hem çalışan personele hem de ortaya çıkan hizmetten yararlanan kimselere eşit mesafede olunması ve faaliyetlerin dışa yansımaları olan tüm bilgi ve belgelerin tam, doğru ve güvenilir bir veri oluşturması hedeflenmiştir.

Misyon, organizasyon yapısı ve görevlere ilişkin kontrol ortamı oluşturmayı hedefleyen standartlarda; kurumun bir misyonu olması ve bu misyonun çalışanlara duyurulması, kurumda çalışan kimselerin ne yaptığını gösteren görevlerin yazılı ve açık bir şekilde ortaya konulması, kurum organizasyon yapısının; görev, sorumluluk ve raporlama arasındaki ilişkiyi göstermesi, önemli görülen görevlere ilişkin standart prosedürler belirlenmesi ve her düzeydeki yöneticiler için görev sonuçlarını ölçmeye yönelik mekanizmalar ortaya konulması öngörülmüştür.

Kontrol ortamının personel boyutunu ele alan personelin yeterliliğine ilişkin standartlarda, görevlere yerleştirilecek personelin idarenin amacına en uygun, bilgili, yetenek ve deneyim sahibi olması; görevde yükselmelerde liyakat ve kişisel performans gibi kıstasların ön planda tutulması; yılda en az bir defa çalışanların performansının değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonuçlarına göre yetersiz kalan personelin geliştirilmesi ile başarılı personelin de ödüllendirilmesi yöntemi benimsenmemelidir.

Kontrol ortamına ilişkin önemli ve son bir standart olan yetki devri standartlarında ise, faaliyetlerin akışı içindeki süreçlerde, kimlerin imza ve onaya yetkili olduğunun belirlenmesi ve bunun çalışanlara duyurulması, yetki devri olduğunda; yetki devredilen kişinin yeterli olması, yetkinin sınırının belli olması, yetki devrinin devredilen yetkinin önemine uygun olması ve yetki devredilenin yetkiyi devredene yapılan işlerle ilgili bilgi vermesi düzenlenmelidir.

## 2-Risk Değerlendirme

Bir diğer iç kontrol unsuru olan risk değerlendirmesi, Belediyemizin belirlemiş olduğu amaç ve hedeflere ulaşmasını engelleyen risklerin belirlenmesi analiz edilmesi ve değerlendirilmesidir. Buna ilişkin standartlarda Belediyemizin öncelikle misyon ve vizyon, ulaşmayı düşündüğü amaç ve hedefleri ve bunlara yönelik ölçme kıstaslarını ifade etmeli bir stratejik plan ve bu planla uyumlu bir performans programı oluşturması, söz konusu plan ve programdaki amaç ve hedeflere yönelik bütçelerinde kaynak tahsisi yapması, plan bağlantısında oluşturulan bütçe hedeflerine ulaşmayı engelleyen risklerin tespit edilmesi ve en yılda bir defa analiz edilmesi ile bu riskleri önlemeye yönelik bir eylem planı oluşturması gerekmektedir. Ayrıca, stratejik planda idarenin ve birimlerinin belirlemiş olduğu hedefler soyut olmayan; spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır.

## 3-Kontrol Faaliyetleri

İç kontrolün unsurlarından üçüncüsü, kontrol faaliyetleridir. Kontrol faaliyetleri, Belediyemizin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir.

Söz konusu standartlarda; Belediyenin amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyen riskleri belirlemesi, baştan sona bütün süreçleri kapsayan maliyeti faydayı geçmeyecek kontrollerin oluşturulması ve bu kontroller esnasında varlıkların dönemsel kontrolünün de sağlanması belirtilmiştir. Belediyenin faaliyet, mali karar ve işlerine yönelik, işin başlangıcından bitişine kadarki süreci kapsayan güncel, kapsamlı, mevzuata uygun, anlaşılabilir ve ulaşılabilir kontrol prosedürleri belirlemesi de öngörülmektedir.

Ayrıca hata ve yolsuzlukları önlemeye yönelik; onay, uygulama, kayıt ve kontrol işlemlerinin farklı kişilerde olması ve yöneticilerin prosedürlerin çalışmasına yönelik gerekli kontrolleri yapması, hata ve usulsüzlük tespit edildiğinde gerekli talimatı vermesi gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Kurum faaliyetlerini kesintiye uğratabilecek durumlara önlem alınması, gerektiğinde vekil tayin edilmesi ve görevden ayrılanların göreve gelenlere geçmiş durumu bir raporla bildirmesi sağlanmalıdır. Bilgi sistemi kullanımı konusunda da, veri girişi ve erişiminin sınırlandırılması, bilişim sisteminde hata ve usulsüzlükleri önlemeye ve bilişim yönetişimini sağlamaya yönelik mekanizmalar geliştirilmesi ve kurulması bir standart olarak belirlenmiştir.

#### 4-Bilgi ve İletişim

İç kontrolün unsurlarından dördüncüsü, bilgi ve iletişimdir. Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkân verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar. Buna ilişkin standartlarda, yöneticilerden personele veya personelden yöneticiye kurum içerisinde etkin bir iletişim sistemi kurulması ve bu sisteme gerek bütçe ve performans programı uygulamaları gerekse diğer işlemlerin tam, doğru, güvenilir bir şekilde işlenmesi ve söz konusu bilgilerin ihtiyaç duyanlarca zamanında elde edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca kurum içerisinde faaliyetlerden kaynaklı; amaç, hedef, strateji, performans programı vs., standartları yazılı olarak belirlenmiş, “Belediye faaliyet raporları” gibi bilgi ve raporların kamuoyuna duyurulması da ifadelendirilmiştir. Bunun yanında; gelen, giden ve kurum içerisinde üretilen bütün evrak ve bilgilerin kaydedildiği ve stoklandığı, etkin ve standartlara uygun, güncel, ulaşılabilir ve izlenebilir bir arşiv ve dosyalama sistemi oluşturulması gerekliliği ifade edilmiştir. Hata ve usulsüzlükleri engellemeye yönelik belirlenen standartlarda ise, yöneticilerin söz konusu usulsüzlükleri yeteri kadar dikkate alması, bildirimlerini kolaylaştırıcı düzenlemelere gidilmesi ve bildiren personele ispiyoncu muamelesinin yapılmaması vurgulanmıştır.

#### 5-İzleme

İç kontrolün sonuncu unsuru izlemedir. İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar. Bu unsura ilişkin standartlarda; Belediyenin en az yılda bir defa olmak üzere, iç kontrollerini eksik yönleri ve uygun olmayan kontrol stratejileri açısından değerlendirmeleri, tespit edilen hususlara ilişkin alınması gerekli önlemleri belirlemeleri ve bir eylem planı dâhilinde uygulamaya geçirmeleri ifade edilmiştir. Sürekli veya özel olabileceği gibi ikisinin karması şeklinde gerçekleştirilebilecek olan iç kontrole ilişkin değerlendirme çalışmaları, bütün birimlerin katılımı ile gerçekleştirilmelidir.

İç kontrolün unsurlarından olan iç denetim ise, Birim Müdürleri ve görevlendireceği personeller tarafından belirlenmiş olan standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilecek olup, iç denetime ilişkin denetim bulguları bir eylem planı içeriğinde uygulamaya geçirilmeli ve izlenmelidir.

Genel olarak, kurumunda iç kontrolün ve etik değerlerin benimsenmesini, kurumun faaliyetlerinin ve sonuçlarının tam olarak ortaya konulmasını, personelin yeterliliğini, kurum faaliyetlerine ilişkin risklerin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınmasını, kurum içi kontrol yapısının iyileştirilmesini, etkin bir raporlama ve kayıt düzeninin oluşturulmasını, hata ve yolsuzlukların önlenmesini, devamlı gözden geçirmeyi ve daha birçok hususu düzenleyen iç kontrol standartları, kamu kurumlarında etkinliği ve verimliliği sağlamaya yönelik kıstasları ortaya koymaktadır.

Tam olarak uygulanması durumunda etkili sonuçlar doğuracak bu standartların, her kurumun yapısını dikkate alarak ayrı ayrı düzenlenmemesi ve özellikle belediyeler için, ayrıntısı açıklanacak, bir takım gerçekleri göz önüne almaması kurumsal açıdan önemli riskler taşımaktadır.

## Belediyelerde İç Kontrol ve Sorumluluk

Belediyelerde İç Kontrol ve Sorumluluk İç Kontrol Sistemi Üst yöneticinin sahipliğinde ve gözetiminde, Strateji Geliştirme Müdürlüğünün (Mali Hizmetler Birimleri) koordinatörlüğünde, harcama birimlerinin uygulamasıyla ve İç Denetim sağlamakla görevli Birim personelinin danışmanlık desteğiyle oluşturulur. Buna göre, iç kontrole ilişkin belediyelerde rol alan aktörler sırasıyla; belediye başkanı, harcama birimleri, strateji geliştirme müdürlüğü birimidir.

5018 sayılı Kanunu'un 11. Maddesinde belediyelerde üst yöneticinin Belediye Başkanı olduğu açıklanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesinde de 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 vurgulanmıştır. 5018 sayılı Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden belediye meclislerine karşı sorumlu tutulmuştur. 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.

Bu düzenlemelerde, özetle, Belediye Başkanlarına 5018 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yenilikleri kendi kurumunda oluşturma, yönetme ve takip etme vazifesi verilmiştir.

Buna göre; Belediye Başkanlarına, kurum içinde mali yönetim ve iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, gözetilmesi, izlenmesi hususunda belediye meclislerine ve hesap vermesi gerekli diğer makam ve mercilere karşı sorumluluk yüklenmiştir. 5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin son fıkrasında, belediye başkanlarının bu sorumluluklarını harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hüküm altına alınmıştır.

İç kontrolün kurulması ve yönetilmesinde üst yöneticiye yardımcı birimlerden birisi olan harcama yetkililiği 5393 sayılı Belediye Kanununun 63.maddesi'nde düzenlenmiştir.

Buna göre; belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Belediye Harcama Birimleri Görev ve yetki alanları çerçevesinde; idari 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 iç kontrol güvence beyanını düzenler ve birim faaliyet raporlarına eklerler.

Belediyemizdeki Strateji Geliştirme Müdürlüğü ise, sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak, iç Kontrol ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak, ön mali kontrol hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.

İç denetimden sorumlu Müdür ve personel de, iç Kontrol sistemini denetlemek, iç Kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişi ile ilgili olarak yönetime; bilgi sağlamak, değerlendirme yapmak, önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Bunun yanında; üst yönetici iç denetçilerden, iç kontrol ilkelerine ve iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik görüş alabilirler.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç kontrolün kurulmasından sorumlu olanlara, iç kontrole ilişkin çalışmalarında rehberlik yapmak amacıyla 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, Belediyemiz, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini önemle dikkate alarak, kendi idarelerinin İç Kontrol Eylem Planlarını Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde hazırlayarak Eylem Planında yer alan bütün çalışmaların ise en geç 31/12/2019 tarihinde tamamlanması öngörülmelidir.

## **Belediyede İç Kontrol Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar**

Etkin bir iç kontrol sisteminin mutlak surette kurulmasının zorunlu olduğu kurumların başında belediyeler gelmektedir. Belediyelerin genel olarak kurumsallaşamamış olması 5018 sayılı kanunun uygulanabilmesi için iç kontrol sisteminin kurulmasını gerektirmektedir.

Kaldı ki kendi kendini kontrol eden bir idari yapı her zaman daha sağlıklı işler üretecektir. Belediyeler işlevsel olarak çok büyük bir kitleye (vatandaşlara) hizmet sunduğu için çok ve çeşitli eleştirilere açık olması sağlıklı bir idari yapıyı zorunlu kılmaktadır.



Belediyelerde iç kontrol sistemi kurulması zorunluluğu yanında, bunun çok da kolay olmadığı görülmektedir. Bu konuda birçok engel olmakla birlikte önemli gördüğümüz sorunlara aşağıda yer verilmiştir.

### **1. Belediye Başkanının Seçimle İş Başına Gelmesi:**

Belediye başkanının seçimle iş başına gelmesi siyasi görüş ve uygulamaları da belediyeye taşımaktadır.

Öncelikle seçilen başkan bir önceki başkanın (özellikle farklı siyasi görüş veya harekete mensupsa) görevlendirdiği yöneticileri ve bunların projelerini tasfiye etmeye girişebilmektedir. Dolayısıyla görevden alınan yöneticilerin liyakatlı veya konunun uzmanı olup olmamaları, planlanan veya uygulamaya konmuş projelerin gerekliliği önemini yitirmektedir. Genellikle bu konuya ilişkin iç kontrol standartları belirlenmiş olmasına rağmen bir çözüm geliştirilmemektedir. Geliştirilse bile başkan değişikliğiyle bu sistem de boşa çıkmaktadır. Siyasi kaygılar akılcı, objektif ve gerekli proje uygulamalarını rahatlıkla tasfiye etmektedir. (Herkes tarafından kabul görmüş gerekli projeler bile önceki başkana mal edileceği kaygısıyla uygulamadan kaldırılmaktadır.) Bunun doğal sonucu olarak, böyle bir idari yönetim düşüncesi kontrol sistemini kendilerine ayak bağı veya engel olarak algılayacaktır. Sadece basit ve küçük ölçekli iç kontrol tedbirlerinin uygulanması sözkonusu olacaktır.

### **2. Belediye Meclis Üyelerinin Özel İşleri ve İş Talepleri:**

Belediye meclis üyesi olabilmek için yaptığı iş ve meslek ile ilgili herhangi bir sınırlama mevcut değildir. Yani meclis üyeleri içerisinde özellikle inşaat, müteahhitlik, hizmet sektörü, ticaret erbabı yer alabilmektedir. Bu tür işlerle iştigal eden üyelerin belediye ile dolaylı iş yapma arzuları doğabilmekte ve bunun sonucunda iş talepleri olabilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için yapılacak girişimler doğal olarak mevcut iç kontrol sistemini bir engel olarak görecektir ve bu engeli ortadan kaldırmak isteyecektir. Sağlıklı bir iç kontrol herkese eşit ve adil bir yapının devamını sağlama amacı güdeceği için, bu talepler (gerek belediye başkanı ve gerekse de belediye çalışanları üzerinde baskı oluşturmak suretiyle) iç kontrol sistemini zayıflatmak veya ortadan kaldırmaya çalışacaktır.

### **3. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosu:**

Kurumsallaşmış belediyeleri istisna tutmak şartıyla, birçok belediyede liyakat ve ehliyet gözetilmeden belediye başkanına veya baskın siyasi harekete yakın kişilerin tabiri caizse tepeden inme şeklinde hem memuriyete, hem de müdürlük gibi mevcut memurların onlarca yıl çalışarak ve sınavla gelebilecekleri bir konuma gelmeleri sıkça karşılaşılan bir durumdur. Mevcut çalışan ve en azından müdür olmak gibi gayesi olan memurlar için tam bir hayal kırıklığı ve motivasyon eksikliği oluşturmaktadır. Bunun sonucunda da çalışanlarda sisteme ve dolayısıyla iç kontrol sistemine olan güven zedelenmektedir. Dolayısıyla iç kontrol sisteminin uygulayıcısı olan memurlarda kurumun ve yapılan işlerin ciddiyeti sorgulanmaya başlanacak ve olumsuz sonuçlar doğuracaktır. (Yıllardır özveriyle çalışıp müdür olmayı planlayan bir memurun başına kısa bir süre özel kalem müdürü olarak görev yapıp gelen ve liyakat sahibi olmayan bir kişinin müdür olması nasıl bir

olumsuz etki yapacağı ve bu durumda hangi iç kontrol sisteminin sağlıklı çalışacağını tahmini zor olmasa gerektir.

#### **4. Kritik Görevlerde Şirket Elemanı Çalıştırılması:**

Belediyelerin hizmet alımı şeklinde gerçekleştirdiği bir uygulama olan ve memur olmayan şirket elemanlarının imar, hesap işleri, personel özlük gibi kritik birim ve görevlerde çalıştırılması iç kontrol sistemini zaafiyete uğratma riskini barındırmaktadır. Memuriyet sorumluluğu ile şirket elemanı sorumluluğu hukuken ve fiilen farklılık yaratmaktadır. Özel sektör kişilerinin şirket elemanları üzerinden sır sayılabilecek bilgilere ulaşması, bu kişileri yönlendirmesi çok daha kolay olacaktır. Ayrıca şirket elemanlarının memurlara göre daha düşük ücret almaları bu zaafiyeti arttıracaktır. Dolayısıyla bu elemanların kritik birim ve görevlerde çalıştırılmaması iç kontrol sistemi açısından önem arz etmektedir.

#### **5. Vekâleten Başkanlık Yapan Meclis Üyesinin Yetersizliği:**

Belediye başkanları şehir veya yurt dışına çıkma, hastalık, izin gibi değişik sebeplerle başkanlığa meclis üyelerinden birini vekâleten başkan olarak görevlendirmektedir. Söz konusu vekil başkanın bilgi ve tecrübe olarak yetersiz olması halinde art niyetli kişiler tarafından imzalatılacak iş ve işlemler iç kontrol sistemini de sonuçsuz bırakacaktır.

#### **6. Çalışanların Eski Alışkanlıkları:**

İnsanlar genel olarak eski alışkanlıklarını terk edememektedirler. Belediye çalışanları da daha önce alıştıkları, fakat iç kontrol sistemine uymayan alışkanlıklarını terk edememektedirler. Özellikle başkan ve yöneticilerin sözlü emirlerinin hukuka aykırı dahi olsa mutlak surette uygulanması, sorumluluğun daima başkalarına devri, yöneticilere biat kültürünün devam ettirilmesi gibi alışkanlıklar bunlardan bazıları olarak sayılabilir.

#### **7. İç Denetim'in Sahiplenilmemesi:**

İç Kontrol Sisteminin olmazsa olmazı olan iç denetim birçok belediyede üst yönetici tarafından sahiplenilmemekte, gerekli önem verilmemekte ve dolayısıyla iç kontrol sisteminin yeterliliği sınanamamaktadır. Maalesef denetim denince ürkülen ve kötü bir süreç olduğu yönündeki algılama iç denetim gibi sürekli bir denetimi öngören anlayışın özellikle belediyelerde benimsenmesini engellemektedir. Üst yönetim ve yöneticiler iç denetimle kendilerinin başkaca kurumlara ispiyonlandığı düşüncesine sahip bir şekilde hareket etmekte ve iç denetçilere gerekli idari ve fiziki ortam oluşturulmayarak, dolaylı olarak çalışmalarını engellenmektedir. İç denetimin olmadığı bir iç kontrol sistemi eksik ve problemlili olacak ve 5018 sayılı kanunun ruhundan uzaklaşılacaktır.

## Sonuç

Kamu kurumlarında etkinliğin ve hesap verilebilirliğin sağlıklı bir şekilde işletilmesi için gerekli bir unsur olan iç kontrol sistemi, belediyelerin amaç ve hedefleri doğrultusunda hukuka uygun hareket etmesini; faaliyetlerinde etkinliği, ekonomikliği ve verimliliği esas almasını; varlıklarını korumasını; etkin bir mali yönetim ve bilgi sisteminin oluşturulmasını, muhasebesinin tam ve doğru bilgi üretmesini temin eden yöntem ve süreçleri içeren bir yapıyı ifade etmektedir. Bu yapı mali ve mali olmayan bütün süreçleri içerirken sürekli uygulaması bulunan ve kurumun zayıf yönlerine eğilen bir mekanizmadır. Ayrıca, kurum personelinin, organizasyonunun, bilişim sisteminin, amaç ve hedef belirlemeden başlayarak kurum bütçelemesi ve bütçenin uygulama sonuçlarının vs.. etkin ve hesap vermeye yönelik oluşturulmasını esas alındığı kompleks bir yapılanmadır.

Özellikle belediyelerde mevcut yapısal sorunlar dikkate alındığında, kamu kurumlarının mevcut yetersiz yapılanmaların iyileştirilmesini amaçlayan iç kontrol düzenlemelerinin, belediyelerde uygulanması bir takım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Gerçekten, siyasal kaygılarla önceden uygulamaya konulan projelerin rafa kaldırılması, belediye meclisi üyelerinin belediyeye dolaylı iş yapma istekleri, liyakat sahibi olmayan kimselerin müdür sıfatında atanması, iç denetçilere gerekli ortamın sağlanmaması gibi bir takım sorunlar, belediyelerde iç kontrol sisteminin işletilmesinde bir takım riskler doğurmaktadır.

Bu sorunlara aşmaya yönelik mekanizmalardan bir tanesi olan Sayıştay denetimine burada çok büyük görevler düşmektedir. Sayıştay'ın yapacağı mali denetimlerde iç kontrole ilişkin; etik değerler ve dürüst yönetim anlayışı, etkin bilgi üretim sistemi, ilerleme ve yükselmelerde liyakat ve bireysel performans, atamalarda bilgi, deneyim ve yeteneğin ön planda tutulması, faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanması, iç denetimin etkinliğinin değerlendirilmesi iç denetimin etkinliği vs.. ilişkin tespit edilecek riskler ve bunların raporlanması söz konusu sorunların aşılması hususunda önemli bir açılım getirecektir.

## KAYNAKÇA

- Abdullah ALTINTAŞ, “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı:69, Yıl: 2008
- Bayram BARUN, Mehmet EKİNCİ, Özlem TEMİZEL, “ Kamu Mali Yönetiminin etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, [www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/barun\\_ekinci\\_temizel.pdf](http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/barun_ekinci_temizel.pdf), 2006
- C.Mustafa TÜRKYENER, “Mahalli İdarelerde Mali Tabloların Analizi Yolu ile Mali Başarılarının Değerlendirilmesi ve Bir Uygulama Örneği”, T.C. Gazi Üniversitesi İşletme Anabilim Dalı, Y.Lisans Tezi, Ankara, 2010
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar
- M.S. ARCAGÖK, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh241.pdf>, s.4
- Kamu İç Kontrol Standartları Genel Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 nolu resmi gazetede yayınlanmıştır.
- Rıza YILMAZ, “Belediye, İl Özel İdareleri ve 5018 sayılı kanuna tabi olan Mahalli İdare Birliklerinde İç Kontrol Sistemini Kurmanın Önemi ve İçişleri Bakanlığının Konuya yaklaşımı”, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr), İç Kontrol Okuma Listesi
- Sunil J. DAHANAYEKE, “New Public Management, Managerialism, and Value for Money (VFM) Audit: A Review of Empirical Literature with Special Reference to Australia”, AFAANZ conference-2008
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun