

**KAMU İÇ DENETİMİ**  
**STRATEJİ BELGESİ**  
**(2011-2013)**

## I. GİRİŞ

Globalleşen dünyada yaşanan ve olumsuz sonuçlarının genelde ilgili ülkenin veya bu ülkenin üyesi olduğu ülkeler topluluğunun kamu kaynağı kullanımıyla giderilmeye çalışıldığı ekonomik krizlerin de etkisiyle, kıt olan kamu kaynaklarının kötü kullanılmasına tepkiler artmış, yöneticilerin bu kaynakları etkili, etkin ve ekonomik (3E kuralı uyarınca) kullanma gereği eskiye kıyasla daha da önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak kamu yönetiminde yönetsel hesap verebilirlik kavramına yapılan vurgu da artmıştır.

2003 yılı sonunda yürürlüğe giren ve 2006 yılı başında bütün hükümleriyle uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin; stratejik öncelikler de dikkate alınarak belirlenen hedeflere ulaşmak için tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanım ilkeleri ile hesap verebilirlik ve mali saydamlık anlayışı temelinde, uluslararası iyi uygulama örnekleri de dikkate alınarak, yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

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

Bu çerçevede, yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizin beşinci uygulama yılı tamamlanmış bulunmaktadır.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 21.12.2010 tarih ve 12 sayılı Kararıyla kabul edilen bu strateji belgesinde, Türk kamu yönetiminde iç denetimin mevcut durumu analize tabi tutulmakta ve 2008-2010 dönemine ilişkin Kamu İç Denetimi Strateji Belgesiyle belirlenen temel çerçeve doğrultusunda, 2011-2013 döneminde yapılması gerekenlere yönelik yol haritası çizilmektedir.

## II. MEVCUT DURUM

5018 sayılı Kanunun 2006 yılı başından itibaren tüm hükümleriyle yürürlüğe girmesinin ardından, iç denetim sistemi, yeni bir denetim anlayışının sonucu olarak kamu yönetimimizde yerini almıştır. İç denetim alanında bugüne kadar gerçekleştirilen faaliyetler özetle şunlardır:

Öncelikle iç denetim sisteminin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapacak ve bu alandaki güncel gelişmeleri sisteme dahil edecek bir organın varlığına ihtiyaç duyulmuş olup, bu amaçla merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu ifa etmek üzere, bağımsız, tarafsız ve bakanlıklararası bir organ olan İç Denetim Koordinasyon Kurulu (Kurul) 2004 yılında kurulmuştur. Kurul; kamu idarelerinde iç denetimin uluslararası uygulamalar ve standartlara uygun olarak kurulması, yürütülmesi, geliştirilmesi ve izlenmesi amacıyla kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir.

Kurul oluşturulduğu günden bu yana birçok düzenleme yaparak iç denetim mesleğinin temel çerçevesini oluşturmuş ve bu mesleğe işlerlik kazandırmıştır. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle Kurulun çalışma usul ve esasları ile diğer hususları düzenlenmiştir. İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliğiyle iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi, yapılacak sınavlar, eğitim programının süresi, konuları, eğitim sonucunda yapılacak işlemler ile başarılı adaylara verilecek iç denetçi sertifikasına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğiyle iç denetçilerin; kamu idareleri itibarıyla sayıları, nitelikleri, atanmaları, çalışma usul ve esasları, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususlar düzenlenmiştir. Diğer taraftan, mesleğin ifasında iç denetçilere yol gösterecek olan kamu iç denetim standartları ve meslek ahlak kuralları dahil olmak üzere 14 adet rehber hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Mesleğin yasal çerçevesine yönelik bu ana düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin yanı sıra, iç denetçi kadrolarının ihdas ve tahsisi ile özlük haklarına ilişkin düzenlemeler de yapılarak bu alandaki ihtiyaç karşılanmıştır.

2006 yılı sonundan itibaren, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 ve 16 ncı maddeleri uyarınca belli meslek mensupları arasından doğrudan atama yöntemiyle kamu idarelerinde iç denetçi atamaları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 2007 yılı ve sonrasında bu şekilde atanan iç denetçilerin Kurulun koordinatörlüğünde iç denetim eğitimine alınmaları ve bu eğitimler sonucunda sertifikalandırılmaları sağlanmıştır.

2008 yılı başından itibaren ise, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 ve 16 ncı maddelerinin yürürlüğünün sona ermesi nedeniyle iç denetçi atamalarında yeni bir dönem başlamıştır. Artık iç denetçiler belli meslek mensupları arasından doğrudan atanmamakta, adaylar öncelikle iç denetçi aday belirleme sınavına girmekte, bu sınavda başarılı olanlar 3 aylık iç denetim eğitim programına katılmakta ve son olarak da sertifika sınavına girerek başarılı olanlar iç denetçi olarak atanabilmektedir. Bu şekilde 2009 yılında yapılan ilk sınavla 121 iç denetçi adayı eğitime çağırılmış ve bu eğitimi tamamlayanların katıldığı sertifika sınavında ise 88 aday başarılı olarak iç denetçi sertifikası almaya hak kazanmıştır.

Ayrıca, Türk mali yönetim ve kontrol sisteminin Avrupa Birliği normları ve uluslararası uygulamalarla uyumunu sağlamak amacıyla, 30 Mart 2005- 31 Aralık 2006 tarihleri arasında, Avrupa Birliği fonlarından finanse edilen "Türk Kamu İç Mali

Kontrol Sisteminin Uluslararası Standartlar ve AB Uygulamaları ile Uyumlaştırılması” başlıklı Eşleştirme Projesi, Maliye Bakanlığı ile Fransa Ekonomi Maliye ve Endüstri Bakanlığı tarafından birlikte yürütülmüştür. Daha sonra, anılan proje doğrultusunda oluşturulan iç denetimin geliştirmesi amacıyla da, 16 Mart 2009 tarihinde Dünya Bankası ile bir hibe projesi başlatılmış olup, pilot denetimlerin yapıldığı, iç denetimde uzaktan eğitimin faaliyete geçirildiği, kamu iç denetim portalının oluşturulduğu ve geniş katılımlı çalıştay ve arama toplantılarının yapıldığı proje faaliyetleri devam etmektedir.

2010 yılı Aralık ayı itibarıyla; genel bütçeli idarelerde 227, özel bütçeli idarelerde 250, sosyal güvenlik kurumlarında 21 ve mahalli idarelerde 272 olmak üzere, 208 kamu idaresinde toplam 770 iç denetçinin görev yaptığı İç Denetim Koordinasyon Kuruluna bildirilmiştir.

Kamu idarelerinde; yeterli bilgi ve tecrübeye sahip iç denetçilerin yetiştirilmesi ve iç denetim uygulamalarının kalitesinin artırılması suretiyle uluslararası standartlara uygun bir iç denetim faaliyetinin hayata geçirilmesi, 2011-2013 dönemi için de temel hedeftir.

### III. STRATEJİK AMAÇLAR

#### **3.1 İç denetim birimlerinin kurulması ve iç denetimin uygulanması**

##### **3.1.1 İç denetim birimlerinin kurulması**

- Teşkilat kanunlarında düzenleme yapıncaya kadar, çıkarılacak bir çerçeve kanunla; iç denetçi ataması yapan tüm kurumlarda iç denetim birimlerinin herhangi bir düzenlemeye gerek kalmadan kurulması
- İç denetim birimlerinin idare teşkilat şemalarındaki yerlerinin ve iç denetim yönetiminin, iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesini sağlayacak şekilde organize edilmesi
- İç denetim birim yöneticiliğine en uygun kişinin seçilmesi ve birim yöneticisine ilişkin görev/kadro ilişkisinin yasal statüsünün güçlendirilmesi
- Belirlenen kadrolar çerçevesinde ihtiyaç oranında iç denetçi atanması, yeni kurulan idarelere iç denetçi kadrosu verilmesi ve iç denetçi kadrosu yeterli olmayan idareler için ilave kadro ihdası
- Birden fazla uzmanlık alanını ilgilendiren faaliyetleri olan kamu idarelerinde bu uzmanlık alanlarına sahip iç denetçilerin de atanması

##### **3.1.2 Mevzuatın tamamlanması**

- Üçüncül düzey mevzuattan henüz yayınlanmayan; kalite güvence ve geliştirme rehberi, bilgi teknolojileri denetimi rehberi, yurtdışı birimlerin denetimi rehberi, iç denetçilerin yurtdışı yüksek lisans eğitimi usul ve esasları ile ihtiyaç duyulabilecek diğer düzenlemelerin Kurul tarafından hazırlanması
- Henüz hazırlamayan idarelerde iç denetim birim yönergesi, iç denetim rehberi ve yurtdışı birimlerin denetimi rehberinin iç denetim birimlerince hazırlanması, hazırlayan idarelerde ise bunların ihtiyaçlar doğrultusunda en az yılda bir gözden geçirilmesi ve gerektiğinde güncellenmesi

##### **3.1.3 İç denetimin uygulanması**

- İç denetimin sağlıklı ve amacına uygun bir şekilde yürütülmesi amacıyla; gerek üst yönetim gerekse denetlenen birimler nezdinde, iç denetimin ve iç denetçilerin idare içerisindeki fonksiyonları ve yaratacağı katma değer hakkında farkındalık oluşturma faaliyetlerine devam edilmesi
- İç denetim uygulamalarında öncelikle idarelerin teşkilat yapısı ve iş süreçleri ile yönetim ve kontrol süreçlerinin gözden geçirilmesine devam edilmesi
- İç denetim plan ve programlarının zamanında hazırlanması ve onaylanması, denetimlerin mutlaka yıllık programlara göre yapılması, denetimin planlanması aşamasında öngörülemeyen ihtiyaçların ortaya çıkması halinde ise yıllık denetim programlarında revizyon yapılması
- İdarelerin iç kontrol eylem planları çerçevesinde oluşturdukları risk yönetim süreçlerinin denetim planlamalarında öncelikle ele alınması
- Denetim kaynağı kullanımında benimsenen risk odaklı yaklaşımın, etkin yöntem ve usullerle zenginleştirilmesi ve geçmiş denetim faaliyetleri

sonucunda elde edilen bulgular ile risk değerlendirme çalışmaları arasında bağlantı kurulması

- 2011-2013 döneminde hazırlanacak üç yıllık iç denetim planı ve yıllık programlarda; sırasıyla sistem denetimi, uygunluk denetimi ve mali denetime öncelik verilmesi ve yine bu dönemde, idarenin hazırlıkları ile mevcut denetim kaynakları lsnde performans denetimi çalışmalarına da başlanması
- İç denetimin ilk defa yapıldığı idarelerde, tüm denetim alanları yerine bir veya birkaç alanın pilot olarak belirlenmesi ve ilk yıl bütün denetim kaynağıyla bu alanlarda denetimlerin tamamlanması, alınan sonuçlar ve edinilen tecrübeler üzerine daha sonra diğer alanlarda denetime geçilmesi uygulamasına devam edilmesi
- İdarenin yönetim ve kontrol süreçlerindeki zayıflıkların veya geliştirilmesi gereken alanların ortaya çıkarılması ve gerekli iyileştirmelerin yapılması amacıyla idare yöneticileriyle birlikte ortak aksiyon planlarının hazırlanması
- İ denetim faaliyetleri sonucunda idare ile mutabık kalınan ve aksiyon planına bağlanan önerilerin planlandığı şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin izlenmesi
- Bilgi teknolojileri (BT) denetimlerine ilişkin olarak; mevcut istihdam imkanları çerçevesinde gerekli BT denetçisi arayışının başlanması, BT denetimi yapılabilir safhaya gelindiğinde ise BT denetiminin diğer denetimlerle birlikte yürütülecek şekilde planlama yapılması
- Güvence verme ve danışmanlık faaliyetlerinin beraber yürütülmesi
- Danışmanlık faaliyetlerinde, idarelerin iç kontrol eylem planı çalışmalarının desteklenmesine öncelik verilmesi

### **3.2 İ denetim uygulamalarının izlenmesi**

- İç denetim birimlerinde yürütülen iç denetimin ilgili standart, mevzuat ve rehberlerde yer alan düzenlemelere göre yapılıp yapılmadığını izleyecek bir i gözetim mekanizması (denetim gözetim sorumlusu belirlenmesi gibi) kurulması ve yapılan çalışmaların i denetim birimleri tarafından, yılda en az bir kez bu çerçevede i değerlendirmeye tabi tutulması
- Yapılan iç denetimin ilgili standart, mevzuat ve rehberlerde yer alan düzenlemelere göre yapılıp yapılmadığının Kurulca, azami beş yılda bir kalite güvence ve geliştirme rehberi çerçevesinde her bir i denetim birimi itibariyle diş değerlendirmeye tabi tutulması
- Kurulca, kamu idarelerinde gerçekleştirilecek i denetim faaliyetleri sonuçlarının konsolide edilerek sıkça karşılaşılan aksaklıklar ile iyi uygulama rneklarına ilişkin değerlendirme ve açıklamalar yapılması

### **3.3 İç denetimin geliştirilmesi**

#### **3.3.1 İç denetim faaliyetlerinin geliştirilmesi**

- İç denetimde bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılması ve yaygınlaştırılması

- İç denetime ilişkin düzenlemelerin sürekli olarak değerlendirilmesi ve bu alandaki uluslararası gelişmeler de dikkate alınarak ilgili mevzuatın revize edilmesi

### **3.3.2 İç denetçilerin nicelik ve niteliklerinin artırılması**

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

### **3.3.3 Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi**

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

### **3.3.4 İç denetim konusundaki farkındalığın artırılması**

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

### **3.4 İç denetim faaliyetlerinin uyumlaştırılması ve koordine edilmesi**

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

## IV. GZFT ANALİZİ

### 4.1 Güçlü yönler

- Kurulun bakanlıklararası bir yapıya sahip olması
- İç denetim alanında birincil ve ikincil mevzuatın tamamlanmış olması
- İdarelerin ihtiyaçları çerçevesinde belirlenen iç denetçi kadrolarının tahsisinin yapılmış olması
- İç denetçi kadrolarının büyük bir kısmına atama yapılmış olması
- İç denetçilerin sertifika eğitiminin tamamlanmış olması
- Yeni iç denetçi kaynağı oluşturmak için her yıl düzenli olarak sınav, eğitim ve sertifikasyon yapılması
- İç denetimin oluşturulmasını desteklemek amacıyla bir Avrupa Birliği eşleştirme projesinin tamamlanmış olması
- İç denetimin geliştirilmesini desteklemek amacıyla bir Dünya Bankası hibe projesinin yürütülüyor olması
- İç denetçilerin güçlü bir denetim, kamu yönetimi ve farklı uzmanlık kültür ve tecrübesine sahip olması

### 4.2 Zayıf yönler

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

### 4.3 Fırsatlar

- AB'ye uyum süreci ve bunun getirdiği yapısal değişim ihtiyacının olması
- İç denetimi de kapsayan mali kontrol faslının (32 nci fasıl) müzakerelerine devam ediliyor olması
- Kamu yönetiminde değişim çabalarının sürüyor olması
- İç denetim konusunda uluslararası alanda çok geniş bir bilgi birikiminin olması

### 4.4 Tehditler

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