

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİ VE ETKİNLİĞİ*

Makale Bilgileri

Geliş Tarihi : 29.08.2023
Kabul Tarihi : 07.12.2023
Türü : Araştırma Makalesi
DOI Numarası : 10.55322/mbbakis.1352178

Dr. Ayşe IŞIK**
Prof. Dr. Nalan AKDOĞAN***

Bibliyografik Bilgiler

Işık, A., & Akdoğan, N. (2024). "Büyükşehir Belediyelerinde İç Kontrol Sistemi ve Etkinliği" *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi* (Yıl: 2024, Sayı : 71, Sayfa : 251-274) <https://doi.org/10.55322/mbbakis.1352178>

ÖZ

Dünyada yaşanan gelişmeler toplum yapılarını etkileyerek halkın ihtiyaçlarının artmasına ve değişmesine neden olmuştur. Özel sektörle başlayan bu değişim kamuyu da içine katmıştır. Bu oluşum ile kamu, geleneksel örgüt yapısının değiştirilmesi gerekliliğini kavrayarak hizmet anlayışındaki verimsiz unsurları terk edip verimli çalışma yöntemlerini geliştirmeye odaklanmıştır.

Kamu idareleri, yasalarla kendilerine verilen görevlerini yaparken şeffaf, hesap verebilir, etkili, ekonomik ve verimli hizmet anlayışı ilkeleri doğrultusunda hareket edebilmek için iç kontrol sistemine ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyaç çerçevesinde, uluslararası standartlardan oluşturulan 5018 sayılı Yasanın getirdiği düzenlemelerle kamuda iç kontrol sisteminin kurulmasına dair bir yol çizilmiştir. Çizilen bu yolda kamu idarelerinden biri olan büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemlerini etkin hale getirip getirmediikleri ile kamu iç kontrol standartlarına uyumları bu çalışma ile incelenmiştir.

Araştırma kapsamında; Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesine ait denetim, faaliyet raporları ile iç kontrol eylem planları ele alınmış, bu metinlerde yer alan iç kontrol sistemine ilişkin veriler COSO (The Committee of Sponsoring Organizations) modeli çerçevesinde incelenip sözel verilerden sayısal sonuçlar oluşturulmuş ve analiz edilerek değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda; iç kontrol sisteminin kurulması ve yürütülmesi konularındaki büyükşehir belediyelerinin uyumlarının yüzde 50 oranı ile hala istenilen düzeyde olmadığını ortaya koymuştur.

* Bu çalışma Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde hazırlanmış olan "Büyükşehir Belediyelerinde İç Kontrol Sistemi ve Etkinliği" başlıklı doktora tez çalışmasından üretilmiştir.

** aisik70@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-3598-3487>

*** Başkent Üniversitesi, Ticari Bilimler Fakültesi, Muhasebe ve Finans Yönetimi Bölümü, nakdogan@baskent.edu.tr; <https://orcid.org/0000-0001-8168-6152>

Dünyadaki diğer büyükşehir belediyeleri ile kıyas yapabilmek için birkaç örnek alınmış ve iç kontrol sistemini nasıl yürüttükleri incelenmiştir. Ayrıca tüm belediyelere yol göstermesi için çalışmaya bir uygulama örneği eklenmiş ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin bir birimi ile süreç, risk ve risk eylem planı çalışması yapılmıştır.

Bu çalışma ile; Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına uyumları tespit edilerek sistemin eksik yönlerinin giderilmesi ile belediyelerde etkin bir iç kontrol sistemi kurulmasına katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İç Kontrol, Kamu İç Kontrol Standartları, Belediyeler, İç Denetim, Dış Denetim

INTERNAL CONTROL SYSTEM AND IT'S EFFICIENCY IN METROPOLITAN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

The developments occurring worldwide have impacted societal structures, leading to an increase and transformation in the needs of the public. This transformation, which originated in the private sector, has encompassed the public sector as well. In response to this evolution, public entities have recognized the necessity to alter the traditional organizational structure. They have focused on abandoning inefficient elements in their service approach and developing efficient working methods.

Public administrations, in fulfilling the duties assigned to them by laws, necessitate the implementation of an internal control system to operate in accordance with the principles of transparency, accountability, effectiveness, economy, and efficiency in service delivery. Within this framework, regulations introduced by Law No. 5018, formulated based on international standards, delineate a path for the establishment of an internal control system in the public sector. This study investigates whether metropolitan municipalities, as one of the public administrations, have effectively implemented their internal control systems and examines their compliance with public internal control standards along the outlined path.

Within the scope of the research, audit reports, activity reports, and internal control action plans of 30 metropolitan municipalities in Türkiye have been examined. Data pertaining to the internal control system in these documents are analyzed within the framework of the COSO (The Committee of Sponsoring Organizations) model. Numeric results are derived from verbal data, analyzed, and evaluated. The evaluation reveals that the compliance of metropolitan municipalities with the establishment and execution of the internal control system is still not at the desired level, indicating a 50 percent alignment rate.

To facilitate a comparison with other metropolitan municipalities worldwide, several countries and their municipalities have been selected and an examination has been conducted to understand how they manage their internal control systems. Furthermore, an illustrative case study is incorporated into

the article to guide all municipalities, involving a unit within Ankara Metropolitan Municipality where a process, risk, and risk action plan study is conducted.

This study aims to contribute to the establishment of an effective internal control system in municipalities by identifying the compliance of metropolitan municipalities in Türkiye with public internal control standards and addressing the deficiencies in the system.

Keywords: Internal Control, Public Internal Control Standards, Municipalities, Internal Audit, External Audit

1. GİRİŞ

İç kontrol; kamu idarelerinin faaliyetlerinin etkinliği, yasalara uygunluğu, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımı, varlıkların korunması ile faaliyet sonuçlarına ilişkin mali/mali olmayan raporlamanın güvenilirliği konusunda makul güvence veren idarenin misyonunu gerçekleştirerek hedeflerine ulaşmasını sağlayan bir sistemdir.

Kamu idareleri içindeki belediyeler; kamu kaynağıyla hizmet sunan, çok sayıda personele sahip, çok çeşitli faaliyetler yürüten birimlerdir. Bu kadar çok iş çeşidini gerçekleştirirken yaptıkları faaliyetlerin kontrolünü sağlamaları, başarılarını ölçümlmeleri için gerekli olan iç kontrol sistemi bu çalışma ile araştırılmıştır.

Bu kapsamda; iç kontrol kavramı ve gelişimi araştırılmış, iç kontrol sisteminin belediyelerde uyum ve etkinliği incelenmek üzere Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin yayımlanan Sayıştay Denetim Raporları, Faaliyet Raporları, İç Denetim Raporları, Kamu İç Denetimi Genel Raporları, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları, kamu iç kontrol standartları çerçevesinde değerlendirilmiş, iç denetim raporu yayınlamayan büyükşehir belediyelerine CİMER (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) aracılığı ile ulaşılarak iç denetim raporları hakkında bilgi talep edilmiştir. Dünyadaki büyükşehir belediyelerinden örnekler alınarak iç kontrol sistemlerine bakış açıları incelenmiştir. Ayrıca çalışmanın uygulama örneğinde, iç kontrol sistemine model olması amacıyla Ankara Büyükşehir Belediyesinin Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü ile bir çalışma yapılarak şube çalışanları ile operasyonel faaliyetlere ilişkin süreçler, süreç envanteri, riskler ve risk eylem planı oluşturulmuştur.

Yapılan araştırmayla, iç kontrol sistemi büyükşehir belediyelerinde nasıl uygulanıyor sorusuna cevap aranmış, iç kontrol bileşenlerinin zayıf ve güçlü yanları tespit edilmeye çalışılmıştır.

2. İÇ KONTROLÜN GELİŞİMİ

2.1. Dünya’da Gelişimi

Tarihte iç kontrol kavramı ilk olarak “iç teftiş” ve “iç muhasebe kontrolü” şeklinde kullanılmıştır. İç kontrol terimi daha geniş kapsamlı olduğundan iç muhasebe kontrolü sadece mali raporların incelenmesi ile sınırlı kalmıştır.

1980’lerde yaşanan ekonomik sıkıntılarla kurumların yükledikleri riskin büyümesi, bu riskleri tespit edip ortadan kaldıracak iç kontrol uygulamalarının olmaması ya da yetersiz kalması mali piyasalardaki sorunları tetiklemiştir. Bu kapsamda, 1985 yılında ABD’de muhasebe ve denetim alanında çalışmalar yapan beş bağımsız meslek kuruluşu hileli mali raporlama ile mücadele etmek için komisyon başkanının adıyla Treadway Komisyonunu kurmuşlardır. Komisyon, 1987’de yayınladığı raporunda iç muhasebe kontrolü yerine “iç kontrol” kavramını kullanmıştır.

İç kontrol sistemi için genel kabul görmüş standartların oluşturulması amacıyla kurulan COSO-Committee of Sponsoring Organizations 1992 yılında iç kontrol rehberi hazırlayarak beş bileşenden (kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme) oluşan, “İç Kontrol-Bütünlük Çerçeve” (*Internal Control-Integrated Framework*) yayınlamıştır. Rehberde üç başlık altında toplanan amaçlar; faaliyetlerin etkinlik ve verimliliği, mali raporların güvenilirliği ile yürürlükteki kanun ve mevzuata uygunluğudur.

Kısa bir zaman diliminde COSO modeli; tüm dünyada pek çok kuruluş tarafından en çok kullanılan ve kabul gören iç kontrol modeli olmuştur (Graham, 2015,s.2; Uyar, 2009,s.26).

2.2. Türkiye’de Gelişimi

Mali denetim ile iç kontrol alanında 2000’lerde başlayan Türk mevzuatındaki değişiklik ve düzenlemeler içsel ihtiyaç ya da gerekçelerden ziyade dış kaynaklı gelişmelerin etkisinde ve Avrupa Birliği (AB) müktesebatıyla uyumlu olacak şekilde yapılmıştır.

Türkiye’de 2003 yılından itibaren kamu mali yönetimi ve kontrolü alanında yapısal ve kalıcı bir değişim yaşanmıştır (Türedi, 2011,s.99). Türk kamu yönetiminde mali denetim ve kontrol yapılarına şekil veren ve 76 yılı aşkın süre yürürlükte kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yerini 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa bırakmıştır.

AB devlet başkanlarının katılımı ile 03.10.2005 tarihinde Lüksemburg’ta yapılan hükümetler arası konferansla Türkiye resmi olarak AB katılım müzakerelerine başlamış ve mevcut kamu mali yönetim sistemini revize edeceğini ve AB uygulamalarını referans alacağını, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program gibi üst politika metinleri ile taahhüt etmiştir. Böylece, İç kontrol uygulamaları AB müktesebatına uyum sürecinde Türk mevzuatına dâhil olmuş ve kamu mali yönetim sistemi açısından yükümlülük getiren bir yapı oluşturmuştur.

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİ

5018 sayılı Kanunda genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri sayılmıştır. Bu kapsamda değerlendirilen mahalli idarelerin bir birimi olan belediyelerin; muhasebe işlemleri, bütçe hazırlama, iç ve dış denetim ile iç kontrol sistemleri üzerine gerçekleştirilecek işlemlerini 5018 sayılı Kanun ve bu kanun çerçevesinde çıkarılan alt kanun metinlerine göre yürütmek ve düzenlemek zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu itibarla; büyükşehir belediyelerine yönelik yayınlanan dört yıllık (2018-2021 yılları arası) Sayıştay Denetim Raporları, Faaliyet Raporları, İç Denetim Raporları, Kamu İç Denetimi Genel Raporları, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları ele alınarak büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemleri ve uygulamalarının bu döneme ilişkin mevcut durumları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

3.1. Sayıştay Denetim Raporları

Sayıştay raporlarına göre iç kontrolün etkinliğine ilişkin Akbulut ve Akyol (2023) tarafından yapılan araştırmada; Sayıştay'ın 2021 yılında denetim yaptığı idarelerin yalnız yüzde 32'sinde iç kontrole ilişkin gerekliliklerin yerine getirildiği ve etkin bir şekilde çalıştığı tespit edilmiştir.

İç ya da dış denetimden hangisi olursa olsun etkili bir denetim için iç kontrol sistemi gerekli olan bir unsurdur. Belediyelerde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kanuna göre yapılacağı, iç denetimin sertifikalı iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35.maddesine göre denetim; kamu kurumlarının hesaplarını, gerçekleştirdikleri mali işlemlerle faaliyetleri ve iç kontrol sistemlerini inceleyerek kamu kaynağının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay 2018 yılından itibaren denetim raporlarında "İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi" adlı bir bölüme yer vermiştir. Bu bölüm büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilecek bir kaynak ve veri seti oluşturmuştur.

COSO Modelini esas alan Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) Türk kamu mevzuat sisteminde model ile uyumlu Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğini oluşturmuştur. Bu kapsamda Sayıştay Denetim Raporları Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin 5 bileşenine (79 genel şart) göre değerlendirilmiştir.

1. Kontrol Ortamı Bileşeni: 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği", "1.Kontrol Ortamı Standartları" başlığı; "Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçeve olup, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsar." denilmektedir.

30 büyükşehir belediyesi Sayıştay Denetim Raporlarına göre; Kamu İç Kontrol Standartlarının kontrol ortamı bileşenine (26 standart); 2018 yılında yüzde 38, 2019 yılında yüzde 35, 2020 yılında yüzde 38, 2021 yılında yüzde 46 oranında uyum göstermiştir.

2. Risk Değerlendirme Bileşeni: Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, "2.Risk Değerlendirme Standartları" başlığı; "Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir." şeklindedir.

30 büyükşehir belediyesi, risk değerlendirme (9 standart) bileşenine; 2018’de yüzde 52, 2019’da yüzde 43, 2020’de yüzde 42, 2021’de yüzde 44 oranında uyum göstermiştir.

3. Kontrol Faaliyetleri Bileşeni: Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, “3.Kontrol Faaliyetleri Standartları” başlığı, “Kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir.” şeklindedir.

30 büyükşehir belediyesi, kontrol faaliyetleri (17 standart) bileşenine; 2018’de yüzde 25, 2019’da yüzde 26, 2020’de yüzde 32, 2021’de yüzde 32 oranında uyumlu çalışmıştır.

4. Bilgi ve İletişim Bileşeni: Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, “4. Bilgi Ve İletişim Standartları” başlığı, “Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.” şeklindedir.

30 büyükşehir belediyesi, Bilgi ve İletişim (20 standart) bileşenine; 2018’de yüzde 32, 2019’da yüzde 27, 2020’de yüzde 31, 2021’de yüzde 36 oranında uyumludur.

5. İzleme Bileşeni: Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, “5. İzleme Standartları” başlığı, “İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar.” şeklindedir.

30 büyükşehir belediyesi, İzleme (7 standart) bileşenine; 2018’de yüzde 33, 2019’da yüzde 33, 2020’de yüzde 45, 2021’de yüzde 43 oranında uyum göstermiştir.

Sayıştay, kamu idarelerini iç kontrol sistemleri, kurumsal risk ve stratejik yönetim işleyişleri ile mali yönetim alanındaki durumlarını, SayCAP Denetim Yönetim Programına yüklenen 35 denetim prosedürü aracılığıyla incelemektedir. Sayıştay Denetim Raporlarının “İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi” bölümünde yer alan iç kontrol sistemi hakkındaki bilgiler doğrultusunda yapılan çalışmada sisteme ilişkin bahsedilmeyen hususlar “yok/yapılmadı” şeklinde nitelendirilmiştir. Bu nedenle büyükşehir belediye web sayfasından alınan bilgilerle; Sayıştay denetim raporları bilgileri birbiri ile örtüşmemektedir.

3.2. Faaliyet Raporları

Faaliyet raporları; stratejik planda yer alan kurum amaç ve hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi gereken ve performans programında belirtilen faaliyet ve projelerin gerçekleştirilip gerçekleştirilemediğini ortaya koyan performans göstergeleri ile performans hedeflerini ölçümlemeyi sağlayan raporlardır.

5018 sayılı Kanununun 41. Maddesi; üst yönetici ile harcama yetkililerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında her yıl kurum faaliyet sonuçlarını gösteren faaliyet raporu hazırlamalarını ve kamuoyu ile paylaşmalarını istemektedir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ile faaliyet raporları şekil ve içeriği belirlenmiş, “6.Yönetim ve İç Kontrol Sistemi” bölümü ile kurum iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetlerin anlatılması istenilmiştir. Mahalli idarelere ilişkin yasal düzenlemelerin yer aldığı 5393 sayılı Kanun Faaliyet Raporları ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanunu dikkate almaktadır.

Bu bağlamda; büyükşehir belediyelerinin Faaliyet Raporları COSO Modeli 5 Bileşen (79 Şart) kapsamında değerlendirildiğinde;

1. Kontrol Ortamı Bileşeni: 30 büyükşehir belediyesi, kontrol ortamı bileşenine; 2018 yılında yüzde 9, 2019 yılında yüzde 8, 2020 yılında yüzde 10, 2021 yılında yüzde 10 oranında uyum göstermiştir.

2. Risk Değerlendirme Bileşeni: 30 büyükşehir belediyesi, risk değerlendirme bileşenine; 2018'de yüzde 24, 2019'da yüzde 28, 2020'de yüzde 29, 2021'de yüzde 29 oranında uyum göstermiştir.

3. Kontrol Faaliyetleri Bileşeni: 30 büyükşehir belediyesi, kontrol faaliyetleri bileşenine; 2018'de yüzde 15, 2019'da yüzde 15, 2020'de yüzde 17, 2021'de yüzde 27 uyumludur.

4. Bilgi ve İletişim Bileşeni: 30 büyükşehir belediyesi, bilgi ve iletişim bileşenine; 2018'de yüzde 24, 2019'da yüzde 23, 2020'de yüzde 23, 2021'de yüzde 23 oranında uyum göstermiştir.

5. İzleme Bileşeni: 30 büyükşehir belediyesi, izleme bileşenine; 2018'de yüzde 22, 2019'da yüzde 26, 2020'de yüzde 29, 2021'de yüzde 26 oranında uyum göstermiştir.

3.3. Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu Raporları

Kamuda iç denetim konusunda yetki ve sorumluluk İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)'nundur. 5018 sayılı Kanun kapsamında HMB bünyesinde kurulan İDKK uluslararası standart ve uygulanan normlara göre iç denetim sisteminin düzenlenmesi, izlenmesi, geliştirilmesi, uyumlaştırılması ve koordine edilmesi görevlerini yerine getirmektedir. Kurumlarda görevli iç denetçiler İDKK tarafından belirlenen denetim standartlarına uygun şekilde iç denetim yaparak düzenlediği raporu doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilip en geç iki ay içinde İDKK'ya gönderilir. İDKK idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirip sonuçlarını konsolide ederek yıllık rapor halinde Hazine ve Maliye Bakanına sunar ve kamuoyuna açıklar. Bu doğrultuda belediyelerin İDKK'ya gönderdiği ve konsolide edilerek kamuoyu ile paylaşılan raporlara göre 2018 yılında 11, 2019 yılında 13, 2020 yılında 12, 2021 yılında 15 büyükşehir belediyesinin rapor düzenlediği görülmüştür.

Tablo 1. 2019-2020-2021 Yılında Üretilen Raporlar

| Belediye | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | |
|---------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------|
| | Denetçi Sayısı | Denetim Raporu | Danışmanlık Raporu | İnceleme Raporu | Denetçi Sayısı | Denetim Raporu | Danışmanlık Raporu | İnceleme Raporu | Denetçi Sayısı | Denetim Raporu | Danışmanlık Raporu | İnceleme Raporu |
| Adana | 6 | 6 | 0 | 0 | 6 | 5 | 0 | 0 | 6 | 3 | 0 | 0 |
| Ankara | 10 | 15 | 1 | 16 | 9 | 10 | 0 | 0 | 9 | 8 | 1 | 1 |
| Antalya | 4 | 4 | 17 | 0 | 4 | 9 | 20 | 0 | 4 | 12 | 29 | 0 |
| Aydın | 2 | 4 | 1 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 6 | 1 | 0 |
| Bursa | 3 | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Denizli | | | | | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Eskişehir | 1 | 3 | 0 | 5 | | | | | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Gaziantep | 2 | 3 | 0 | 0 | | | | | | | | |
| Hatay | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 |
| İstanbul | 17 | 0 | 0 | 0 | 18 | 11 | 0 | 0 | 18 | 15 | 0 | 0 |
| İzmir | 10 | 24 | 0 | 0 | 10 | 4 | 4 | 0 | 9 | 3 | 12 | 0 |
| Kahramanmaraş | 4 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 20 | 0 | 1 |
| Malatya | | | | | | | | | 3 | 6 | 2 | 2 |
| Manisa | 2 | 4 | 0 | 2 | 2 | 5 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 |
| Mardin | | | | | | | | | 1 | 0 | 2 | 2 |
| Mersin | 7 | 8 | 0 | 2 | 7 | 10 | 0 | 0 | 7 | 6 | 0 | 0 |
| Ordu | 2 | 0 | 3 | 3 | 2 | 0 | 3 | 3 | 2 | 0 | 5 | 0 |
| Samsun | 2 | 5 | 0 | 0 | | | | | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Trabzon | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 |
| Toplam | 75 | 82 | 22 | 32 | 72 | 70 | 27 | 3 | 78 | 98 | 52 | 6 |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu

Tabloya göre; Ankara büyükşehir belediyesinde, 2019'da 10 iç denetçi ile 32 rapor üretilmiş, İstanbul'da 17 iç denetçi görevli iken hiç rapor üretilmemiş, 2020'de Antalya'da 4 iç denetçi 29 rapor üretmiş, Kahramanmaraş'ta 4 iç denetçi hiç rapor üretmemiş, 2021'de Antalya'da 4 iç denetçi 41 rapor düzenlemiş, Bursa'da 3 iç denetçi hiç rapor üretmemiştir.

Denetçi sayılarının 2019'da 75, 2020'de 72 ve 2021'de 78 olduğu; denetim, danışmanlık, inceleme olmak üzere toplam rapor sayılarının 2019'da 136, 2020'de 100, 2021'de 156 olduğu, 2018 yılı genel raporunda bu konuda bir veri olmadığı görülmüştür.

Yıllar itibarıyla büyükşehir belediyelerinde görevlendirilen iç denetçi sayılarında yüksek bir artış olmadığı, 2020 yılında COVID 19 etkisiyle rapor sayısında bir azalma olduğu, 2021 yılında ise düzenlenen rapor sayılarının diğer iki yıla oranla daha fazla olduğu görülmektedir.

5018 sayılı Kanunun geçici 5.maddesi ile kamu kurumlarında 31.12.2005 tarihi itibarıyla iç denetçilerin atanabilecekleri belirtilmiştir. Ancak 30.11.2022 tarihli İDKK raporunda; büyükşehir belediyelerine tahsis edilen toplam kadro sayısının 182, dolu kadro sayısının 94 olduğu, Kocaeli, Muğla, Tekirdağ büyükşehir belediyelerinde hiç iç denetçi bulunmadığı, Kahramanmaraş ve Mersin büyükşehir belediyelerinin tam kadro olduğu, bunun dışındaki büyükşehir belediyelerinde tahsis edilen kadroların yüzde yüz dolu olmadığı tespit edilmiştir. 5018 sayılı Yasa ile 2005 yılında iç denetçi atamalarına başlanmış olmasına rağmen 2022 yılı sonu itibarıyla kadroların yüzde 50'sinin hala boş olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Yasanın 63.maddesi ile Kamu İç Denetim Genel Tebliğinin 8.maddesi ile İDKK uygun görüşüyle üst yöneticiye bağlı iç denetçi sayısı üç ve üzerinde olan idarelerde İç Denetim Birimi Başkanlıkları kurulabilmektedir. İDKK 2022 güncel boş/dolu kadro sayıları verilerine göre 30 büyükşehir belediyesinden 19’unda iç denetçi sayısı 3’ün altındadır. İç denetim birimi kurma şartını taşıyan 11 büyükşehir belediyesi mevcut olup bu oran da yüzde 37’dir.

3.4. Ankara Büyükşehir Belediyesi Web Sitesinde Yayımlanan İç Denetim Rapor Sonuçları

Büyükşehir belediyelerinden sadece Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 ve 2020 iç denetim raporlarını web sitesinde yayımlamıştır. 2019 yılında 7 birim incelenmiş 17 bulgu, 2020 yılında 9 birim incelenmiş 95 bulgu tespit edilmiştir. Bileşenlere göre bulgu dağılımları 2019 yılında; Kontrol Ortamı 9, Risk Değerlendirme 1, Kontrol Faaliyetleri 3, Bilgi ve İletişim 4, 2020 yılında; Kontrol Ortamı 45, Risk Değerlendirme 14, Kontrol Faaliyetleri 16, Bilgi ve İletişim 13 ve İzleme 8’dir. 2019 ve 2020’de en fazla bulgu kontrol ortamına ait olup, 2019’da izleme ve risk değerlendirme, 2020’de izleme standardına ilişkin bulguların daha az olduğu gözlenmiştir. Söz konusu büyükşehir belediyesi iç denetim ile iç kontrol sistemi eksikliklerini dikkate alırken özellikle kurumsal yapıyı oluşturan ve güçlendiren kontrol ortamı bileşenini dikkate almıştır.

3.5. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (İKEP) Sonuçları

İKEP; iç kontrol sisteminin kurulması, yönetilmesi, işleyişi ve kontrolü amacıyla oluşturulan eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştirecek birim ya da kişilerin yer aldığı genellikle iki yıllık olarak hazırlanan ve belli bir takvime bağlanan planlardır. Eylem planları iç kontrol sisteminin iç kontrol standartları ile uyumlu çalışmasını içerir.

26.12.2007 tarihli Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile HMB iç kontrol sistemlerinin kurulması, kamu iç kontrol standartlarına uyumun sağlanması için çalışmaların belirlenmesi ve bu çalışmalara ilişkin eylem planı oluşturulmasını 31.12.2008 tarihine kadar düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç tüm kamu idarelerinden istemiştir. Ancak hazırlanan eylem planlarının farklı format ve içerikte olması ile yaşanan tereddütler sonucu Bakanlık 04.02.2009 tarihinde “Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi”ni hazırlamış ve kurumlardan eylem planlarını 30.06.2009 tarihine kadar hazırlamalarını, daha önce hazırlanmış eylem planı bulunanların 30.06.2011 tarihine kadar revize etmelerini istemiştir. Bu düzenlemeye rağmen eylem planı eksiklikleri olan ya da tamamlamayan kurumlar için 2013 tarihli genelge ile süre 31.12.2014 tarihine kadar uzatılmıştır.

5018 sayılı Kanun 2003 yılında yasalaşmış, ilgili tebliğ 2007’de yürürlüğe girmiş, 2009 yılında rehber düzenlenmiş ancak idareler yasal zorunlulukları yerine getirmediğinden uygulama 2014 yılına kadar uzatılmıştır.

HMB 02.12.2013 tarihli 10775 sayılı genelgesinde; Türkiye İstatistik Kurumunun adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre nüfusu 10.000’i geçmeyen belediyelerin, kamu standartlarına uyum sorumluluğu bulunduğu ancak eylem planı hazırlama zorunluluğu bulunmadığı belirtilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin yasal olarak eylem planı düzenleme zorunlulukları bulunmaktadır.

İKEP hazırlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmalardan; Karaman (2014); tez çalışmasında kamuda iç kontrol sisteminin kurulmasına verilen önemi belirlemek ve iç kontrol sistemi etkinliğini ölçmek için iç kontrol uyum eylem planlarını incelemiş ve Türkiye’de bulunan 3297 idarenin yüzde 18’inin (601 idare) iç kontrol eylem planlarını Maliye Bakanlığına göndermediğini tespit etmiştir. Araştırmada; idarelerin iç kontrole ilişkin mevcut durumlarını ortaya koymadıkları, somut eylemlerin tespit edilmeyerek genel ifadelerin kullanıldığı belirtilmiştir. Konuya ilişkin bir başka araştırmada, Ağmaz (2018); Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına uyumunu tespit etmek amacıyla büyükşehir belediyelerinin iç kontrol uyum eylem planlarını incelemiş ve araştırma sonucunda tüm büyükşehir belediyelerinin iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına genel uyumunun yüzde 48 olduğunu tespit etmiştir.

2018-2021 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesi üzerinde yapılan araştırmada; 16’sının İKEP hazırlamadığı ve yayımlamadığı tespit edilmiştir. 2009 yılında yapılan düzenlemeye göre İKEP hazırlayan ve yasaya ilk uyan Sakarya Büyükşehir Belediyesi olmuş ancak ilerleyen dönemlerde bu konudaki sürekliliği sağlayamamıştır. 2014’den itibaren kesintisiz İKEP düzenleyen Eskişehir, 2014-2021 yılları arasında 8 dönem İKEP hazırlayan tek büyükşehir belediyesi olmuştur. Aydın Büyükşehir belediyesi 2011-2021 yılları arasında 6 dönem İKEP düzenleyerek Eskişehir’in ardından ikinci sırayı almıştır. Ancak 2009 yılından itibaren düzenli olarak eylem planı düzenleyen büyükşehir belediyesi bulunmamaktadır. Ayrıca Antalya, Balıkesir, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Kocaeli, Malatya, Mardin, Konya, Şanlıurfa, Trabzon büyükşehir belediyeleri çalışma tarihi itibarıyla hiç İKEP düzenlememiştir.

Kurum faaliyetlerinin etkili, ekonomik, verimli olarak yerine getirilmesi, hedeflere ulaşmada iç kontrol sisteminin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının izlenebilmesi için Kamu İç Kontrol Standartları “İzleme” bileşeni doğrultusunda İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

Büyükşehir belediyelerinden sadece Ordu Büyükşehir Belediyesi 2020 yılı itibarıyla “İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu” hazırlamış ve kamuoyu ile paylaşmıştır. Buna göre; 2020 yılında 46 eylem önerildiği, 26’sının gerçekleşmediği, 2021 yılında 48 eylem önerildiği, 23’ünün gerçekleşmediği bu raporlarda görülmektedir.

3.6. İç Denetim Raporlarını Resmi İnternet Sayfasında Yayımlamayan Belediyeler

Sayıştay denetim raporlarında iç denetim raporu düzenlediği belirtilen ancak iç denetim raporlarını web sitelerinde yayımlamayan büyükşehir belediyelerine, CİMER ile ulaşılarak 2018-2020 yılları arasında iç denetim yapıp yapmadıkları, yapıldı ise hazırlanan iç denetim raporlarının belediye resmi internet sayfasında yayımlanması ya da tarafıma gönderilmesi istenilmiştir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi başvuruya cevap vermemiş, Antalya, Denizli, Erzurum, İstanbul, Kocaeli, Malatya, Mardin, Sakarya, Tekirdağ rapor düzenlemediğini belirtmiştir. Aydın, Denizli ve İstanbul büyükşehir belediyeleri 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereği raporlarını paylaşamayacaklarını bildirmiştir. Adana, Aydın, İstanbul, Kayseri ve Ordu büyükşehir belediyeleri yayınladıkları faaliyet raporlarından bu konuda bilgi edinilebileceğini belirtmiştir.

İç denetim raporlarının paylaşılması talebine karşı 30 büyükşehir belediyesinin yüzde 20'si (6 büyükşehir belediyesi) bu raporların yayınlanmasını mahremiyet ihlali saymakta, gizlilik esasına aykırı olduğunu belirtmektedir.

Şeffaflık; halkın, yönetimin yürüttüğü çalışma ve operasyonlar hakkında bilgi sahibi olması, gerekli bilgi ve belgeleri elde edebilmesi, yönetimde yer alması, yapılanları denetleyebilmesi veya yanırlardan hesap sorabilmesi gibi demokratik, temiz ve dürüst bir yönetim anlayışı olarak ifade edilmektedir (Akpınar, 2011, s.240). Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Aarhus Deklarasyonu; bilgiyi, bir vatandaşlık hakkı olarak ele almaktadır. Bu açıdan bakıldığında, bilgiye erişim kamu hesap verebilirliği için bir ön koşuldur (Nelson, 2003,s.252). Hesap verebilirlik; yetkili kurum ve şahısların görevlerini yerine getirirken önceden belirlenmiş gerekliliklere göre hareket etmeleridir (OECD, 2010, s.12). Hesap verebilirlik, bilmeye hakkı ve yetkisi olanlara performansı tam ve doğru olarak bildirmeyi gerekli kılan bir prosestir (Fabry, 2008, s.2).

5018 sayılı Yasanın 2.maddesinde kanunun amacı; kalkınma planı ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, hesap verebilir ve malî saydamlığı sağlayan, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Bu ifade ile hesap verebilirlik ve malî saydamlık vurgulanmıştır. Kanunun amacı çok açık ve net belirtilmesine rağmen büyükşehir belediyeleri tarafından iç denetim raporlarının paylaşılmasının gizlilik olarak kabul edilmesi, mahremiyet kapsamında değerlendirilmesi 5018 sayılı Kanunun ruhuna aykırılık oluşturmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinde şeffaflık, hesap verebilirlik yönetim anlayışının ilke olarak kurumsal düzeyde benimsenmediği düşünülmektedir.

Vergi kanunlarının anayasası kabul edilen 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 3.maddesinin 2.fıkrasında, *“Vergi kanunları lafzı ve ruhu ile hüküm ifade eder. Lafzın açık olmadığı hallerde vergi kanunlarının hükümleri, konuluşundaki maksat, hükümlerin kanunun yapısındaki yeri ve diğer maddelerle olan bağlantısı göz önünde tutularak uygulanır.”* denilerek kanunu uygulayanların kanunun söz ile ifade ettiği hükümlerin yanı sıra kanunun ruhunda yer alan maksadın da dikkate alınması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu düşünce doğrultusunda idareler yasaları okurken yasa gerekçesini dikkate almalı, yasanın çıkış amacını irdelerken ilgili hükümlerin maksadını gözden kaçırmamalıdır.

30 büyükşehir belediyesinin yüzde 27'si (8 belediye) iç denetim raporlarının yayınlanmasında yasal bir düzenleme olmadığını belirtmiştir. 5018 sayılı Kanunun 41.maddesinde Kamuoyuna açıklanacak ve internet sitesinde yayımlanacak rapor türleri belirlenmiş olup, iç denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasına yönelik herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Belediyelerin kamu niteliği taşımaları yasal düzenlemeler beklentisi yaratmakla birlikte 5018 sayılı yasa sorumluluk, bilgilendirme, şeffaflık ve hesap verebilir olma gerekliliği açıktır. Buna rağmen yasal bir yaptırım olması gerekliliği inancı taşıyan kamu kurumları için kanun koyucu tarafından bir düzenleme ile iç denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması sağlanabilir.

3.7. Dünyadaki Büyükşehir Belediyelerine İlişkin İç Kontrol Sistemleri Hakkındaki Bilgilere Örnekler

Dünyadaki iç kontrol sistemlerinin nasıl uygulandığını tespit etmek ve Türkiye'deki uygulamalarla kıyaslayabilmek adına dünyanın farklı kıtalarından ülkelerin büyükşehir belediyeleri seçilmiş ve incelenmiştir. İncelenen bu belediyelerde; iç kontrol sistemlerinin kurulması, yürütülmesi ile sonuçların kamuoyu ile paylaşılması konularında Türkiye'ye kıyasla uluslararası standartlara daha uyumlu çalıştıkları görülmüştür.

ABD-New York Belediyesi

New York Belediyesinde, iç kontrol programını yürüten İç Kontrol birimi (Office of the New York City Comptroller - Bureau of Audit) mevcuttur. Bu birim, belediye hizmetlerinin etkinliği, ekonomisi ve verimliliği ile ilgili iç kontrol mekanizmaları ve raporlama süreçlerini yürütür ve belediyenin mali yönetimi ile ilgili politika, prosedür ve uygulamalarını inceler ve raporunu yayınlar. New York Belediyesi bütçesi yıllık yayınlanır ve halka açıktır. Belediye faaliyetlerini denetleyen ve iç kontrol sistemini geliştiren İç Denetim Biriminin yanı sıra bağımsız denetim firmaları, denetim komisyonları ve mahkemeler de bulunmaktadır.

Kanada-Toronto Belediyesi

Toronto Belediyesi iç kontrol ve mali raporlama süreçleri hakkında yıllık bir rapor hazırlar, bu rapor kamuoyu erişimine açıktır. Rapor, belediyenin iç kontrole genel bakışını, mali raporlamanın bütünlüğü ve güvenilirliğini sağlamak için alınan önlemleri kapsar. Ayrıca, Toronto Şehir Denetçileri çeşitli şehir program ve hizmetlerinin iç kontrol denetimlerini de yürütür. Bu raporlar da Toronto Belediyesi web sitesinde kamuoyunun erişimine açıktır.

Güney Afrika-Cape Town Belediyesi

Güney Afrika'da Kamu Mali Yönetimi ve Denetim Yasası kapsamında tüm kamu kurumları, iç kontrol mekanizmalarını belirleyip bu mekanizmaların etkililiğini değerlendiren düzenli iç kontrol raporları hazırlamakla yükümlüdür. Cape Town Belediyesi iç kontrol raporları Güney Afrika Ulusal İç Kontrol Çerçevesi kapsamında yayınlanmaktadır. Belediyenin mali yıllık raporlarında iç kontrol sistem ve prosedürleri hakkında bilgi verilmekte, belediye meclis toplantılarında iç kontrol konuları ele alınıp raporlar sunulmakta ve Denetim Komitesi yıllık olarak iç kontrol raporları hazırlamaktadır.

Yeni Zelanda-Auckland Belediyesi

Yeni Zelanda'da, kamu kurumları (belediyeler dahil), İç Kontrol Standartları Yönetmeliğine uygun olarak iç kontrol sistemlerini uygulamakla kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerini belirleyip gerçekleştirmekle ve sürekli iyileştirmekle yükümlüdür. Yeni Zelanda Mali Denetim Bürosu kamu sektörü kuruluşlarının mali raporlarını denetler, iç kontrol sistemlerini inceleyerek raporlar hazırlar ve bu raporlar kamuoyuyla paylaşılır.

Auckland yerel yönetimini gerçekleştiren Auckland Konseyi hem finansal hem de operasyonel işlemleri yönetmek için iç kontrol sistemlerini kullanmaktadır. Konsey, finansal raporlama süreçleri ve iç kontrol sistemleri etkinliğini değerlendiren yıllık iç kontrol raporu hazırlamaktadır. Konsey'in bağımsız denetim kuruluşu Audit New Zealand, finansal durum ve iç kontrol sistemi etkinliğini değerlendiren yıllık dış denetim raporu hazırlayıp kamuoyuna sunmaktadır.

Almanya-Berlin Belediyesi

Berlin İç Denetim Birimi (Inneres Prüfungsamt) hükümetin iç kontrol mekanizmalarının etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek amacıyla yıllık olarak İç Kontrol Raporu yayınlamaktadır. Berlin Eyaleti Maliye Yönetimi İdaresi "Kontrol Daha İyidir" adlı iç kontrol rehberi ile hükümet çalışanlarına risk yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve etik konusunda bilgi ve tavsiyeler sunmaktadır. Berlin hükümeti, hizmet verimliliği ile kamu kaynaklarının doğru kullanımını değerlendirmek için her yıl bir Mali Rapor (Haushaltsrechnung) ile Performans Raporu (Leistungsbericht) yayınlamaktadır.

Berlin şehrinin iç kontrol ve risk yönetimi faaliyetlerini yürüten Berlin Senatosu tarafından belirlenen "iç kontrol konsepti" tüm idari birimlerde uygulanmakta ve her idari birim kendi iç kontrol sistemi ve prosedürlerini geliştirmektedir. Berlin'de bulunan "Audit Court" adlı kurum, Berlin yönetimi ve hizmetlerinin yasalara, yönetmeliklere ve diğer ilgili düzenlemelere uygunluğunu denetleyip, iç kontrol ve risk yönetimi konularını da içeren yıllık rapor düzenlemekte, bu rapor Berlin şehir meclisi ve kamuoyu tarafından takip edilmektedir.

3.8. Ankara Büyükşehir Belediyesi İle Gerçekleştirilen Örnek Uygulama Çalışması

İç kontrol sisteminin nasıl işlediği ve nasıl işlemesi gerektiği konularında örnek bir uygulama ortaya koymak için Ankara Büyükşehir Belediyesi ile görüşülmüş Genel Sekreter onayı ile birimlerinden biri olan Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığında Yapılan Örnek Uygulama;









1. Envanter Oluşturulması: İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü birim yönergeleri doğrultusunda, personel ve Şube Müdürü ile birimin tüm operasyonel iş ve işlemlerinden oluşan müdürlük envanteri oluşturulmuştur.

Tablo 2. Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Envanteri

| | |
|---------------|--|
| 1 | KIRSAL HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI |
| 1.1. | Tarımsal Yapılar ve Sulama Şube Müdürlüğü |
| 1.2. | Tarımsal Araştırma, Geliştirme ve Üretim Şube Müdürlüğü |
| 1.3. | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü |
| 1.3.1. | İhale İşleri Şefliği |
| 1.3.1.1 | Doğrudan Temin Süreci |
| 1.3.1.2 | Açık İhale Süreci |
| 1.3.1.3 | Pazarlık Usulü Satın Alma Süreci |
| 1.3.1.4 | Acil Alım Süreci |
| 1.3.2. | İdari İşler Şefliği |
| 1.3.2.1 | Personel Göreve Başlama İşlemleri Süreci |
| 1.3.2.2 | Personel Mal Bildirimi İşlemleri Süreci |
| 1.3.2.3 | Personel Emeklilik İşlemleri Süreci |
| 1.3.2.4 | Personel İzin İşlemleri Süreci |
| 1.3.2.5 | Personel Ulaşım Kartı Süreci |
| 1.3.2.6 | Personel Yemek Kartı Süreci |
| 1.3.2.7 | Arazi Tazminatı Süreci |
| 1.3.2.8 | Geçici Görev Yoluğu Süreci |
| 1.3.2.9 | Evrak Kayıt Süreci |
| 1.3.2.10 | Ambar ve Demirbaş İşleri Süreci |
| 1.3.2.11 | Görevli Araç Kontrolü ve Puantajı Süreci |
| 1.3.2.12 | Kredi/Avans Kullanımı Süreci |
| 1.3.2.13 | Fatura Ödemeleri İşlemleri Süreci |
| 1.3.2.14 | Para İadesi İşlemleri Süreci |
| 1.3.3. | Strateji Geliştirme Şefliği |
| 1.3.3.1 | Kuruluş Brifingi Hazırlama Süreci |
| 1.3.3.2 | Faaliyet Raporu Süreci |
| 1.3.3.3 | Stratejik Plan ve Stratejik Plan Değerlendirme Tablosu Süreci |
| 1.3.3.4 | Performans Programı Hazırlama Süreci |
| 1.3.3.5 | Bütçe Hazırlama Süreci |
| 1.3.3.6 | Yönetmelik Hazırlama Süreci |
| 1.4. | Bitkisel Üretim Şube Müdürlüğü |
| 1.5. | Hayvancılık Hizmetleri Şube Müdürlüğü |

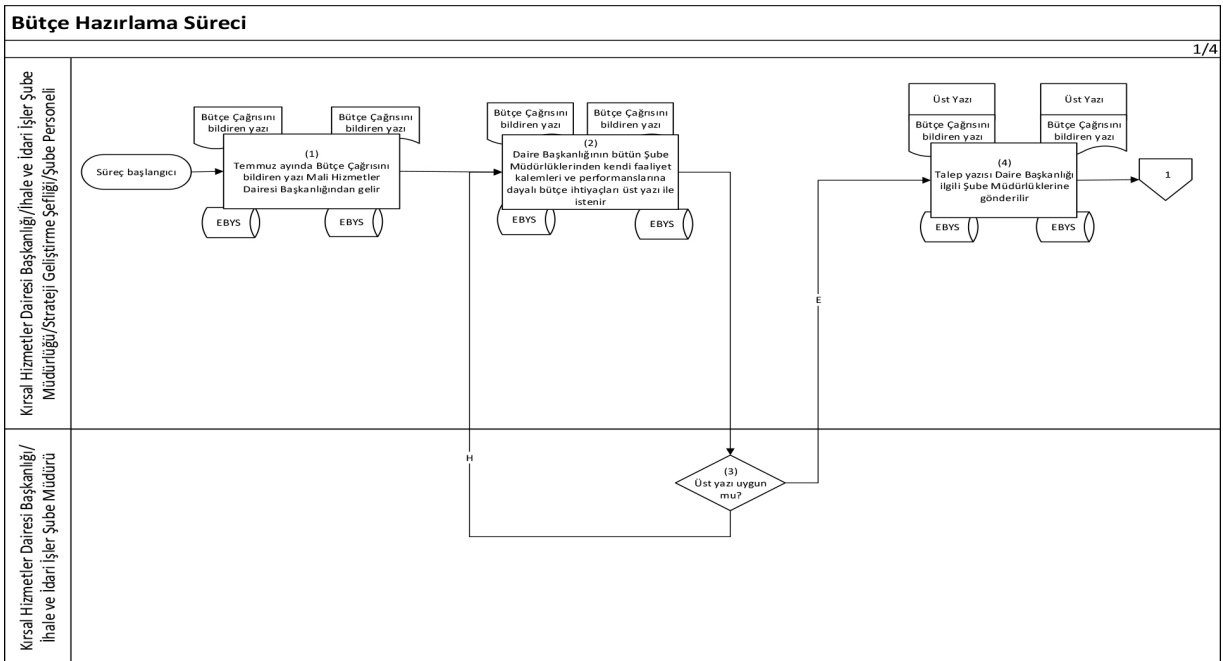
2. Süreçlerin Hazırlanması: İç kontrol açısından önemli kabul edilen ve idarelerin faaliyetlerini gerçekleştirirken kontrol imkanı sağlayan süreç kavramı İngilizce “process” sözcüğü karşılığıdır. Süreç, bir girdiyle başlayan, bu girdiye değer ekleyerek hizmet/ürün almak isteyenlerin beklentilerini karşılayacak belirli bir çıktı üreten birbiriyle bağlantılı, tekrarlanan adımlar, eylem ve işlemler dizisidir.

Süreç akış şemaları bir süreci oluşturan iş ve işlemlerin ve bu işler arasındaki mantıksal sıralamanın (öncelik, sonralık, paralellik ilişkilerinin) belli semboller, oklar ve açıklamalar kullanılarak şekilsel/görsel olarak gösterimidir. Bu şemalar faaliyetlerin adım adım takip edilebildiği yetkilisi ve sorumlusunun gösterildiği diyagramlardır.

| | |
|---|--|
|  | Başlangıç/Bitiş ; İş akışının başlangıç/bitiş noktasını belirtmek amacı ile kullanılmaktadır. Elips şeklindedir. |
|  | Faaliyet/İşlem Adımı ; Süreçte bulunan işlem adımlarının açıklandığı, yapılan işlerin ifade edildiği alanlardır. |
|  | Karar/Onay ; süreç boyunca ortaya çıkan karar aşamalarının göstergesidir. Karar aşamaları baklava şeklinde kutular içerisinde gösterilir. |
|  | Doküman ; İşlem adımlarında bulunan girdi ve çıktıları ifade eden belgelerdir. |
|  | Bağlayıcı ; Şekilleri eklerken birbirine bağlamak için kullanılır |
|  | Sayfa İçi Başvuru ; Bu küçük daire sonraki (veya önceki) adımın çizim üzerinde başka bir yerde olduğunu gösterir. |
|  | Elektronik Sistem ; İşlem adımlarında kullanılan yazılım uygulamalarını ifade eder (EBYS, MYS,.. vb). |
|  | Sayfa Bağlayıcı ; İş akış şeması sayfaya sığmadığında izleyen sayfaya geçişte bağlantı noktası olarak kullanılır. |

Şekil 1. Süreç Akış Şeması Sembolleri

İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü ile oluşturulan envanter doğrultusunda süreçler birimde görevli personelle çalışılarak işlem adımları ofis programı Visio aracılığı ile çizilmiştir. “Bütçe Hazırlama Süreci”ne göre; sürecin adı, gerçekleştiren personele ait kulvar ile işlem adımları tabloda görülmektedir. Her bir işlem adımı bir kutuyu ifade etmekte, sol başta süreç girdisi (örnek: Bütçe Çağrısı Bildiren Yazı) sağda süreç çıktısı yer almakta, alt kısımlarda yer alan EBYS (Elektronik Bilgi Yönetim Sistemleri), MYS (Mali Yönetim Sistemi) gibi ifadeler süreç adımıyla kullanılan bilgi sistemlerini göstermektedir.



Şekil 2. Bütçe Hazırlama Süreci

3. Süreç Kartlarının Hazırlanması: Visio programında adımları simgeleyen kutularda detaylı bilgiye yer verilemediğinden açıklamalar süreç kartında yer alır. Süreç kartları oluşturulurken tabloda kullanılan tanımlama ve açıklama bilgileri aşağıdaki gibidir.

Tablo 3. İş Süreçleri Tanım ve Açıklama Bilgileri

| | |
|--|--|
| Süreç Özellikleri: | Kurum, birim, alt birim, süreç adı, süreç kapsamı, sürecin amacı gibi bilgilerinin yer aldığı bölümdür. |
| Sürecin Adı: | Birimin çalışma yönergesinde belirtilen iş ve işlemler süreç adı olarak belirlenir. |
| Sürecin Kapsamı: | Sürece ilişkin çerçevenin ne olduğunu belirtir. |
| Sürecin Amacı: | Bu sürecin varoluş sebebi ifade edilmelidir. |
| Sürecin İlişkili Olduğu Mevzuat: | Gerçekleştirilen sürecin yasal dayanağını belirtir. |
| Kullanılan Form: | Süreç gerçekleştirilirken yasal olarak ya da kurumun süreç işleyişinde kullandığı form niteliğindeki belgeler. |
| Süreç Aktiviteleri: | Visioda yer alan her adım. |
| Aktivite Sıra: | Süreç adımlarının sıra numarası ile belirtildiği sütun. |
| Aktivite Adı: | Süreç adımlarının kısaltılmış olarak ifade edildiği ve visioda yer alan her bir işlem adımı. |
| Aktivite açıklaması: | Visioda detaylandırılmayan işlem adımlarının açıklamaları. |
| Aktiviteyi Gerçekleştiren/Onaylayan Personel: | İş adını gerçekleştiren/onaylayan personelin görev unvanı yazılmalıdır. |
| Sürecin Girdileri: | Alt sürecin başlamasına esas teşkil eden bilgi, belge vb. ifade edilmelidir. |
| Sürecin Çıktıları: | Alt sürecin sonucunda ne elde edildiği ifade edilmelidir. |
| Kullanılan Yazılım: | İş adımı içerisinde kullanılan sistem ifade edilmelidir. |

“Bütçe Hazırlama Süreci”nin süreç kartı aşağıda yer almaktadır.

Tablo 4. Bütçe Hazırlama Süreci Süreç Kartı

| Süreç Özellikleri | | | | | | |
|---------------------------------|---|---|--|--|--|--------------------|
| Kurum | ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ | | | | | |
| Birim | Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı | | | | | |
| Alt Birim | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü | | | | | |
| Süreçin Adı | Bütçe Hazırlama Süreci | | | | | |
| Süreçin Kapsamı | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından gelen bütçe çağrısı yazısı ile süreç başlar Daire Başkanlığının tüm şube müdürlüklerinin verdiği bilgi ve belgelerin konsolide edilerek birim bütçesinin hazırlanıp üst yazı ile Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına gönderilmesi ile son bulur | | | | | |
| Süreçin Amacı | Daire başkanlığı olarak birim bütçesinin hazırlanması | | | | | |
| Süreçin İlişkili Olduğu Mevzuat | İlgili Mevzuat | | | | | İlgili Madde No |
| | 5018 sayılı Kanun | | | | | |
| 5393 sayılı Kanun | | | | | | |
| Kullanılan Form | | | | | | |
| Süreç Gerçekleştiren Personel | | | | | | |
| No | Görevi İfa eden | Telefon | E-mail Adresi | Birimi | Görev/Unvan | |
| 1 | M.... Ö..... | (312) 507 - .. | | İhale ve İdari İşler Şube Müd./Strateji Geliştirme Şefliği | İktisatçı/Şirket Personeli | |
| 2 | M.... Y..... | (312) 507 - .. | | İhale ve İdari İşler Şube Müd./Strateji Geliştirme Şefliği | Peyzaj Mimarı/Şirket Personeli | |
| Süreç Aktiviteleri | | | | | | |
| Aktivite Sıra No | Aktivite Adı | Aktivite Açıklaması | Aktiviteyi Gerçekleştiren/Onaylayan | Girdiler | Çıktılar | Kullanılan Yazılım |
| 1 | Temmuz ayında Bütçe Çağrısını bildiren yazı Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından gelir | 10/12/2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu kanunda değişiklik yapan 22/12/2005 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca bütçe hazırlanır. Haziran ayında Belediye Başkanı tarafından bütçe çağrısı yapılır. Temmuz ayında Bütçe Çağrısını bildiren yazı Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından gelir. | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Bütçe Çağrısını bildiren yazı | Bütçe Çağrısını bildiren yazı | EBYS |
| 2 | Daire Başkanlığının bütün Şube Müdürlüklerinden kendi faaliyet kalemleri ve performanslarına dayalı bütçe ihtiyaçları üst yazı ile istenir | Daire Başkanlığının bütün Şube Müdürlüklerinden kendi faaliyet kalemleri ve performanslarına dayalı bütçe ihtiyaçları üst yazı ile istenir | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Bütçe Çağrısını bildiren yazı | Üst Yazı Bütçe Çağrısını bildiren yazı | EBYS |
| 3 | Üst yazı uygun mu? | Üst yazı uygun ise Şube Müdürü imzalar değil ise tekrar kontrolü ve düzeltilmesi için ilgili personele gönderir | İhale ve İdari İşler Şube Müdürü | | | |
| 4 | Talep yazısı Daire Başkanlığı İlgili Şube Müdürlüklerine gönderilir | Talep yazısı Daire Başkanlığı İlgili Şube Müdürlüklerine gönderilir | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Üst Yazı Bütçe Çağrısını bildiren yazı | Üst Yazı Bütçe Çağrısını bildiren yazı | EBYS |
| 5 | Gelen yazı doğrultusunda İlgili Şube Müdürlüklerince hazırlanan bilgi, belge ve tablolar üst yazı ekinde gönderilir | Gelen yazı doğrultusunda İlgili Şube Müdürlüklerince hazırlanan bilgi, belge ve tablolar üst yazı ekinde gönderilir | İlgili Şube Müdürlükleri/Şube Personeli | Üst Yazı Bütçe Çağrısını bildiren yazı | Üst Yazı Bilgi, belge ve tablolar | EBYS |
| 6 | Şube Müdürlüklerince hazırlanan bilgi, belge ve tablolar üst yazı ekinde gelir | Şube Müdürlüklerince hazırlanan bilgi, belge ve tablolar üst yazı ekinde gelir | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Üst Yazı Bilgi, belge ve tablolar | Üst Yazı Bilgi, belge ve tablolar | EBYS |
| 7 | Şube Müdürlüklerinden gelen tüm bilgi, belge ve tablolar konsolide edilerek bütçe taslağı hazırlanır | Şube Müdürlüklerinden gelen tüm bilgi, belge ve tablolar konsolide edilerek bütçe taslağı hazırlanır | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Bilgi, Belge ve Tablolar | Birim Bütçe Taslağı | |
| 8 | Hazırlanmış olan bütçe taslağı onaylamak üzere İlgili Şube Müdürlüklerine fiziki olarak gönderilir | Hazırlanmış olan bütçe taslağı onaylamak üzere İlgili Şube Müdürlüklerine fiziki olarak gönderilir | Strateji Geliştirme Şefliği/Şube Personeli | Birim Bütçe Taslağı | Birim Bütçe Taslağı | |
| 9 | Hazırlanan taslakta düzeltme talebi var mı? | Hazırlanan taslakta düzeltme talebi var mı? | İlgili Şube Müdürlükleri/Şube Personeli | | | |
| 10 | Gerekli düzeltmeler yapılır | Gerekli düzeltmeler yapılır | İlgili Şube Müdürlükleri/Şube Personeli | Birim Bütçe Taslağı | Bilgi, Belge ve Tablolar | |

4. Risklerin Tespiti ile Değerlendirilmesi: Risk, idarelerin stratejik planda yer alan misyon ve vizyona ulaşmalarını olumlu/olumsuz yönde etkileyebilecek olay veya durumlardır. Risk olumlu yönde etkilediğinde fırsat, olumsuz yönde etkilediğinde tehdit olarak değerlendirilir.

Risk yönetimi, ne zaman, nasıl ortaya çıkacağı bilinmeyen risklerin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi ve bu riskler içerisindeki potansiyel fırsatların değerlendirilmesi için kurum kaynaklarının etkin şekilde planlanması, organize edilmesi, yönetilmesi ile kontrolünden oluşan faaliyetlerin tümü olarak ifade edilebilir (Akın Acuner, 2005, s.46). Risk yönetimi yaklaşımında; riskler belirlenir, değerlendirilir, risklere **yönelik** alınacak tedbirler belirlenir, izlenir ve raporlanır.

İhale ve İdari İşler Müdürlüğüne ait iş süreçleri oluşturulduktan sonra her bir süreç için riskler tespit edilmiştir. Birim yöneticisi ve ilgili iş sürecinde görev alan personel ile uygun bir ortamda bir araya gelinerek risklerin tespiti amacıyla beyin fırtınası çalışması gerçekleştirilmiştir. Süreç hedefleri net bir şekilde ortaya konularak tüm katılımcılarla, belirlenen hedeflere ulaşmada olası riskler konusunda çok sayıda fikir üretilmiştir. Risk gerçekleşirse hangi hedeflere ulaşamayacağı ve tür sorunlar yaşanabileceği belirlenmiştir. Katılımcılar ile belirlenen riskler oylanarak risk etki ve olasılık puanları oluşturulmuştur. Risklere verilecek cevaplar (kabul et, reddet, devret, kaçın) belirlenirken risk seviyesinin risk iştahı içerisinde (kabul edilebilir seviyede) olup olmadığı, hangi cevabın daha uygun olacağı ve risklerin etki ve/veya olasılığı düşünülerek risklerin en iyi şekilde nasıl azaltılabileceği belirlenmiştir. Yapılan çalışma ile oluşturulan “Bütçe Hazırlama Süreci Risk Tablosu” için 6 risk belirlenmiş, risklere karşı alınacak tedbirler önerilmiştir. Örnek tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 5. Bütçe Hazırlama Süreci Risk Tablosu

| ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KIRSAL HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI İHALE VE İDARI İŞLER ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ 1.3.3.5. Bütçe Hazırlama Süreci | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------------------------|---|-------------|--|--|---|---------------------|-----------------|---------------------|---------------|---|-------------------------|---------------------|---------------------|---------------|--|-----------------------|--------------------|
| Kurum Adı | Organizasyonel Birim | Süreç | Risk Tanımı | Risk Türü | Nedenler | Sonuçlar | Paydaşlar | Doğal Risk Olasılık | Doğal Risk Etki | Kalıtımlı Risk Skor | Önem Derecesi | Mevcut Risk Kontroleri | Kalıtımlı Risk Olasılık | Kalıtımlı Risk Etki | Kalıtımlı Risk Skor | Önem Derecesi | İlave Risk Kontroleri | Riske Verilecek Yanıt | İlave Kontrol Türü |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Toplamda yeterli veya aşırı bütçe tahvil verilmesi | Operasyonel | *Personelin dikkatsiz olması, *Personelin dalgın olması, *Personelin yetkin olmaması *Güden kaçması *Yeterli kontrolün geçmemesi | *Satın almırlarda yetersiz ödenekle karşılanması *İlgili ödenek kodundan yetersiz bakiye nedeniyle kodlar arası aktarım gerektirmesi *Nİ içinde iş yükünü artması *İhale ve alımlarda çalışma düzeninde aksaklıklara sebep olması *Sürecin uzaması | *İlgili Şubeler *Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *İşlemler gerçekleştirilirken Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile irtibatla kalınarak ilerlemesi *Bütçe programı hakkında eğitim verilmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Bütçe işleri hakkında eğitimlerin periyodik olarak verilmesi devam edilmesi *Bu iş yapan çalışan yetkin personelin görev yerinin değiştirilmesmesi *Bu iş kapsamında yeni başlayan personele eğitim verilmesi *Bu birimde görev yapacak personelin yetkin olmasına dikkat edilmesi | Kontrol Et | Önleyici |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Mevcuttaki Bütçe Programının verimli şekilde kullanımın bilinmemesi | Operasyonel | *Personelin yetkin olmaması | *Bütçe kalemlerinin doğru tahvil verilmesine engel olması | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *Kontrolörlerin sistile yoluyla gerçekleştirilmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Bütçe Program periyodik eğitimlerin verilmesi *Bu iş yapan personelin yetkin olması *Bu görevi yerine getiren personelin görev yerinin değiştirilmesmesi | Kontrol Et | Önleyici |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Yanlış kod girisi ile yanlış kalemlere tahvil verilmesi | Operasyonel | *Personelin dikkatsiz olması, *Personelin dalgın olması, *Personelin yetkin olmaması *Güden kaçması *Yeterli kontrolün geçmemesi | *Satın almırlarda yetersiz ödenekle karşılanması *İlgili ödenek kodundan yetersiz bakiye nedeniyle kodlar arası aktarım gerektirmesi *Nİ içinde iş yükünü artması *İhale ve alımlarda çalışma düzeninde aksaklıklara sebep olması *Sürecin uzaması | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *Kontrolörlerin sistile yoluyla gerçekleştirilmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Bu konuda eğitimlerin verilmesi *Bu iş yapan personelin yetkin olması *Bu görevi yerine getiren personelin görev yerinin değiştirilmesmesi | Kontrol Et | Önleyici |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Merkez binaya olan uzaklık sebebiyle anlık bilgi alışverişinde sıkıntı yaşanabilmesi | Operasyonel | lokasyon sorunu bulunması | Bütçenin doğru ve işlerli olacak şekilde hazırlanmaması *Bütçe kalemlerinde yetersiz ödenek olgusunu | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *Telefonla irtibat sağlanması *Gerekmesi halinde görevli personel Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına gitmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Personelin sorması muhtemel sorular için Bütçe çalışmalarını ile ilgili soru-cevap bankası oluşturulması *Bütçe hazırlık dönemlerinde Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yardım ekipleri oluşturulması | Kontrol Et | Önleyici |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Enflasyonist piyasa sebebiyle bütçe kalemlerindeki tekliflerin öngörüsünde zorluk yaşanması | Operasyonel | *Personelin yetkin olmaması *Yeterli kontrolün geçmemesi | *Nİ içinde iş yükünü artması *İhale ve alımlarda çalışma düzeninde aksaklıklara sebep olması *Sürecin uzaması | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *İşlem adının geçilebilirlikten Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile irtibatla kalınarak ilerlemesi *Bütçe programı hakkında eğitim verilmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Bütçe Program periyodik eğitimlerin verilmesi *Bu iş yapan personelin yetkin olması *Bu görevi yerine getiren personelin görev yerinin değiştirilmesmesi | Kontrol Et | Önleyici |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi | İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (Strateji Geliştirme Şefliği) | Bütçe Hazırlama Süreci | Tekliflerin öngörüsünde zorluk nedeniyle yıl içinde ödenek aktarım ihtiyacı olması | Operasyonel | *Personelin yetkin olmaması *Yeterli kontrolün geçmemesi | *Nİ içinde iş yükünü artması *İhale ve alımlarda çalışma düzeninde aksaklıklara sebep olması *Sürecin uzaması | Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı | 4 | 5 | 20 | ÇOK YÜKSEK | *İşlem adının geçilebilirlikten Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile irtibatla kalınarak ilerlemesi *Bütçe programı hakkında eğitim verilmesi | 3 | 5 | 15 | YÜKSEK | *Bütçe Program periyodik eğitimlerin verilmesi *Bu iş yapan personelin yetkin olması *Bu görevi yerine getiren personelin görev yerinin değiştirilmesmesi | Kontrol Et | Önleyici |

Risk seviyesinin daha rahat algılanmasını sağlayan, riskler için verilen değerler ile bu değerlerin basit gösteriminde risk haritaları denilmektedir. İhale ve İdari İşler Müdürlüğü “Bütçe Hazırlama Süreci” risk puanlarına göre risk haritası oluşturulmuştur.

| | | | | | | |
|----------|---|---|----|------|----|----|
| OLASILIK | 5 | 5 | 10 | 15 x | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| ETKİ | | | | | | |

Şekil 3. “Bütçe Hazırlama Süreci” Risk Haritası

Risk Değerlendirme Tablosunun Oluşturulması: Süreçlerden çıkarılan riskler konsolide edilerek şubenin “Risk Değerlendirme Tablosu” oluşturulmuştur. Birimin 24 sürecine ilişkin 79 risk belirlenmiştir.

5.Risk Eylem Planlarının Oluşturulması: Risk eylem planları, belirlenen risklerin etkilerini minimize etmeye yönelik olarak belirli bir zaman dilimi içerisinde uygulamaya alınması planlanan kontrol faaliyetlerini içerir.

İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü ile risklere yönelik alınacak tedbirler belirlendikten sonra, risk kapasitesi ile risklere karşı verilecek yanıtların üretilmesi, risklerinin etkisinin azaltılması ya da hafifletilmesi amacıyla gerçekleştirilen “Risk Eylem Planı”nın bir bölümü aşağıda yer almaktadır.

Tablo 6. İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü Risk Eylem Planı Tablosu

| ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KIRSAL HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI 2023 YILI RİSK EYLEM PLANI TABLOSU | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|----------------------------------|--|--|-----------------------|-------------------|-------------------|---------------|--|-----------------------|--------------------|--|---------------------------|-------------------------|----------|
| Organizasyonel Birim | Süreç Kodu | Süreç Adı | Risk Tanımı | Mevcut Risk Kontrolleri | Kalıntı Risk Olasılık | Kalıntı Risk Etki | Kalıntı Risk Skor | Önem Derecesi | İlave Risk Kontrolleri | Riske Verilecek Yanıt | İlave Kontrol Türü | Öngörülen Eylemler | Eylemlerin Başlama Tarihi | Eylemlerin Bitiş Tarihi | Açıklama |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.2. | Açık İhale Süreci | Teknik Şartnamenin yeterli ve açık teknik özellikleri barındırmaması | *Şube personeli ve şube müdürü tarafından kontrol edilmesi *Gerekli düzeltmeler için ilgili birime yazı yazılması | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Teknik Şartname hazırlayabilen yetkin personel temin edilmesi | Kontrol Et | Önleyici | İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından İhale konusunda yetkin personel alım talebi için üst yöneticiden Olur alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.2. | Açık İhale Süreci | İhale ve alım işlemleri güünlük içerdiğinden personelin çalışma ortamının ve arşivin konumunun güünlüğe uygun olmaması | *Personel dikkatli davranması *Şubede bulunan dolapların kilitlemesi | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Kilitli bir arşiv odası olması, *İhale birimi için ayrı bir çalışma ortamı oluşturulması | Kontrol Et | Önleyici | *Üst yönetiminden arşiv odası oluşturulması konusunda onay alınması *İst yönetiminden ayrı bir oda temini için onay alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.3. | Pazarlık Usulü Satın Alma Süreci | Teknik Şartnamenin yeterli ve açık teknik özellikleri barındırmaması | *Şube personeli ve şube müdürü tarafından kontrol edilmesi *Gerekli düzeltmeler için ilgili birime yazı yazılması | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Teknik Şartname hazırlayabilen yetkin personel temin edilmesi | Kontrol Et | Önleyici | İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından İhale konusunda yetkin personel alım talebi için üst yöneticiden Olur alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.3. | Pazarlık Usulü Satın Alma Süreci | İhale ve alım işlemleri güünlük içerdiğinden personelin çalışma ortamının ve arşivin konumunun güünlüğe uygun olmaması | Personel dikkatli davranması *Şubede bulunan dolapların kilitlemesi | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Kilitli bir arşiv odası olması, *İhale birimi için ayrı bir çalışma ortamı oluşturulması | Kontrol Et | Önleyici | *Üst yönetiminden arşiv odası oluşturulması için onay alınması *Üst yönetiminden ayrı bir oda temini için onay alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.4. | Açık İhale Süreci | Teknik Şartnamenin yeterli ve açık teknik özellikleri barındırmaması | *Şube personeli ve şube müdürü tarafından kontrol edilmesi *Gerekli düzeltmeler için ilgili birime yazı yazılması | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Teknik Şartname hazırlayabilen yetkin personel temin edilmesi | Kontrol Et | Önleyici | İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından İhale konusunda yetkin personel alım talebi için üst yöneticiden Olur alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |
| İhale ve İdari İşler Şube Müdürlüğü (İhale İşler Şefliği) | 1.3.1.4. | Açık İhale Süreci | İhale ve alım işlemleri güünlük içerdiğinden personelin çalışma ortamının ve arşivin konumunun güünlüğe uygun olmaması | Personel dikkatli davranması *Şubede bulunan dolapların kilitlemesi | 2 | 5 | 10 | ORTA | *Kilitli bir arşiv odası olması, *İhale birimi için ayrı bir çalışma ortamı oluşturulması | Kontrol Et | Önleyici | *Üst yönetiminden arşiv odası oluşturulması konusunda onay alınması *Üst yönetiminden ayrı bir oda temini için onay alınması | 1.06.2023 | 31.12.2023 | |

Süreçler, süreç kartları, risk değerlendirme ve risk eylem planlarına ilişkin yapılan çalışmada HMB ile Türk Standartları Enstitüsü dokümanlarından yararlanılmıştır.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

İç kontrol sistemi, idarelerin kurumsal olarak yapılarını kurmalarını sağlayan aktif, katılımlı ve canlı bir sistemdir. Kurumların hedeflerine ulaşmalarında izleyecekleri yolu belirleyen mali ve mali olmayan tüm işlemleri içeren, faaliyetlerini gerçekleştirirken olası riskleri tespit ederek değerlendiren ve riskleri ortadan kaldırmaya ya da etkisini azaltmaya yönelik çalışan, tüm personelin yer aldığı iç ve dış denetim ile sonuçların değerlendirildiği bütüncül bir yapıdır.

Kamu ve özel sektörde etkin, etkili ve verimli faaliyet göstermek ve faaliyet sonuçlarını şeffaf ve hesap verebilir şekilde paylaşmak için iyi tasarlanmış ve işleyen iç kontrol sistemi bugün tüm dünyada kabul görmektedir. Türkiye de COSO Modelini esas alarak 2007 yılından itibaren bu standartları kamuda uygulamaya koyup iç kontrol sisteminde dünyadaki düzenlemelerle paralel bir yol izlemektedir.

Kamu içinde yer alan belediyeler, Türkiye’de yerel yönetim kapsamında halka direkt hizmet sunan önemli ölçüde kaynaklara sahip birimlerdir. Bu çalışmada kamu iç kontrol standartları çerçevesinde Türkiye’deki büyükşehir belediyelerine yönelik yayınlanan raporlar ele alınarak bunların iç kontrol sistemlerine ilişkin sözel verileri sayısallaştırılarak mevcut durumları ortaya konulmaya çalışılmış, ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi ile bir örnek uygulama yapılarak belediyelerde süreç ve risk çalışmalarına kaynak olacak bir doküman oluşturulmuştur.

Çalışmada; 2018-2021 yılları arası Sayıştay Denetim Raporları sonuçlarına göre iç kontrol sisteminin “Risk Değerleme Bileşeni” hariç dört bileşenin yükselen bir trend izlediği; buna göre, dört yılın ortalamalarında Kontrol Ortamının yüzde 39, Risk Değerlendirmenin yüzde 45, Kontrol faaliyetlerinin yüzde 29, Bilgi ve İletişimin yüzde 32, İzlemenin yüzde 39 olduğu gözlenmiştir.

2018-2021 yılları arası Faaliyet Raporları sonuçlarına göre; iç kontrol sistemi verilerinde “Bilgi ve İletişim” bileşeni hariç diğer dört bileşende artış görülmektedir.

2018-2021 yılları arası HMB İç Denetim Genel Raporlarına göre; 30 büyükşehir belediyesinin 2018’de yüzde 37, 2019’da yüzde 43, 2020’de yüzde 40, 2021’de yüzde 50’sinin iç denetim raporu düzenlediği, dört yılın ortalamasının yüzde 43 olduğu görülmüştür.

İç denetim raporu düzenleyen ve kamuoyu ile paylaşan tek belediye Ankara Büyükşehir Belediyesidir.

2018-2021 yılları arası yayınlanan İKEP sonuçlarına göre; 30 büyükşehir belediyesinin yüzde 53’ünün eylem planı hazırlamadığı, İKEP yayımlayanlardan yüzde 76’sının Kamu İç Kontrol Standartları genel şartlarına karşı makul güvence sağlayabildiklerini belirttikleri, içlerinden sadece Ordu belediyesinin iç kontrol sistem işleyişine yönelik olarak “İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu” hazırladığı ve kamuoyu ile paylaştığı görülmüştür.

İç denetim raporlarını kamuoyu ile paylaşmayan belediyelerden raporların paylaşılması için talep oluşturulmuştur. Gelen cevaplarda; 9 büyükşehir belediyesi iç denetim raporu düzenlemediğini, 2 büyükşehir belediyesi iç denetim birimi olmadığını, 6 büyükşehir belediyesi raporun açıklanmasının gizlilik

ilkesine aykırı olduğunu, 8 büyükşehir belediyesi mevzuatta iç denetim raporunun kamuoyu ile paylaşılmasına ilişkin düzenleme olmadığını belirtmiş, 1 büyükşehir belediyesi de başvuruya cevap vermemiştir.

Dünyadaki iç kontrol uygulamalarına örnek teşkil etmek üzere 5 büyükşehir belediyesi ile ilgili bilgi edinilmiş, bu belediyelerin iç kontrol standartlarına uyumlu oldukları ve iç kontrol sistemine ilişkin raporları kamuoyu ile paylaştıkları görülmüştür.

2003’de yürürlüğe giren 5018 sayılı Yasa ile iç kontrole yönelik düzenlemeler yapılmakla birlikte iç kontrol çalışmaları kamuda 2018 yılından itibaren Sayıştay denetim raporlarının iç kontrol sistemini dikkate alması ile önem kazanmıştır. Ancak uygulama hala yüzde 50 civarındadır. Sayıştay denetim raporlarında “İç kontrol ve Yönetim” adıyla yer alan bölümde iç kontrol konusunun yeknesak olarak işlenmediği görülmektedir. Faaliyet raporlarında iç kontrol sistemine yönelik aranan sorulara cevap bulunamamıştır. Faaliyet raporlarında iç kontrol sistemine yönelik sonuçlar paylaşılmak yerine genel olarak mevzuattan, standartlardan alıntılar yapılmış ve ayrıca birçok belediyenin birbiri ile benzer ifadelerle yer verdiği görülmüştür. Bu nedenlerle Sayıştay denetim raporları ile faaliyet raporları kıyaslamasında anlamlı bir sonuca ulaşılamamıştır.

Genel olarak incelenen raporlar değerlendirildiğinde aşağıda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

- Büyükşehir belediyesi personelinin etik konusunda bilgi eksikliği bulunmaktadır.
- Görev tanımları, teşkilat şemaları ve süreç kontrolleri kısmen tamamlanmıştır.
- Personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar ile ilgili çalışmalarda eksik olup, kurumsal prosedürler yazılı hale getirilmemiştir.
- Yetki devri konusunda eksiklikler bulunmaktadır. Devredilen yetki ve yürütülen iş ve işlemlerde, yetki devralan ve yetki devreden arasında bilgi akışı bulunmakla birlikte bu konuda herhangi bir yazılı prosedür ve sistematik bir süreç kontrolü bulunmamaktadır.
- Mevcut yapıda taşınır kayıt sistemi olmakla beraber taşınmazlara ilişkin veriler muhasebe sistemine entegre edilmemiştir.
- Bilgi sistemlerinin güvenliğini ve sürekliliğini sağlayacak gözlem, izleme ekibi ve yazılı bir kontrol sistemi bulunmamaktadır.
- Personel yetersizliği, geçici/sürekli olarak görevden ayrılma, yeni bilgi sistemlerine geçiş, yöntem/mevzuat değişiklikleri ile olağanüstü durumlar gibi faaliyetlerin sürekliliğini etkileyen nedenlere karşı gerekli önlemler alınmamıştır.
- Hata, usulsüzlük ve yolsuzluk bildirim yöntemleri belirlenmemiş ve duyurulmamıştır.
- İKEP oluşturulmamıştır ve bu konu ile ilgili denetimler yapılmamaktadır.

- Hassas görev prosedürleri oluşturulmamıştır. Yasa ve yönetmeliklerde hassas görevlere ilişkin yeterli bilgi bulunmamaktadır.
- Belediye çalışanlarının bireysel performanslarının somut olarak ölçülebileceği ve izlenebileceği bir sistem mevcut değildir. Personel performans değerlendirme kriterleri ve prosedürü bulunmamaktadır.
- İç kontrol izleme yönlendirme kurulu (İKİYK) oluşturulmamıştır.
- Risklerin gerçekleşme olasılığı ve etkileri analiz edilmemekte ve sistematik şekilde riskleri belirleme çalışması yapılmamaktadır.
- Risklere karşı alınacak önlemler konusunda bir eylem planı bulunmamaktadır.
- Görevinden ayrılan personelin, iş veya işlemlerinin durumu ile gerekli belgeleri içeren rapor hazırlanmasına dair kurum genelinde geçerli yazılı bir standart ve prosedür ile Görev Devir Formları hazırlanmamıştır.
- İç denetim birimi ve iç denetçi bulunmamaktadır.
- Kurumsal düzeyde iş analizleri tamamlanmadığından yönetici ile çalışanların görevlerini etkin ve etkili şekilde yapabilmesi için ihtiyaç duyulan bilgi, deneyim ve yetenekler yazı olarak bulunmamaktadır.
- İç kontrol sistemine ilişkin çalışmalar beklenen düzeyde olmadığından birimlerde değerlendirme çalışmaları yapılmamıştır.

Büyükşehir belediyeleri iç kontrol sisteminin kurulması ve işleyişi konusunda mevzuat gereği iyi niyetle bir yol alsalar da uygulamada performansları gereken seviyeden çok uzaktır. Yasal zorunluluklar olmakla beraber bazı belediyelerin bu zorunluluğu da yerine getirmediği görülmüştür. 5018 sayılı Yasa ile kamuda iç kontrol sistemlerinin kurulması ve işleyişi ile ilgili danışman olarak görevlendirilen Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın; tüm belediyelerin ihtiyaç duydukları rehberlik hizmetini karşılaması ve uygulamadaki eksikliklere yönelik somut uygulama örnekleri sunması, farkındalık çalışmaları yapması bu konudaki eksiklikleri giderecektir.

Sayıştay denetim raporlarında hali hazırda kullanılan 35 nolu prosedürün işlerliği artırılarak raporlardaki "İç Kontrol ve Yönetim" bölümünde yeknesaklık sağlanarak ilgilerinin konuya olan algısı artırılmalı ve iç kontrol sistemine yönelik çalışmalar hızlandırılmalıdır.

Yasal zorunluluğa rağmen İKEP hazırlamayan belediyelere rehberlik sağlanarak İKEP düzenlenmesinin takibi uygulamayı artıracaktır. İç kontrol sisteminin her yıl gözden geçirilmesi, rapora bağlanıp sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması sistemin güçlenmesini sağlayacaktır.

İç denetim birimleri hızla kurulmalı, iç kontrol sisteminin güvencesi olan iç denetim raporlarının hazırlanması için İDKK tarafından destek sağlanmalı, kontrolü ile takipçisi olunmalıdır.

Faaliyet raporlarının “İç Kontrol ve Yönetim” bölümünde sistemin çalışmasına yönelik cevapların bulunabileceği bir raporlama yapılmasının sağlanıp kontrol edilerek yeknesaklık oluşturulmalıdır. İç kontrolün ön mali kontrolden ibaret olmadığı, mali ve mali olmayan tüm faaliyetleri kapsadığı göz önünde bulundurularak rapor edilmesi gerekmektedir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve işlerliğinin sağlanmasında yönetimin konuyu sahiplenmesi başarı için önemli bir koşuldur. Belediyeler kamunun bir parçası olmakla beraber siyasi bir yapıya sahip olmaları sebebiyle seçimle değişen yönetimin iç kontrol sistemine bakışı farklılık gösterecektir. Bu nedenle iç kontrol sisteminin kurulup disiplinle işlerliğinin sağlanması siyasi değişikliğe rağmen kurumsal yapıyı etkileyemeyecektir.

Kurum faaliyetlerinin etkinliği Performans Yönetimi kapsamında değerlendirilmekle beraber yönetim ve personel performans değerlendirmesi çalışmalarına yönelik yasal zeminde eksiklikler bulunmaktadır. Belediye çalışanlarının farklı kadro ve mevzuatlara tabi olmaları nedeniyle performans değerlemesi çalışmalarında adil olmak ve iş barışını sağlayabilmek için ödül ve cezalandırma mekanizmaları düzenlemesinde bu çoklu yapı dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Ağmaz, S.(2018), Kamu İç Kontrol Standartlarına Göre Belediyelerde İç Kontrol Sistemi ve Etkinliği: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinde Bir Araştırma, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.

Akbulut, N., Akyol, Ç.(2023). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yapısında Kamu Kurumlarında İç Denetim Faaliyetlerinin Durumu. Denetim Dergisi, 28, 137-152. <https://doi.org/10.58348/denetisim.1316325>

Akın Acuner, Şebnem. (2005). Risk Yönetimi Kavramı ve Riske Karşı Geliştirilecek Stratejiler, Pazarlama Dünyası Dergisi, 6, 46-48.

Akpınar, M. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(2), 235-261.

Fabry, S. (2008). Transparency in Government Spending: An Idea Whose Time Has Come for Florida, Adjunct Scholar, The James Madison Institute, State Government Affairs Manager, Americans for Tax Reform, Policy Brief, 850 (386)-3131-P.O.Box. 37460, Tallahassee, FL 32315, Number 4

Graham, L. (2015). Internal Audit and Audit Compliance: Documentatio and Testing Under the New COSO Framework. Wiley.

Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu 2018-2019-2020-2021 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporları <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/05/2018KamuIcDenetimGenelRaporu.pdf>

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/2019KamuIcDenetimGenelRaporu.pdf>

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/11/2020-Yili-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu.pdf>

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/08/2021-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu-Son-Hali.pdf>

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği (2007) Resmi Gazete Sayı 26738.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006) Resmi Gazete Sayı 26111.

Karaman, M. (2014). Kamuda İç Kontrol Sisteminin Kurulması ve İç Kontrol Standartlarında Yaşanan Sorunların Değerlendirilmesi. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).Türk Hava Kurumu Üniversitesi.

Nelson, Paul J.(2003), Multilateral Development Banks, Transparency And Corporate Clients: Public Private Partnerships’ and Public Access to Information, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, USA, Public Administration and Development, Public Admin. Dev. 23, published online May 28, 2003, Wiley InterScience, DOI: 10.1002/pad.276.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2010). Accountability and transparency: A guide for state ownership. OECD Publishing: Paris.

Ordu büyükşehir Belediyesi 2020-2021 Değerlendirme Raporu https://ordu.bel.tr//uplouds/2581d8af-d6f-b-4732-bb69-1bfbfbb13d40_2020%20İç%20Kontrol%20Sistemi%20Değerlendirme%20Raporu.pdf

https://ordu.bel.tr/uplouds/069077f1-a73a-4ca2-aecf-164cdfa2c00d_2021%20İÇ%20KONTROL%20SİSTEMİ%20DEĞERLENDİRME.pdf Sayıştay Denetim Raporları (2018-2019-2020-2021 Yılları)

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>

Türedi, H. (2011). Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İç Kontrol. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 9, 16-99

Uyar, S. (2009). İç Kontrol ve İç Denetim:5018 Sayılı Kanun Açısından Değerlendirme. Ankara: Gazi Kitabevi. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (1961) Resmi Gazete Sayı 10703.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) Resmi Gazete Sayı 25326.

5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) Resmî Gazete Sayı 25874.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu (2010) Resmi Gazete Sayı 27790.