

KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI UYUM EYLEM PLANI REHBERİ

Ramazan ŞENER
Mali Hizmetler Uzmanı

1.Giriş

Kamu idarelerinin mali yönetimini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu da mali yönetim ve kontrol sistemi bütünüyle değiştirilerek, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği Normlarına uygun hale getirilmesi amaçlanmış olup, bu alandaki çağdaş kavram ve sistemler de kamu mali yönetimimizde yer bulmuştur.

Kanunun 1’inci maddesinde; “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” Hükmü ile kamu mali yönetiminde amaçlar ortaya konulmuştur. Burada, kalkınma planları gibi ana politika ve hedefler ile kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında, “etkililik”, “ekonomiklik”, “verimlilik”, “hesap verebilirlik”, “mali saydamlık”, bunun yanında, Kanunun ilerleyen maddelerinde yer verilen, “stratejik planlama”, “performans esaslı bütçeleme”, “iç kontrol”, “iç denetim” gibi kavram, yaklaşım ve sistemlerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu çalışmada esas olarak kamu iç kontrol standartları uyum eylem planı rehberi üzerinde durulacaktır.

2. İç Kontrol Tanımı ve Amaçları

5018 sayılı Kanununun 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kanununun 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 mali 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.

3. Kamu İç Kontrol Standartları

Kamu İç Kontrol Standartları; anılan Kanunun 55'inci maddesinin ikinci fıkrası ve İç ve Ön Mali Kontrol Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5'inci maddesi gereği Maliye Bakanlığı tarafından Treadway Komisyonu Sponsor Örgütler Komitesi (COSO) modeli, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde belirlenmiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" hazırlanarak, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu Tebliğde; Kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlamaktadır. Standartlar, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte belirlenmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları incelendiğinde Maliye Bakanlığınca nitelikli bir çalışma yapıldığı ve uluslararası standartlar (COSO Modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği Komisyonu İç Kontrol Standartları) çerçevesinde bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Maliye Bakanlığınca çıkarılan Kamu İç Kontrol

Standartları Tebliği uluslararası standartlardan COSO ve INTOSAI iç kontrol standartlarını esas almıştır.

Diğer bir ifade ile Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat, COSO modelini esas alan bir iç kontrol sisteminin kurulmasını öngörmektedir.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan tebliğde (5) başlık altında toplam (18) standart ve her bir standart için gerekli genel şartlar belirlenmiş bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla;

1-Kontrol Ortamı Standartları (4 adet standart)

Standart: 1. Etik Değerler ve Dürüstlük

Standart: 2. Misyon, organizasyon yapısı ve görevler

Standart: 3. Personelin yeterliliği ve performansı

Standart: 4. Yetki Devri

2- Risk Değerlendirme Standartları (2 adet standart)

Standart: 5. Planlama ve Programlama

Standart: 6. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

3- Kontrol Faaliyetleri Standartları (6 adet standart)

Standart: 7. Kontrol stratejileri ve yöntemleri

Standart: 8. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi

Standart: 9. Görevler ayrılığı

Standart: 10. Hiyerarşik kontroller

Standart: 11. Faaliyetlerin sürekliliği

Standart: 12. Bilgi sistemleri kontrolleri

4- Bilgi ve İletişim Standartları (4 adet standart)

Standart: 13. Bilgi ve iletişim

Standart: 14. Raporlama

Standart: 15. Kayıt ve dosyalama sistemi

Standart: 16. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

5- İzleme Standartları (2 adet standart)

Standart: 17. İç kontrolün değerlendirilmesi

Standart: 18. İç denetim

şeklindedir.

Kamu İç Kontrol Standartlarının yayımlanmasının önemli bir sonucu, iç kontrol konusundaki belirsizlikleri büyük ölçüde gidermiş olmasıdır. Standartların yayımı öncesinde

İlgililerce iç kontrolün içeriği, kapsamı ve niteliği tam olarak anlaşılamamış ve iç kontrol, Kanunda iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanan “ön mali kontrol”le karıştırılmış ve hatta eşdeğer görülmüştür. Öte yandan, iç kontrol, diğer bileşenleri ihmal edilerek kontrol faaliyetlerine indirgenmiş ve hatta mali iş ve işlemlere yönelik olarak geliştirilip uygulanan kontrol faaliyetleri olarak anlaşılmıştır. Standartların yayımlanmasıyla, idarelerin iç kontrol konusundaki görev ve sorumlulukları daha anlaşılır ve somut bir şekilde ortaya konulmuştur. Dolayısıyla, iç kontrol konusundaki tereddütler büyük ölçüde giderilmiş ve iç kontrol konusunda görev ve sorumluluğu bulunan her bir aktörün (üst yöneticiler, mali hizmetler birimi yöneticileri, harcama yetkilileri, muhasebe yetkilileri, ön mali kontrol yapan görevliler ve iç denetçiler) sistem içindeki rolü daha da somutlaşmıştır.

4. Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi

Bilindiği üzere, KİKS Tebliğinde idarelerce iç kontrole ilişkin olarak yapılacak çalışmaların en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması gerektiği öngörülmüştür. Kamu İç Kontrol Standartlarına uyum kapsamında, bazı kamu idareleri tarafından 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin gerekliliklerini önemli ölçüde karşılayan eylem planları hazırlanarak Bakanlığa gönderilmiştir. Bununla birlikte, merkezi uyumlaştırma kapsamında yürütülen izleme çalışmalarında tespit edilen ve Bakanlığa intikal eden bilgilerden bazı kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak amacıyla anılan Tebliğ kapsamında yapılması gereken çalışmaları tamamlayamadıkları, söz konusu çalışmaların yürütülmesinde bazı tereddütlerin olduğu anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, kamu idaresinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ilgili kamu idaresinin yönetim sorumluluğu kapsamında olmakla birlikte, iç kontrole ilişkin çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapması amacıyla Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nce; “Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi” hazırlanarak, 04/02/2009 tarih ve 1205 sayılı yazı ile yayınlanmıştır.

Bu Rehber, iç kontrol sistemlerini Kamu İç Kontrol Standartları ile uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla hazırlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile eylem planı hazırlama süreci ve eylem planlarının şekli belirlenmiştir. 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79

genel şart belirlenmiş bulunmaktadır. Eylem Planlarının Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde en geç 30/6/2009 tarihine kadar hazırlanması ve üst yönetici onayını müteakip bir ay içinde Bakanlığa gönderilmesi hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan rehber, temel ilkeler ve yöntem olmak üzere (2) başlık altında verilmiş ve Kamu idarelerinin, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık ve uygulama çalışmalarını, bu Rehberde belirtilen ilke ve yöntemler çerçevesinde organizasyon yapıları, idari kapasiteleri, çalışma yöntemleri ve benzeri özelliklerini dikkate alarak yürütülmesi istenmiştir.

Eylem Planı Rehberinde, Üst yöneticinin onayı ile bir üst yöneticisi yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan bir İç Kontrol izleme ve Yönlendirme Kurulu ile harcama birimlerinden yönetici veya hiyerarşik olarak harcama yetkilisine en yakın düzeydeki temsilcilerden oluşan bir Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubunun oluşturulması yerinde olacağı ve kurul ve grubun çalışmalarının koordinasyonu ile sekreteryaya hizmetlerinin strateji geliştirme birimi tarafından yürütüleceği belirtilmektedir.

5.Sonuç

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişim, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmayı ve geliştirmeyi hedeflemiş denetim ilke ve tekniklerinin geliştirilmesi suretiyle, kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmeye yönelik iç kontrol sisteminin kurulmasını bir zorunluluk haline getirmiştir.

İç kontrol bir kurumun amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik bir yönetim aracıdır. Örgütün amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda güvence sağlayan yönetim araçlarının bütününe ifade etmektedir. İç kontrol sistem ve araçları örgüt yönetimine dayatılan kural ve uygulamalar değil, yönetimin amaç ve hedefleri gerçekleştirme konusunda ihtiyaç duyduğu mekanizmalardır. İç kontrol sadece form, belge, imza, doküman, prosedür değil, bunların yanı sıra örgüt yapısı, personeli ve yönetim tarzını da kapsayan bir sistemdir.

Kamu mali yönetimindeki bu sistemin iyi işlemesi, öngörülen bütün mekanizmaların tam ve yetkin bir şekilde kurulması ve işlemesi ile mümkün olacaktır. Kamu kurumlarında iç kontrol sisteminin kurulması ve gerekliliklerin yerine getirilmesinin zaman alacağı görülmektedir. Bununla birlikte, bu kavram, süreç ve sistemlerin kamu yönetimine girmesi önem arz etmektedir. Kamu idarelerinin kısa sürede bu yeni anlayışa uyum göstereceklerine şüphe duymak için de bir neden bulunmamaktadır.