

İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu

DÜZCE İL ÖZEL İDARESİ İÇ KONTROL SİSTEMİ DEĞERLENDİRME RAPORU 2017 YILI İLK 6 AYLIK

İÇİNDEKİLER

I- GİRİŞ

A. Misyon ve Vizyon

MİSYON; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belirlenen mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında diğer kurumlarla olan hizmet çakışmalarını en aza indirerek idare kaynaklarını, öncelikli olarak köylerin imar, yol, su, kanalizasyon, park ve bahçe yapımı ile eğitim, sağlık, sosyal yardım, spor, kültür ve turizm sektörlerine tahsis etmektir. Böylece bu alanlardaki sorunları önemli ölçüde çözerek halkın mutluluğunu sağlamak temel amacımızdır. Bunun dışında yasayla belirlenen diğer görev alanlarındaki hizmetleri de eşit ve adaletli davranarak hızlı, verimli ve etkili bir şekilde halkın yararına sunmaktır.

VİZYON; Çağdaş, güvenilir, yerinden yönetim anlayışını yerleştirmiş, kır-kent arasındaki farklılıkları en aza indiren, hizmet sunumunda kaliteyi esas alan, dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olmak ve iki büyükşehri birbirine bağlayan karayollarının ortasında bulunmasından dolayı ayrı bir yeri ve önemi bulunan ilimizin; doğal, tarihi ve kültürel yapısıyla yaşanabilir ve sürdürülebilir bir kent olması için, sınırlı kaynaklarıyla hizmet vererek, maksimum faydayı üreterek ülkemizin en önde gelen İl Özel İdareleri arasında yer almak ve bu konumumuzu sürdürmektir.

B. Organizasyon Yapısı

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla oluşturulan idaremiz kamu tüzel kişiliğine haiz bir kamu kurumudur.

Düzce İl Özel İdaresi;

1. Genel Sekreterlik
2. Genel Sekreter Yardımcılığı
3. Mali Hizmetler Müdürlüğü
4. İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü

5. Bilgi İşlem Müdürlüğü
6. Destek Hizmetleri Müdürlüğü
7. Etüd Proje Müdürlüğü
8. Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü
9. Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü
10. Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü
11. İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü
12. Yazı İşleri Müdürlüğü
13. Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü
14. İlçe Özel İdare Müdürlükleri birimlerinden oluşmaktadır.

II. İÇ KONTROL SİSTEMİ SORU FORMU SONUÇLARI

İç kontrol sistemi; Kamu İç Kontrol Standartları tebliği ile 5 bileşen 18 standart ve 79 genel şarttan oluşturulmuştur.

II.1.Kontrol Ortamı

İdareimiz kontrol ortamı memur, işçi, geçici işçi ve taşeron gruplarını içeren çok katmanlı bir yapıya sahiptir. Kurum personel yapısının çeşitli olması yapılacak olan çalışmaların farklı bakış açılarıyla anlatılarak benimsetilmesinde farklı yöntemlerin kullanılmasını gerektirmektedir.

İdare kontrol ortamı değerlendirildiğinde iç kontrol sistemine ait gerekli bilgi ve yeterlilik düzeyinde olmadığı görülmektedir. İç kontrol sistemi kurum genelinde tanınmamaktadır. Kurum yapısının da tam anlamıyla tanınmamasıyla birlikte değerlendirildiğinde sistemin oluşturulması noktasında ciddi problemler yaşanmaktadır. Kurum personeline alt yapının oluşturulması noktasında önemli ölçüde eğitimler yapılmalıdır. Bu doğrultuda eğitim planlaması yapılmaktadır.

İdare birimlerinde iş akış şemaları, fonksiyonel birim şemaları, görev tanımları, risk planlaması çalışmalarına başlanılmamıştır. İdare çapında görev bölümleri yönergesi bulunmakla birlikte güncellenmelidir. İmza yetkileri yönergesi çalışmaları ise devam etmektedir.

İdarede personellerle ilgili ve işleyişle ilgili uygulamalar kanunlarla sınırlı kalmakta belirlenmiş ve duyurulmuş yazılı metinler bulunmamaktadır. Bu durum uygulamalarda belirli bir standardın oluşturulmasında engel teşkil etmektedir. Belirli bir standardın bulunmaması zaman zaman yanlış uygulamalara yol açarak kamu zararlarına sebebiyet vermektedir.

	Harcama birim yöneticileri birim personeliyle ve üst yönetici ve genel sekreter ile yardımcıları da harcama birimi yöneticileriyle düzenli toplantılarla çalışma usul ve yöntemlerini belirlemelidir. Yapılacak toplantılar neticesinde öncelikle birimsel bazda işlemler yazılı duruma getirilecek sonrasında ise İdare çapında risk planlaması ve prosedürler ağı tamamlanacaktır. İç kontrol sistemi alt yapısı çalışmalarının etkinliği üst yönetici ve yöneticilerin süreci sahiplenip benimsemelerine bağlıdır. Özellikle idaremizin kurumsal kimliği düşünüldüğünde üst yöneticilerin sürekli değişmesi durumu göz önüne alındığında bu sorumluluğun harcama yetkilileri ve genel sekreter ile yardımcıları tarafından paylaşarak gerçekleştirilmesi değişim dönemlerinde sistemsal aksaklıkların giderilmesi açısından önem arz etmektedir. Özetle, kontrol ortamı sistemin oluşturulması ve yürütümünde yeterli seviyede değildir. Yapılması gereken gerekli yönetsel yönlendirmeler ve bilgi düzeyinin yükseltilmesi amacıyla eğitim faaliyetlerinin yapılmasıdır.
II.2.Risk Değerlendirme	Mali konular diğer konulara oranla önem arz ettiğinden kanuni düzenlemelerle belirli dönemler ve sürelerle tabi tutulmuştur. Bu bakımdan idaremiz stratejik planı 2015-2019 dönemi için oluşturulmuştur. Stratejik plan doğrultusunda kanuni sürelerinde performans programı düzenlenmeli ve ilgili yıl bütçesi hazırlanmalıdır. İdaremiz stratejik planı incelendiğinde amaç ve hedefler ile faaliyetlerin ilişkisiz olduğu, performans göstergelerine yer vermediği ve beş yıllık bir faaliyet dönemini kapsamadığı görülmektedir. Sistemin genel çerçevesi olan stratejik plandaki aksaklıklar 2015 yılına kadar performans programı ve faaliyet raporuna da yansımıştır. 2016 ve 2017 yılları içerisinde raporlar ve planlarda belirli bir düzen oturtulmaya çalışılmış ve sürekli geliştirilmektedir. Ancak çalışmaların eksikliklerinin giderilmesi ve sağlam bir zemine oturtulabilmesi için stratejik plan yenileme çalışmaları yapılmalıdır. İdarenin tümünü kapsayan bir risk eylem planı bulunmamaktadır. İdare risk eylem planının oluşturulması için öncelikle birimlerin görev alanlarıyla ilgili tanımları ve risk unsurlarını görevleri itibarıyla risk grubunda yer alan çalışanlarını tespit etmeleri gerekmektedir. Oluşturulacak olan yazılı belgeler sonucunda idare risk eylem planı ve risk haritası çıkarılabilecek ve sorunlar henüz ortaya çıkmadan önlemler alınabilecektir.

II.3.Kontrol Faaliyetleri	Kontrol faaliyetlerinin yürütümünde belirlenmiş prosedürler ve politikaların bulunması önem arz etmektedir. Bu politika ve prosedürler gerçekleştirilen iş ve işlemlerde ilgili mevzuat ve uygulamalarla sınırlı kalmaktadır. Birimlerin işleyişiyle ilgili prosedürler ve iş akışları bulunmamaktadır. Birimlerde mümkün olduğunca görevler ayırımına yer veriliyor olsa da kimi zamanlarda personel yetersizliğinden dolayı farklı alanlardaki görevler aynı personele verilebilmektedir. İdaremiz bakanlık e içişleri sistemi bünyesinde yer aldığından vekalet işlemleri sistem üzerinden yürütülmektedir. Vekalet işlemleri İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından birimlere duyurulmaktadır. Ancak görevden ayrılan personellerin gerçekleştirmiş olduğu iş ve işlemler hakkında rapor hazırlayarak görevlendirilen personele bilgi verme işlemi gerçekleştirilmemektedir. Bilgilendirmeye yönelik işlem yalnızca sözel olarak gerçekleştirilmektedir. Kontrol faaliyetleri kapsamında her bir harcama birimi görev alanlarıyla ilgili prosedürlerini belirlemelidir. Kontrol faaliyetleri düzenli olarak yerine getirilmeli, yalnızca mali kontroller değil gerekli görülen hallerde süreç ve işlem kontrolleri de gerçekleştirilmelidir.
II.4.Bilgi ve İletişim	İdaremiz bakanlık bünyesinde e içişleri sistemine tabidir. Bilgi akışı ve iletişim sistem yoluyla sağlanmaktadır. E içişleri sistemiyle kayıtlama ve sınıflandırma sağlanmaktadır. İdaremiz dokümantasyon sistemi arşivleme çalışmaları 2015 yılından beri yürütülmektedir ve henüz tamamlanamamıştır. Olası yolsuzluk ve usulsüzlüklerin soruşturulması ve önlenmesinde prosedürler belirlenmelidir. Belirlenen prosedürler personele duyurulmalıdır. Yapılacak olan soruşturmalar kurum dışından görevlendirme yoluyla konusunda uzman kişilerce yapılarak sorunların tespitinde nesnel olunması sağlanmalıdır.
II.5.İzleme	İç kontrol sistemi sürekli geliştirilmesi ve takip edilmesi gereken bir süreçtir. Bu bakımdan uygulamalar prosedürler ve çalışmalar sürekli takip edilerek güncellenmelidir. İç kontrol sisteminin takibi belirli aralıklarla yapılacak olan değerlendirme raporlarıyla gerçekleştirilecektir. 2016 yılında güncellenen eylem planı doğrultusunda ilk altı aylık sonuçları değerlendirmek üzere harcama birimlerine soru formları dağıtılmış ve söz konusu rapor katılımcılık ilkesi uygulanarak düzenlenmiştir. İzleme ve değerlendirmenin harcama birimleri

	tarafından da yapılarak gerekli önemleri alması gerekmektedir.
III. DİĞER BİLGİLER	
III.1.İç Denetim Sonuçları	İdaremizde tahsis edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen iç denetçi ataması gerçekleştirilmemiştir. İç denetçinin bulunmaması iç denetimin yapılamamasına yol açmaktadır. İç denetim sadece meclis denetim komisyonu tarafından gerçekleştirilmekte bu da yeterli olmamaktadır.
III.2.Dış Denetim Sonuçları	Sayıştay denetimine tabi olan idaremiz hem mali açıdan hem de düzenlilik denetimleriyle performans denetimine tabi tutulmaktadır. 6085 sayılı kanunla Sayıştay denetimlerinin mahiyeti genişleyerek idarelerin işleyişleri hakkında da bulgulara yer vererek düzenlilik denetim raporları hazırlamaktadır. İdaremiz denetim raporunda iç kontrol sisteminin kurulup geliştirilmesi, İç denetçi atamasının yapılması ve bütçe uygulama sonuçlarının altı aylık ve yıllık beklentileri içerecek şekilde yayınlaması gerektiğine yer verilmiştir. Bu kapsamda idaremiz altı aylık bütçe gerçekleştirmeleri raporu Temmuz ayı içerisinde İdaremiz web sayfasında yayınlanacaktır.
Ön Mali Kontrole İlişkin Veriler	Öncesinde Mali Hizmetler Müdürlüğü altında bulunan ihale servisinin lağvedilmesiyle ilgili birim müdürlükleri tarafından ihale işlemlerinin gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte ön mali kontrol işlemlerine tabi evrakların ve işlemlerin listesiyle birim müdürlüklerine gerekli bilgilendirme yazıları yazılmıştır. Henüz belirtilen limitler dahilinde bir ön mali kontrol işlemi yapılmamıştır.
Kişi ve/veya İdarelerin Talep ve Şikâyetleri	İdare çalışanları iç kontrol sistemiyle ilgili yeterli bilgiye sahip olmadığını belirterek eğitim talep etmiştir. Bu doğrultuda eğitim planlaması yapılmıştır.
IV. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	
İç kontrol çalışmaları 2009 yılında Kamu İç Standartları Tebliğine göre başlatılmıştır. Ancak eylem planı hazırlanmış olmasına rağmen uygulamaya geçilememiştir. Maliye Bakanlığı'nın idarelerin iç kontrol sistemlerini ve çalışmalarını kontrol edebilmek amacıyla e sgb sistemini oluşturarak idarelerin veri girişlerini girmelerini talep etmiştir. Bu uygulamayla değerlendirilen sistemde somut verilere ulaşılamayarak eylem planı	

güncellenmiştir. Harcama birimlerine bilgilendirme yazıları yazılmıştır. İdareimiz web sayfasında gerçekleştirilecek iş ve işlemlerin yayınlamasını sağlamak amacıyla sekme oluşturulmuş ve alt yapının oluşturulması için gerekli çalışmalara devam edilmektedir.

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

İç kontrol sistemi; sistem olarak yönetim tarzımız açısından ülkemize oldukça yabancı kalmaktadır. İç kontrol denildiğinde daha çok çalışanlar kendilerini kısıtlanmış, gereksiz prosedürler yığını, ek iş yükü yanılgısına kaptırmaktadır. Bu durum daha çok sistemin yabancı ve özellikle özel sektör menşeli olmasının bir sonucudur. Sistemin oluşumu ve tarihsel süreci değerlendirildiğinde ise aslında ideal yönetim sisteminin gereklerinin yazılı bir örneği olduğu sonucuna varılmaktadır. İyi kurulmuş bir iç kontrol sistemi şüphesiz sadece yolsuzlukların ve hilelerin önüne geçmeyecek aynı zamanda sistemsel bir bütünlük olarak kurumda kendini gösterecektir.

Nispeten yeni ve kurumsallaşamamış bir kimlik olan Düzce İl Özel İdaresi'ndeki sistem incelendiğinde iç kontrol sisteminin henüz emeklemekte olduğu görülmektedir. Kurum algısında temel noktalardaki taşların yerine oturtulamadığı, çalışanlarının dahi kurumunun iş ve işlemlerini tam olarak tanıyamamış olduğu görülmektedir. Bu durum kontrol ortamını ciddi şekilde etkilemekte iken aynı zamanda bilgi, deneyim ve nicelik olarak da yetersizlik eklendiğinde binanın temelini baştan çürük olduğu görülmektedir.

Bir sistem, bu hangi sistem olursa olsun, kurulmak ve kurumsallaştırılmak isteniyorsa öncelikle nitelik bakımından yeterliliğe ulaşılmalıdır. Çalışanlara kurumun yapısı, kapasitesi, gerekliliği ve önemi kavratılmalıdır. İç kontrol sistemi uygulamaları bir zorunluluktan ibaret olarak kalmamalı, benimsenerek gerekli özen gösterilmelidir. Kamu hizmeti ve kamu yararı bilinci oluşturulan kontrol ortamında gerekli eğitimler gerek hizmet alımı gerekse idare ilgili müdürlüğü tarafından verilmelidir. İç kontrol sisteminin kurulması ve yönetilmesi asıl olarak üst yönetimin sorumluluğunda olduğundan bu konuda teşvik edici bir konumda olmalıdır. Bu rolü idareimiz gibi sürekli üst yöneticisi değişen idarelerde üst yönetime en yakın genel sekreter, genel sekreter yardımcıları ve harcama yetkilileri sahiplenmelidir. Etik Sözleşmesi idarede çalışan tüm personele imzalatılarak en azından farkındalığın oluşması sağlanmalıdır.

İdare personelinin işe alınmasında siyasi atamalar değil liyakate göre alımlar

yapılmalı, personelin yetiştirilmesine özen gösterilmeli, eğitim ihtiyaçları tespit edilerek idare personeli eğitilmelidir. Klasik yönetim anlayışından çıkılarak tüm personel adil davranılmalı ve çalışma konusunda isteksiz ve özverisiz personellere teşvik ve motivasyon yöntemleri geliştirilmelidir.

Yetki devirleri usulüne uygun olarak, yazılı ve çerçevesi belirlenmiş bir şekilde yapılmalı ve iş akış süreçleri hazırlanmalıdır.

Kontrol ortamında yeterli yeterliliğe ulaşıldıktan sonra sisteme gerekli önem verilmeli ve bir birimin alt dalı olmaktan çıkarılarak gerekli büyüklükte ise bir müdürlük veya en azından iç kontrol alt birimi oluşturulmalıdır. İç kontrol birimiyle koordineli çalışmaları yürütebilecek ve izleme unsurunun önemli parçalarından biri olan iç denetçi ataması kurumumuzda gerçekleştirilmelidir.

Harcama birimlerince görev alanlarıyla ilgili riskler tespit edilmeli ve idare çapında bir risk eylem planı oluşturulmalıdır. Önlem almak için sorun çıkması beklenmemeli daha başındayken olası sorunlar yok edilmelidir.

İdare stratejik planı güncellenerek, misyon ve vizyon kısa, öz ve gerçekliği yansıtmalıdır. Stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu arasındaki denge kurularak planlama tam anlamıyla uygulanmalıdır. Belirlenen hedef ve stratejiler ölçülebilir, spesifik, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır.

Harcama birimleri uyumlu ve koordineli olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü danışmanlığında tüm iş ve işlemlerini yazılı şekle dönüştürmelidir. Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün iş ve işlemleri yapması beklenmemeli sadece danışmanlık ve yol göstericiliği rolü benimsenmelidir. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali işlemlerin tüm aşamalarını kapsayacak şekilde hazırlanmalı ve mevzuat değişiklikleri takip edilerek güncellenmelidir.

Bilgi ve iletişim unsurunun etkinliğinin sağlanabilmesi için yatay ve dikey iletişim yolları geliştirilmelidir. Bütçe uygulama sonuçları ilk altı aylık dönemde ve gelecek altı ay beklentilerini de kapsayacak şekilde kamuoyuna açıklanmalıdır.

Başlatılmış olan arşivleme sistemi bitirilerek idare arşiv sistemi eksiksiz bir biçimde

oluşturulmalıdır.

Öncesinde belirli prosedürler oluşturulmamış olan hata, usulsüzlük ve yolsuzluklar hakkında prosedürler oluşturulmalıdır. Oluřan durumlarda yeterli inceleme ve değerlendirmeler yapılmalıdır.

İzleme faaliyeti yılda en az bir kez harcama birimlerinin katılımı sağlanarak yapılmalı ve üst yöneticiye raporlanmalı ve eksik kalınan hususlarda önlemler alınmalıdır. Eylem planları gerekli sürelerle güncellenmeli ve personele duyurulmalıdır. Birimler tarafından yapılması gereken iş ve işlemlerle ilgili hatırlatma yazıları yazılmalıdır. İç kontrol sisteminin işlerliği sağlanmalı ve geliştirilmelidir.

Özel idareler özerk kurumlar olmalarının yanı sıra kaynaklarını yönetebilme imkanı doğrultusunda avantajlı konumda olan kamu idarelerindendir. Sahip olunan avantajların doğru yönetilmesiyle güçlü bir kurumsal yapıya ulaşılarak vatandaşa hizmetler kaynakların etkin kullanımıyla birlikte zamanında ve etkili bir şekilde ulaşabilecektir. Bařta Düzce İl Özel İdaresi olmak üzere ve diğer tüm özel idarelerinde iç kontrol sisteminin uygulanabilirliği kontrol ortamının her bakımdan güçlendirilmesiyle mümkün olabilecektir. Yeterli donanım ve farkındalıkla kısmen diğer kamu kurumlarına göre çerçevesi belli olan kurum yapısı tüm planlamalarını hazırlamış kaynaklarını planlamalarına doğru ve etkin bir şekilde kanallandırebilecektir. Her türlü kaynak ve imkanı bulunan özel idarelerde iç kontrol sisteminin uygulanması kurum yapısı itibariyle aslında çok daha hızlı bir şekilde kurulup, uygulamasının kısmen daha kolay olması mümkündür. Sağlanması gereken belki de tek şart gerekli farkındalığın oluşturularak, eyleme dönüştürülmesi noktasında yönlendirici ve teşvik edici olunmasıdır.

V.1. Güçlü Yönler	Kamu tüzel kişiliğine haiz olması ve kaynaklarını yönetme imkanlarına sahip olması.
V.2. İyileřtirmeye Alanlar	Açık Kontrol ortamı.