



LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI ÇERÇEVESİNDE
TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE
UYGULAMALARI**

İdris KOLOĞLU

Danışman: Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

MART 2019

**ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI ÇERÇEVESİNDE
TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE
UYGULAMALARI**

İdris KOLOĞLU

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

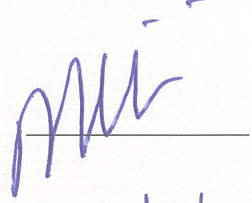
MART 2019

DOKTORA TEZİ KABUL VE ONAY SAYFASI

İdris KOLOĞLU tarafından hazırlanan “Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

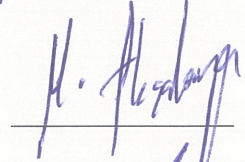
Danışman: Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF
Kamu Yönetimi Bölümü

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



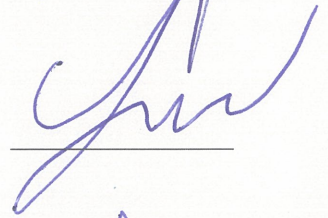
Başkan: Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF
Kamu Yönetimi Bölümü

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.




Üye: Dr. Yusuf PUSTU
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF
Kamu Yönetimi Bölümü

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Doç. Dr. Nazlı YÜCEL BATMAZ
Kırıkkale Üniversitesi Keskin MYO
Yönetim ve Organizasyon Bölümü

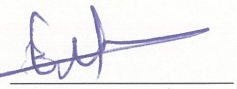
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Dr. Emine ÇELİKSOY

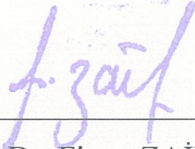
Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Tez Savunma Tarihi: 22/03/2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Figen ZALF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



İdris KOLOĞLU

22.03.2019

ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

(Doktora Tezi)

İdris KOLOĞLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Mart 2019

ÖZET

Bu tezin amacı, Türkiye’de kalkınma ajanslarındaki iç denetim sistemi ve uygulamalarının Uluslararası İç Denetim Standartlarına uyum düzeyini ve AB akreditasyonlarına hazırlık durumunu değerlendirmek ve bu kapsamda öne çıkan güncel iç denetim sorunlarına uluslararası standartlara uygun çözüm önerileri geliştirmektir. Çalışmada temel araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi; veri toplama teknikleri olarak da literatür taraması, mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi, standart karşılaştırması ve mülakat tekniği kullanılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde iç denetim uygulamalarının ve standartlarının dünyada ve Türkiye’deki gelişimi anlatılmaktadır. İkinci bölümde dünyada ve Türkiye’de kalkınma ajanslarının gelişimi ve mevcut durumu ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye’de kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamaları incelenmektedir. Bu kapsamda bir kalkınma ajansı araştırma örnekleme için seçilerek bu ajansın iç denetim sistemi ve uygulamaları da ilgili mevzuat, resmi dokümanlar ve üretilen raporlar üzerinde incelenmekte ve standart karşılaştırması yapılmaktadır. Son bölümde ise, mülakat çalışması kapsamında elde edilen bulgular değerlendirilmektedir. Bu çalışmada, Türkiye’deki 26 kalkınma ajansından yüzde ellisinin araştırılması hedeflenmiştir. Nitel araştırma yöntemi kapsamında uygulanan mülakatlarla bu hedefe ulaşılmıştır. Sonuç olarak, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluşundan itibaren iç denetimin kurumsallaşmasına yönelik çeşitli çabalar gösterildiği ve ajanslarda çalışan iç denetçilerin de güvence ve danışmanlık hizmetleriyle ajansların çalışmalarına önemli katkılarda bulunduğu görülmüştür. Ayrıca, iç denetçilerin kalkınma ajanslarının AB akreditasyonlarda kilit rol oynayabileceği anlaşılmıştır. Buna karşılık, Türkiye’de kalkınma ajanslarındaki iç denetim fonksiyonunun Uluslararası İç Denetim Standartlarına uyum düzeyinin beklenen seviyenin altında olduğu ve ayrıca AB akreditasyonları için hazırlık çalışmalarının da yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır. Bu tespit, analiz ve değerlendirmeler sonucunda belirlenen iç denetim sorunlarına Uluslararası İç Denetim Standartları çerçevesinde on adet uygulanabilir ve makul çözüm önerisi geliştirilmiştir.

Bilim Kodu : 111620
Anahtar Kelimeler : (Bölgesel) Kalkınma Ajansı, İç Denetim, Uluslararası İç Denetim Standartları, AB Akreditasyonu.
Sayfa Adedi : 261
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TURKISH DEVELOPMENT AGENCIES INTERNAL AUDIT SYSTEM AND PRACTICES WITHIN THE FRAMEWORK OF INTERNATIONAL INTERNAL AUDITING STANDARDS

(Ph. D. Thesis)

İdris KOLOĞLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE EDUCATION

March 2019

ABSTRACT

The aim of this thesis is to evaluate internal audit system and practices for their level of compliance to International Internal Audit Standards and preparations for accreditations to EU and also to develop appropriate solutions and proposals to current internal audit problems within the international standards in development agencies in Turkey. In this study, qualitative research method as basic research method; literature review, legislative review, report and document analysis, standard comparison and interview technique as data collection techniques were used. The first part of the study describes development process of internal audit practices and internal audit standards in Turkey and in the world. Development process and current situations of development agencies in Turkey and in the world are discussed in the second part. In the third section, internal audit systems and practices of development agencies in Turkey are investigated. In this context, a development agency was selected for the research sample and the internal audit system and practices of this agency are examined on the relevant legislation, official documents and produced reports based on standard comparison method. In the final section, findings obtained from the research within the scope of the interview study are evaluated. In this study, fifty percent of 26 development agencies in Turkey are aimed to be investigated. This goal was achieved through interviews conducted within the scope of qualitative research method. As a result, various efforts shown in the institutionalization of the internal audit and internal auditors working in the agencies, significantly contribute to the work of agencies with assurance and consulting services since the establishment of development agencies in Turkey. It is also clear that internal auditors could play a key role in EU accreditations of development agencies. In contrast, the internal audit function in development agencies in Turkey was also below the level of the International Internal Audit Standards; and preparatory works were insufficient for the EU accreditations. Ten practical, feasible solutions have been developed in accordance with the International Internal Audit Standards to the internal audit problems identified as a result of these determinations, analyzes and evaluations.

Science Code : 111620
Key Words : (Regional) Development Agency, Internal Audit, International Internal Audit Standards, EU Accreditation.
Page Number : 261
Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Doktora çalışmam sırasında bana desteğini esirgemeyen ve takdire şayan olarak her türlü fedakârlığı gösteren eşim Esra Hanıma ve çocuklarım Kerem ve Asya Naz'a teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca, çalışmam sırasında bilgi ve düşünceleriyle çalışmama katkı veren kalkınma ajansları, Kalkınma Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı iç denetçileri ile yöneticilerine, değerli jüri üyelerine ve danışman hocalarım Prof. Dr. İlhan AKSOY ile Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER'e teşekkürlerimi sunar, çalışmanın Türkiye'de yerel ve bölgesel kalkınma mücadelesi vermekte olan tüm kalkınma ajanslarının uluslararası standartlarda hizmet vermesi için yol gösterici olmasını ve dolayısıyla da ülkemizin kalkınmasına ve gelişmesine katkı vermesini temenni ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ÇİZELGELER LİSTESİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
HARİTALAR LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM İÇ DENETİM

1.1. İÇ DENETİM KAVRAMI	5
1.2. İÇ DENETİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ	8
1.3. İÇ DENETİMİN AMACI	11
1.4. İÇ DENETİMİN KAPSAMI	12
1.5. İÇ DENETİM YAKLAŞIMLARI	15
1.6. İÇ DENETİM TÜRLERİ	17
1.6.1. Uygunluk Denetimi	17
1.6.2. Sistem Denetimi	18
1.6.3. Mali Denetim	18
1.6.4. Performans Denetimi	19
1.6.5. Bilgi Teknolojileri Denetimi	19
1.7. İÇ DENETİMİN UNSURLARI	20
1.7.1. Değer Katma	20
1.7.2. Güvence Sağlama	21
1.7.3. Danışmanlık	21
1.7.4. Meslek Etik Kurallarına Uygunluk	22
1.7.5. Standartlara Uygunluk	22
1.7.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	23
1.7.7. Risk Odaklılık	24

1.8. İÇ DENETİM MESLEK ETİK KURALLARI	25
1.8.1. Uluslararası İç Denetim Meslek Etik Kuralları	25
1.8.2. Ulusal Kamu İç Denetim Meslek Etik Kuralları	26
1.9. İÇ DENETİM STANDARTLARI	28
1.9.1. Uluslararası İç Denetim Standartları (UİDS)	28
1.9.2. Ulusal Kamu İç Denetim Standartları (KİDS)	30
1.10. İÇ DENETİM VE İÇ KONTROL İLİŞKİLERİ	31
1.10.1. COSO İç Kontrol Modeli (1992)	32
1.10.2. COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Modeli (2004)	35
1.10.3. CoCo İç Kontrol Modeli (1995)	37
1.10.4. Turnbull Rehberi (1998)	38
1.11. DÜNYADA İÇ DENETİM	40
1.11.1. Dünyada İç Denetimle İlgili Önemli Düzenlemeler	40
1.11.1.1. Sarbanes - Oxley Kanunu (2002)	40
1.11.1.2. Basel Düzenlemeleri (1998, 2004, 2010)	41
1.11.2. Dünyada İç Denetimle İlgili Önemli Kuruluşlar	43
1.11.2.1. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)	43
1.11.2.2. Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (ECIIA)	45
1.11.2.3. Destekleyici Kurumlar Komitesi (COSO)	46
1.11.2.4. Bilişim Teknolojileri Yönetim ve Denetim Enstitüsü (ISACA)	47
1.11.2.5. Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Örgütü (INTOSAI)	47
1.12. TÜRKİYE'DE İÇ DENETİM	48
1.12.1. Türkiye'de İç Denetimle İlgili Temel Mevzuat Düzenlemeleri	48
1.12.1.1. Kamu Yönetiminde Düzenlemeler	48
1.12.1.2. Bankacılık Sektöründe Düzenlemeler	50
1.12.1.3. Türk Ticaret Mevzuatı ve Diğer Düzenlemeler	51
1.12.2. Türkiye'de İç Denetimle İlgili Kuruluşlar	52
1.12.2.1. İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)	52
1.12.2.2. Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE)	53
1.12.2.3. Kamu İç Denetçileri Derneği (KİDDER)	53

2. BÖLÜM
TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI

2.1.KALKINMA AJANSI KAVRAMI	55
2.2. KALKINMA AJANSLARININ DÜNYADA TARİHSEL GELİŞİMİ	56
2.3. KALKINMA AJANSLARININ ÖZELLİKLERİ	58
2.4. KALKINMA AJANSLARININ TEMEL İŞLEVLERİ	59
2.5. KALKINMA AJANSLARININ TÜRLERİ	60
2.5.1. Kuruluş Şekline Göre Kalkınma Ajanslarının Türleri	61
2.5.2. Faaliyet Alanlarına Göre Kalkınma Ajanslarının Türleri	62
2.6. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI	62
2.6.1. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci	62
2.6.2. Kalkınma Ajanslarının Amacı ve Statüsü	69
2.6.3. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri	70
2.6.4. Kalkınma Ajanslarının Organizasyon Yapısı	71
2.6.4.1. Kalkınma Kurulu	73
2.6.4.2. Yönetim Kurulu	73
2.6.4.3. Genel Sekreterlik	75
2.6.4.4. Yatırım Destek Ofisleri	76
2.6.5. Kalkınma Ajanslarının İnsan Kaynakları	76
2.6.6. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı	78
2.6.6.1. Kalkınma Ajanslarının Gelirleri	78
2.6.6.2. Kalkınma Ajanslarının Giderleri	79
2.6.7. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri	80
2.6.7.1. Analitik Çalışmalar	80
2.6.7.2. Mali ve Teknik Destekler	82
2.6.7.3. Yatırım Destek ve Tanıtım Faaliyetleri	84
2.6.7.4. İşbirliği Çalışmaları	86
2.6.7.5. Bakanlık Koordinasyonunda Çalışmalar	86
2.6.7.6. Kalkınma Ajanslarının Diğer Faaliyetleri	86
2.6.8. Kalkınma Ajanslarının Denetimi	88
2.6.8.1. Kalkınma Ajanslarının Kurum İçi Denetimi	89
2.6.8.1.1. İç Kontrol Sistemi	89
2.6.8.1.2. İç Denetim	90

2.6.8.2. Kalkınma Ajanslarının Dış Denetimi	90
2.6.8.2.1. Mali Yönetim Yeterlilik Denetimi	90
2.6.8.2.2. Bağımsız Dış Denetim	91
2.6.8.2.3. Sayıştay Denetimi	93
2.6.8.2.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Denetimi	94
2.7. AB SÜRECİ VE KALKINMA AJANSLARI.....	96
2.7.1. AB Mali Yardımları	96
2.7.1.1. Adaylık Öncesi Mali Yardımlar (1964-1999)	97
2.7.1.2. Adaylık Sonrası Mali Yardımlar (2000-2006)	97
2.7.1.3. IPA-I Dönemi Mali Yardımları (2007-2013)	98
2.7.1.4. IPA-II Dönemi Mali Yardımları (2014-2020)	100
2.7.2. AB Müzakerelerinde 22'nci Faslıın Kapsamı ve Müzakere Durumu	102
2.7.3. AB Fonlarının Dağıtımında Kalkınma Ajanslarının Rolü	107
2.7.4. AB Akreditasyonunda İç Denetimin Rolü	109

3. BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

3.1. KALKINMA AJANSLARI İÇ DENETİM MEVZUATI	116
3.1.1. 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	116
3.1.2. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği	117
3.1.3. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	120
3.1.4. İç Denetim Yönergeleri	121
3.1.5. İç Denetim Rehberleri	121
3.1.6. İç Kontrol Sistemi Yönergeleri	122
3.2. KALKINMA AJANSLARINDA İÇ DENETİM SİSTEMİ	122
3.2.1. İç Denetimin Organizasyondaki Yeri	123
3.2.2. İç Denetimin Tanımı, Kapsamı ve Niteliği	123
3.2.3. İç Denetçilerin Nitelikleri ve Statüsü	124
3.2.4. İç Denetçilerin Görev Yetki ve Sorumlulukları	125
3.2.4.1. İç Denetçilerin Görevleri	125
3.2.4.2. İç Denetçilerin Yetkileri	125
3.2.4.3. İç Denetçilerin Sorumlulukları	126
3.2.5. İç Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	126

3.2.6. İç Denetim İş Akış Şeması	126
3.3. KALKINMA AJANSLARINDA İÇ DENETİM TÜRLERİ	130
3.4. KALKINMA AJANSLARINDA İÇ DENETİM SÜRECİ	131
3.4.1. İç Denetimde Planlama	132
3.4.1.1. Risk Değerlendirmesi	132
3.4.1.2. Denetim Kaynaklarının Tahsis Edilmesi	139
3.4.1.3. Denetim Planının Hazırlanması ve Onaylanması	139
3.4.1.4. Denetim Programının Hazırlanması ve Onaylanması	139
3.4.2. İç Denetimin Yürütülmesi	141
3.4.2.1. Ön Çalışma ve Bireysel Çalışma Planı	142
3.4.2.2. Denetimlerin Gerçekleştirilmesi (Saha Çalışması)	149
3.4.3. İç Denetimde Raporlama	152
3.4.4. İzleme	154
3.5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN PERİYODİK DEĞERLENDİRİLMESİ	154
3.6. İÇ DENETİM SİSTEMİNİN DIŞ DEĞERLENDİRMESİ	155
3.7. PİLOT AJANSIN ULUSLARARASI STANDARTLARA UYUM DÜZEYİ	157
3.7.1. Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyi	157
3.7.2. Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Düzeyi	159
3.7.3. İç Denetim Fonksiyonunun AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi	161
3.7.4. Belirlenen İç Denetim Sorunları	163

4. BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULAMALARININ ULUSLARARASI STANDARTLARA UYUM DÜZEYİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMA

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE DAYANDIĞI VARSAYIMLAR	165
4.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI	166
4.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	167
4.4. KATILIMCILARIN PROFİLLERİ	167
4.5. MÜLAKAT SORULARI	170
4.6. MÜLAKAT BULGULARI	171
4.6.1. Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyine İlişkin Bulgular	171
4.6.2. Performans Standartlarına Uyum Düzeyine İlişkin Bulgular	175
4.6.3. İç Denetimin AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyine İlişkin Bulgular	180

4.6.4. İç Denetim Sorunlarına İlişkin Bulgular	182
4.6.5. Araştırmada Kapsamında Elde Edilen Diğer Bulgular	193
4.7. ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRMESİ	194
SONUÇ	197
KAYNAKLAR	205
EKLER.....	216
EK-1. Uluslararası İç Denetim Standartları	217
EK-2. AB Akreditasyon Kriterleri	243
EK-3. Mülakat Formu	254
ÖZGEÇMİŞ	261



ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Dünyada Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci	57
Çizelge 2.2. Avrupa’da Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci	58
Çizelge 2.3. Avrupa Ülkelerinde Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Statüsü	61
Çizelge 2.4. Türkiye’de Kalkınma Ajansları	66
Çizelge 2.5/a Türkiye İBBS Birimleri (Düzey 1-2-3)	67
Çizelge 2.5/b Türkiye İBBS Birimleri (Düzey 1-2-3)	68
Çizelge 2.6. Personelin Unvanlarına Göre Dağılımı	77
Çizelge 2.7. 2008 – 2016 Dönemi Gelir Dağılımı	79
Çizelge 2.8. Ekonomik Bazda Giderler (2008–2016)	79
Çizelge 2.9. Fonksiyonel Bazda Giderler (2008–2016)	80
Çizelge 2.10. (2002-2006) Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları	98
Çizelge 2.11. IPA-I Türkiye Mali Yardım Miktarları	99
Çizelge 2.12. IPA-I’in Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı	99
Çizelge 2.13. IPA-II Politika Alanları, Sektörler ve Sorumlu Kuruluşlar	101
Çizelge 2.14. IPA-II Türkiye Endikatif Tahsisat Miktarları	102
Çizelge 2.15. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Kapsamında Yürütülen Projeler	106
Çizelge 2.16. Kalkınma Ajanslarınca BROP kapsamında Sağlanan Fonlar	108
Çizelge 3.1. Pilot Ajansın Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Durumu	158
Çizelge 3.2. Pilot Ajansın Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Durumu	160
Çizelge 3.3. Pilot Ajansın AB Akreditasyon Kriterlerine Göre Durumu	162
Çizelge 4.1. Katılımcıların Profili	168
Çizelge 4.2. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyumu	172
Çizelge 4.3. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Performans Standartlarına Uyumu	176
Çizelge 4.4. Kalkınma Ajanslarının AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi	180
Çizelge 4.5. İç Denetim Sorunları	182

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Faaliyetinin Kapsamı	13
Şekil 1.2. İç Denetimin Dünyadaki Gelişimi	14
Şekil 1.3. Tarihsel Süreçte İç Denetimin Odak Noktaları	16
Şekil 1.4. Çağdaş İç Denetim Fonksiyonu	17
Şekil 1.5. COSO Piramidi	34
Şekil 1.6. COSO Küpü	34
Şekil 1.7. COSO Kurumsal Risk Yönetimi Küpü	36
Şekil 1.8. Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (IPPF)	45
Şekil 2.1. Kalkınma Ajanslarının Temel Kurumsal Yapısı	72
Şekil 2.2. GEKA Organizasyon Şeması	72
Şekil 2.3. AB Kaynaklı Yardımların Türkiye’de Gelişim Süreci	96
Şekil 2.4. AB Uyum Politikası Bütçe Dağılımı	104
Şekil 3.1. OKA Organizasyon Şeması	123
Şekil 3.2/a. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması	127
Şekil 3.2/b. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması	128
Şekil 3.2/c. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması	129
Şekil 3.3. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Türleri	130
Şekil 3.4. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Süreci	132
Şekil 3.5. Denetim Evreni Örnek Uygulaması	134
Şekil 3.6. Denetim Alanları Örnek Uygulaması	135
Şekil 3.7. Risk Kriterleri ve Değerlendirme Ölçeği Örnek Uygulaması	136
Şekil 3.8. İç Denetim Alanlarının Risk Katsayılarının Belirlenmesi Örnek Uygulaması ...	137
Şekil 3.9. İç Denetim Yapısal Risk Düzeylerinin Ölçülmesi Örnek Uygulaması	137
Şekil 3.10. İç Denetim Alanlarının Öncelik Sıralaması Örnek Uygulaması	138
Şekil 3.11. 2015-2017 Dönemi İç Denetim Planı Özet Çizelgesi Örneği	140
Şekil 3.12. 2015 Yılı İç Denetim Programı Özet Çizelgesi Örneği	141
Şekil 3.13. İç Denetim Kontrol Listesi Örneği	143
Şekil 3.14. İç Denetim Bireysel Çalışma Planı Uygulama Örneği	144
Şekil 3.15. İç Denetim Açılış Toplantısı Tutanağı Uygulama Örneği	145
Şekil 3.16. İç Denetim Risk Kontrol Matrisi Örneği	147
Şekil 3.17. İç Denetim Süre Planı Formu Uygulama Örneği	148

Şekil 3.18. İç Denetim İş Programı Uygulama Örneği	149
Şekil 3.19. İç Denetim Çalışma Kağıdı Uygulama Örneği	150
Şekil 3.20. İç Denetim Bulgu Formu Uygulama Örneği	151
Şekil 3.21. İç Denetim Kapanış Toplantısı Tutanağı Uygulama Örneği	152
Şekil 4.1. Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyi Grafiği	174
Şekil 4.2. Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Düzeyi Grafiği	179
Şekil 4.3. İç Denetim Fonksiyonunun AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi Grafiği ...	181



HARİTALAR LİSTESİ

Harita	Sayfa
Harita 2.1. Türkiye İBBS (Düzyey-1) Haritası	64
Harita 2.2. Türkiye İBBS (Düzyey-2) Haritası ve Kalkınma Ajansları Bölgeleri	64
Harita 2.3. Kalkınma Ajanslarının Harita Üzerinde Amblemleri	65
Harita 2.4. AB Bölgesel Gelişmişlik Haritası	103



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AHİKA	Ahiler Kalkınma Ajansı
ANKARAKA	Ankara Kalkınma Ajansı
ASOSAI	Asian Organization of Supreme Audit Institution
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BEBKA	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
BIS	Bank for International Settlements
BROP	Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DDK	Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu
DİKA	Dicle Kalkınma Ajansı
DOĞAKA	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
DOKA	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DFD	Doğrudan Faaliyet Desteği
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECIIA	European Confederation of Institutes of Internal Auditing
ESI	European Structural and Investment Funds
FKA	Fırat Kalkınma Ajansı
GEKA	Güney Ege Kalkınma Ajansı
GMKA	Güney Marmara Kalkınma Ajansı
GPD	Güdümlü Proje Desteği
HM	Hukuk Müşavirliği
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması

İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
İKG OP	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı
İIA	The Institute of Internal Auditors
İNTOSAI	The International Organisation of Supreme Audit Institutions
İPA	Instrument for Pre-Accession
İSACA	Information Systems Audit and Control Association
İTGI	IT Governance Institute
İDB	İzleme ve Değerlendirme Birimi
İKA	İpekyolu Kalkınma Ajansı
İKMHB	İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi
İSTKA	İstanbul Kalkınma Ajansı
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
İZKA	İzmir Kalkınma Ajansı
KARACADAĞ	Karacadağ Kalkınma Ajansı
KGGP	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı
KİDDER	Kamu İç Denetçileri Derneği
KİDS	Kamu İç Denetim Standartları
KOBİ	Küçük ve Orta Boy İşletme
KRY	Kurumsal Risk Yönetimi
KUDAKA	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
KUZKA	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
MARKA	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MEVKA	Mevlana Kalkınma Ajansı
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OKA	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORAN	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
PPKB	Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi
PYB	Program Yönetimi Birimi
PWC	Price Water House Coopers
SERKA	Serhat Kalkınma Ajansı
SOX	Sarbanes Oxley Yasası
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TİDE	Türkiye İç Denetim Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

TRAKYAKA	Trakya Kalkınma Ajansı
UIDS	Uluslararası İç Denetim Standartları
UMUÇ	Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi
YDO	Yatırım Destek Ofisi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu



GİRİŞ

Dünyada 2000’li yıllarda özel sektör ve kamu sektöründeki iç ve dış denetim zafiyetleri nedeniyle yaşanan büyük finansal yolsuzluklar bölgesel ve hatta küresel istikrarı tehdit edecek boyutlara varmıştır. Bu tablo hem özel sektör hem de kamu kesiminde uluslararası standartlara uygun, donanımlı ve bağımsız denetim sistemlerinin önemini bir kez daha gözler önüne sermiştir. Kurumlardan beklenen hizmetlerin; saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin yanı sıra ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkelerine de uygun olarak gerçekleştirilmesi ancak günümüz koşullarına ve uluslararası standartlara uygun denetim sistemleri ve uygulamaları ile mümkün olabilecektir.

Türk kamu yönetiminde dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, 2000’li yıllardan itibaren stratejik yönetim anlayışını esas alan çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yer almıştır. Türk kamu yönetimine “iç denetim” kavramı da ilk olarak bu kanunla girmiştir. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kamu sektöründe ve özel sektörde hayata geçirilen ilave düzenlemelerde de bu kanunun stratejik yönetim anlayışı ve denetim kurgusu esas alınmıştır. Buna göre, kurumlarda etkin bir stratejik yönetim için, etkin iç denetim ve dış denetim sistemleri kurulmalı ve işletilmelidir.

Öte yandan, Avrupa Birliği (AB) sürecine bağlı olarak 2006 yılında Türkiye’de bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere kalkınma ajansları kurulmuştur. Türk kamu yönetiminde yeni kurumlar olarak ortaya çıkan kalkınma ajansları yine bu dönemin anlayışına uygun olarak stratejik yönetim ve yönetim yaklaşımaları üzerine inşa edilmiştir.

Kuruluşundan bu yana kalkınma ajansları ağırlıklı olarak kamu kaynağı kullanmış olmakla birlikte, ilgili mevzuatta gelirleri arasında AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar da sayılmıştır. Bu çerçevede ajanslar AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA I) ve (IPA II) dönemlerinde proje yararlanıcısı olarak mali kaynak kullanabilmiştir. Ancak AB örnekleri incelendiğinde, Türkiye’de kalkınma ajanslarının AB fonlarını kullandırmada aracı fonksiyona sahip olabileceği öngörülmektedir. Böyle bir durumda, kalkınma ajanslarının AB fonlarının dağıtımında aracılık fonksiyonunu ifa edebilmeleri için AB tarafından akredite edilmeleri zorunlu olacaktır. Kalkınma ajanslarının AB akreditasyon süreçleri ve akreditasyon kriterlerine bakıldığında ise, “iç denetim” ajansların iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye'nin AB müzakere sürecinde 22'nci fasıl olan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı"na ilişkin temel araçlardan biri olan kalkınma ajanslarının önümüzdeki süreçte AB fonlarının yönetimine aracılık eden akredite kurumlar haline gelebileceği dikkate alındığında, hem akreditasyonlara hazırlık olarak hem de mali kaynakların ve denetim ihtiyacının artacağı beklenen böyle bir durumda, hizmetlerin yürütülmesinde herhangi bir denetim eksikliği yaşanmaması açısından da ajanslarda iç denetim fonksiyonunun uluslararası standartlara uygun yapılanması ve faaliyet göstermesi gerekmektedir.

Bu nedenlerle, tezin konusu "*Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları*" olarak belirlenmiştir.

Tez konusu ile ilgili daha önce yapılmış akademik araştırmalar yönünden literatür taraması yapılmıştır. Anahtar kelimelerle YÖK tez veri tabanında 25 Aralık 2018 tarihi itibarıyla yapılan tez taraması sonucunda, halen Türkiye'de kalkınma ajanslarının iç denetimin sistemi ve uygulamalarını konu edinen herhangi bir teze rastlanmamıştır. Konuyla ilgili lisansüstü düzeyde herhangi bir akademik çalışmanın bulunmaması, çalışmanın özgünlüğü ve literatüre katkısı açısından önemli bulunmaktadır.

Bu tezin temel amacı, Türkiye'de kalkınma ajanslarındaki iç denetim sistemi ve uygulamalarının Uluslararası İç Denetim Standartlarına uyum düzeyini ve AB akreditasyonlarına hazırlık durumunu değerlendirmek ve bu kapsamda öne çıkan güncel iç denetim sorunlarına uluslararası standartlara uygun çözüm önerileri geliştirmektir.

Bu çerçevede tezin alt amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Kalkınma ajanslarındaki iç denetim sisteminin uluslararası iç denetim standartlarına uyum düzeyini değerlendirmek.
- Kalkınma ajanslarındaki iç denetim uygulamalarının uluslararası iç denetim standartlarına uyum düzeyini değerlendirmek.
- Kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamalarının Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık durumunu değerlendirmek.
- Kalkınma ajanslarında güncel iç denetim sorunlarını belirlemek, bu sorunlara uluslararası iç denetim standartları çerçevesinde çözüm önerileri geliştirmek.

Çalışmanın araştırma soruları şunlardır:

- Kalkınma ajanslarında “uluslararası iç denetim nitelik standartları”na uyum düzeyi nedir?
- Kalkınma ajanslarında “uluslararası iç denetim performans standartları”na uyum düzeyi nedir?
- Kalkınma ajanslarında iç denetimin AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyi nedir?
- Kalkınma ajanslarında güncel iç denetim sorunları nelerdir ve bu sorunlara uluslararası iç denetim standartları çerçevesinde hangi çözüm önerileri geliştirilebilir?

Çalışmada temel araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi; veri toplama teknikleri olarak da literatür taraması, mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi, standart karşılaştırması ve mülakat tekniği kullanılmıştır. Öncelikle konuyla ilgili literatür taraması yapılarak teorik çerçeve oluşturulmuştur. Daha sonra araştırma örnekleme içinden bir kalkınma ajansı pilot ajans olarak belirlenmiş ve bu ajanstaki iç denetim süreci ve uygulamaları mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi ve standart karşılaştırması yapılarak ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu incelemelerden yararlanılarak, yarı yapılandırılmış mülakat formları oluşturulmuş, tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak, tek tip organizasyon yapısına sahip olan Türkiye’deki 26 kalkınma ajansından en az % 50’sine tekabül eden 13 kalkınma ajansının iç denetim sistemi ve uygulamalarının araştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, her bir kalkınma ajansından iç denetçi ve/veya genel sekreter düzeyinde en az 1 yetkili ve koordinatör Bakanlıktan da en az 3 iç denetçi ile ve toplamda 25 kişiyle mülakat yapılması planlanmıştır.

Çalışma konusunun kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulama sorunları ile ilgili olması nedeniyle, araştırma sırasında mülakata katılacak iç denetçi ve genel sekreterlerin, iç denetim süreç ve uygulamalarının içeriğine ilişkin “gizlilik” gerekçesi ile sınırlı bilgi vermeleri veya “sorumluluk psikolojisi” ile sistem ve uygulamalardaki eksiklikleri tam olarak aksettirmemeleri olasılığı, araştırmanın riskli alanları olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle araştırma örnekleme için seçilen pilot ajansın ismi gizli tutulmuş, mülakat sonuçları da kalkınma ajanslarının ve katılımcıların isimleri belirtilmeden genel olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmada bahsi geçen (*bölgesel*) *kalkınma ajansı* kavramı, Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Development Agencies-EURADA) tarafından, “Sektörel ya da genel olarak kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümleri

için bir dizi fırsat ya da yöntem seçen ve problem çözümlerinin maksimizasyonu için proje destekleyen bir operasyonel yapı...” olarak tanımlanmaktadır.

Yine çalışmada sıkça kullanılan *iç denetim* kavramı, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)’ne göre “Bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti...” olarak, *Uluslararası İç Denetim Standartları* ise “İç denetçilerin mesleki faaliyetlerinde uyacakları ilke odaklı çerçeve niteliğinde standartlar...” olarak tanımlanmaktadır.

Tezde geçen *AB akreditasyonu* kavramı ise, “kalkınma ajanslarının AB kaynaklarını aracı olarak kullanılabildiği için belirlenen teknik kriterleri yerine getirip getirmediğinin AB tarafından onaylanması ve düzenli aralıklarla denetlenmesi” tanımı çerçevesinde kullanılmıştır.

Çalışmanın; “**İç Denetim**” başlıklı birinci bölümünde; iç denetimin; tanımı, tarihsel gelişimi, amacı, kapsamı, iç denetim yaklaşımları, iç denetimin türleri, unsurları, meslek etik kuralları, iç denetim standartları, iç denetim ve iç kontrol ilişkileri, dünyada ve Türkiye’de iç denetimle ilgili temel düzenlemeler ve kuruluşlar, “**Türkiye’de Kalkınma Ajansları**” başlıklı ikinci bölümünde; kalkınma ajanslarının; tanımı, dünyada tarihsel gelişimi, özellikleri, temel işlevleri, türleri, Türkiye’de kalkınma ajansları ve AB süreci ve kalkınma ajansları, “**Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları**” başlıklı üçüncü bölümünde; kalkınma ajansları iç denetim mevzuatı, ajansların iç denetim sistemi, iç denetim türleri, iç denetim süreci, iç kontrol sisteminin periyodik olarak değerlendirilmesi, iç denetim sisteminin dış değerlendirmesi, araştırma örnekleme için seçilen pilot ajansın uluslararası standartlara uyum düzeyinin değerlendirilmesi, “**Kalkınma Ajanslarının İç Denetim Sistemi ve Uygulamalarının Uluslararası Standartlara Uyum Düzeyine İlişkin Araştırma**” başlıklı dördüncü bölümünde; araştırmanın amacı, dayandığı varsayımlar, kapsamı, sınırlılıkları, yöntemi ve veri toplama tekniği, katılımcıların profili, mülakat soruları, mülakat bulguları ve araştırma sonuçlarının değerlendirilmesi konuları çalışılmıştır.

1. BÖLÜM

İÇ DENETİM

1.1. İç Denetim Kavramı

Türkiye’de “*denetim/denetleme*” kavramları, “*kontrol*”, “*murakabe*” ve “*teftiş*” kavramları ile benzer anlamda kullanılmaktadır.

Türk Dil Kurumu’na göre; *denetleme kavramı*, “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol”; *kontrol kavramı* ise, “denetleme, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma” olarak tanımlanmaktadır.¹

Osmanlı Türkçesi Sözlüğü, *teftiş kavramını*, “arama, sorup araştırma, tetkik etme, gözden geçirme, kontrol” olarak açıklamaktadır.²

Türk Hukuk Lügatinde ise *teftiş ve murakabe*, “gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek hususi hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin amme menfaati noktasından kanun, nizamname ve statülerine göre çalışıp çalışmadıklarının tetkik edilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.³

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise *denetim*, “bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesi” olarak tanımlanmaktadır. Sözlüğe göre, *denetçi* “denetimi yürütmekle ve bunu tamamladıktan sonra onun hakkında rapor yazmakla görevli kişi” olarak, *iç denetim* ise “bir örgütün kendi içinde denetlenmesi” olarak tanımlanmaktadır.⁴

Denetim kavramı bir başka kaynakta da “bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen

¹ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2018). *Büyük Türkçe Sözlük*, Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c10e11d0f3112.56058519 adresinden 12 Aralık 2018’de alınmıştır.

² Parlatır, İ. (2009). *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, Ankara: Yargı Yayınevi, 1165.

³ Türk Hukuk Kurumu. (1991). *Türk Hukuk Lügati*, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 330.

⁴ Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Bursa: MKM Yayıncılık, 328.

sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi” olarak açıklanmaktadır.⁵

“*Denetim*” teriminin İngilizce’de karşılığı “inspection, audit, control, supervision”, “*denetçi*” teriminin karşılığı “inspector, auditor, controller”dır. *Teftiş* kelimesi ise İngilizce’de “inspection” sözcüğüne karşılık gelmektedir.⁶

“*Denetim*” kelimesinin Fransızca’daki karşılığı “contrôle, inspection, surveillance”, “*denetçi*” teriminin karşılığı “contrôleur”dür. *Teftiş* kelimesi ise Fransızca’da “inspection, revue, contrôle, ronde” sözcüklerine karşılık gelmektedir.⁷

Bir kaynakta, “*audit*” kelimesinin kökenine ilişkin olarak, “...Ortaçağda denetim işiyle ilgili tarafların birçoğu okuryazar olmadığından denetim işinin sözlü olarak yapıldığı, bu sözlü işlevin bir sonucu olarak modern İngilizcedeki *audit* kelimesinin Latince *audire* (dinlemek) kelimesinden türetildiği...” belirtilmektedir.⁸

İç denetimin kökenine ilişkin olarak bir başka kaynakta ise, işlemlerin az ve basit olduğu eski dönemlerde işletme hesaplarının günlük kontrolü ile görevlendirilen bir kişinin bütün gün harcamada bulunan bir kişiye her bir işlemi miktar ve içerik açısından okutarak, hesaplar hakkında fikrini söylediği, hesapların kontrolü ile görevlendirilen bu kişiye, görevini dinleyerek yapması nedeniyle de “dinleme” kavramının İngilizce (*audience-audition*) ve Latince (*audire-audencia*) olan sözcük karşılıklarından hareketle “*auditor*” (*denetçi*) denildiği,⁹ ayrıca duymak haber almak anlamına gelen “*audit*” kavramının ise zamanla “*denetim*” kavramının karşılığı olarak kullanılmaya başlandığı belirtilmektedir.¹⁰

Mesleki bir tanımlama yapan Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)’ne göre, *iç denetim*, “Bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir.” IIA’ya göre iç denetim, “...kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve

⁵ Sanal, R. (2002). *Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara: TODAİE Yayını, No: 314, 4.

⁶ Redhouse Büyük El Sözlüğü. (2005). İstanbul: Redhouse Yayınevi, 23. Baskı, 190,731.

⁷ İnternet: Web: <http://www.fransizcasozluk.net> adresinden 10 Haziran 2016’da alınmıştır.

⁸ O’REGAN, D. (2004). *Auditor’s Dictionary*, New Jersey: Wiley, 28, 140.

⁹ Naimetullah, A. (1990). *Performance Evaluation and Performance Audit*, Department of the Auditor General of Pakistan Lahore, 1 (aktaran Hüseyin Özer, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirmesi, Ankara: Sayıştay Yay. 1997, 4.).

¹⁰ Khan, M. A. (1989). *A. Beginner’s Introduction to Auditing*, Directorate-General of Research and Development, Department of the Auditor-General of Pakistan, Occasional Paper Series, 1. (aktaran Hüseyin Özer, 1997, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirmesi, 4.)

geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaktadır.”¹¹

Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63’üncü maddesinde *iş denetim*, IIA’nın iş denetim tanımından da hareketle “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti...” olarak tanımlanmaktadır.

İş denetçi iş denetim işini profesyonel olarak yürüten kişidir. Günümüzde iş denetçilik, hem ulusal hem de uluslararası etik ilke ve kuralları, denetim standartları ve sertifikasyonu olan bir meslek olarak görülmektedir.

IIA “*Uluslararası İş Denetim Standartları*”nı, “İş denetçilerin mesleki faaliyetlerinde uyacakları prensip bazlı çerçeve niteliğinde standartlar” olarak tanımlamaktadır ve bu standartlar sayesinde iş denetimin mesleki uygulaması ve uygulamanın etkinliğinin değerlendirilmesine dair temel gerekliliklerin ortaya konulduğunu belirtmektedir.¹²

Öte yandan, Türkiye’de kamu sektöründe geçerli olan “*Kamu İş Denetim Standartları*” ise İş Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından, iş denetçilerin niteliklerini ve iş denetim faaliyetinde uygulanması gereken süreçleri belirlemek amacıyla hazırlanan standartlardır. İDKK’ya göre, Kamu İş Denetim Standartlarının amacı, “iş denetimin uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri tanımlamak, uygulamaya yönelik bir çerçeve oluşturmak, iş denetimin kalitesinin değerlendirilmesi için gereken ölçütleri belirlemek, kurumsal işlem ve süreçlerin gelişimini destekleyerek iş denetimin katma değerinin artırılmasıdır”.¹³

¹¹ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=IcDenetiminTanimi> adresinden 10 Haziran 2016’da alınmıştır.

¹² İnternet: Web: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 17 Kasım 2018’de alınmıştır.

¹³ İnternet: Web: <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx> adresinden 23 Kasım 2018’de alınmıştır.

1.2. İç Denetimin Tarihsel Gelişimi

13. Yüzyılda Venedik, Milano, Floransa gibi ticaret merkezlerinde ortaya çıktığı görülen iç denetim mesleğine ilişkin “*auditor*” unvanının ilk defa 1289 yılında İngiltere’de kullanıldığı ve iç denetimin, başlangıçta ödeme işleminden önce faturaların dışardan bir kişi tarafından kontrol edilmesi ve doğrulanmasından oluştuğu bilinmektedir.¹⁴

Profesyonel denetçiliğin ilk meslek örgütü ise 1581 yılında Venedik’te kurulmuştur. 1850’li yıllarda “İskoçya Fermanlı Muhasebeciler Enstitüsü” tarafından modern muhasebe denetimi yazılı hale dönüştürülmüştür. İngiltere’den Amerika’ya göç eden muhasebeciler, 1886 yılında, New York’ta “Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Yasası”nın çıkarılmasına öncül olmuşlardır. 20’nci Yüzyılın başından itibaren karmaşıklaşan ticari iş ve işlemlerin etkisiyle iç denetimin kapsamı ve işlevi de değişmiştir. Özellikle İngilizler, Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde yaptıkları önemli yatırımlarını bağımsız olarak kontrol etme ihtiyacı duymaları nedeniyle denetim anlayışı 19’uncu yüzyılda yatırımcılarla birlikte İngiltere’den ABD’ye nakledilmiştir.¹⁵

İç denetim mesleği için 1933 yılı önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Amerika’da 1933 yılında Menkul Kıymetler Yasası’nda ve 1934 yılında Menkul Kıymet Borsaları Yasası’nda denetim açısından önemli değişiklikler olmuştur. Bu kapsamda halka arz edilmiş menkul kıymetlere ilişkin düzenlenmelerde yoğun olarak muhasebeden ve denetimden yararlanılmış ve işletmelerin muhasebe kayıtlarının doğruluğunun sağlanması için yalnız dış denetimin yeterli olamayacağı belirtilmiştir. Bu gelişmeler üzerine şirketler bu sürece uyum sağlamak için iç denetim birimlerini kurmaya başlamıştır. Dolayısıyla iç denetim bir meslek olarak 1940’lı yıllardan sonra önem kazanmaya başlamıştır. Bu yıllardan sonra iş hayatında ortaya çıkan çeşitli gelişmelerle iç denetim mesleği hızla gelişmeye başlamıştır.¹⁶

Modern profesyonel iç denetimle ilgili iki önemli dönüm noktası, Victor Z. Brink’in “Modern İç Denetim” kitabının basılması ve ABD’de İç Denetçiler Enstitüsü’nün kurulması

¹⁴ İnternet: Karagiorgos, T., Drogalas, G., Christodoulou, P., Pazarskis, M. “Conceptual Framework, Development Trends and Future Prospects of Internal Audit: Theoretical Approach”, Web: http://www.drogalas.gr/uploads/publications/Conceptual_framework_development_trends_and_future_prospects_of_internal_audit_Theoretical_approach.pdf adresinden 8 Aralık 2018’de alınmıştır.

¹⁵ Sawyer, L. B. (2001). *Sawyer’s Internal Auditing, The Practice and Modern Internal Auditing*, Florida, 19- 44.

¹⁶ Korkmaz, U. (2007). “Kamuda İç Denetim”, *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 25, 6.

olarak görülmektedir.¹⁷ İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors-IIA) New York'ta 1941 yılında kurulmuş, ABD dışındaki ilk birliğini 1944'de Toronto'da, Avrupa'daki ilk birliğini de 1948'de Londra'da kurmuştur.¹⁸

ABD'de 1970'lerin ortalarında Watergate araştırmalarının sonucunda 1977'de, ana teması işletmelerde iç kontrol olan “Yabancı Yolsuzluk Kanunu” (Foreign Corrupt Practices Act) çıkarılmıştır. Bu Kanun, halka açık şirketlerin işlemlerinin yetkili kişilerce gerçekleştirilmesi ve kayda alınmasında yeterli güvence sağlayacak bir “iç kontrol sistemi” kurmayı ve finansal faaliyetleri ayrıntılarıyla ve doğru yansıtan muhasebe kayıt sistemleri oluşturmayı zorunlu hale getirmiştir. Bu kanunda belirtilen güvencenin sağlanmasında en kolay yollardan biri işletmelerde iç denetim birimi kurulması olduğundan, birçok şirket bu süreçte iç denetim kadrolarını oluşturmuş veya var olan iç denetim birimlerinin kalitesini artırmıştır. 1970'li yıllarda ABD'de işletmelerin iç denetim birimleri kurmalarını gerektiren başka bir kanuni düzenleme olmamasına rağmen, şirketlerin pek çoğu ortaya koyduğu yararlılık nedeniyle iç denetim faaliyetlerini gönüllü olarak kabul etmiştir.¹⁹ Öte yandan, Avrupa ülkelerinin iç denetim enstitüleri 1982 yılında Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu'nu (ECIIA) kurmuştur.²⁰

ABD'de hileli mali raporlamalar ile ilgili Treadway Komisyonu olarak da bilinen Ulusal Komisyon 1985 yılında kurulmuş ve bu Komisyon önemli bir rapor yayımlamıştır.²¹ Bu raporda, kurumların kontrol ortamı ile davranış ve yetki standartlarına vurgu yapılmış, iç kontrol kavramı için ortak bir anlayış ve kapsamlı bir çerçeve oluşturulması için komisyonu destekleyen kurumlara çağrı yapılmıştır. Komisyonun bu çağrısı sonucunda, kısa adı COSO olan Destekleyici Kurumlar Komitesi²² kurulmuştur. COSO içerisinde Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) de yer almıştır. COSO'nun 1992'de yayımladığı “İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve” Raporu sonraki yıllarda özel sektör ve kamu sektöründe “COSO

¹⁷ Ramamoorti, S. (2003). “Internal Auditing: History, Evolution, and Prospects”, Andrew D. Bailey Jr., Audrey A. Gramling ve Sridhar Ramamoorti (Editors), *Research Opportunities in Internal Auditing*, Florida: The Institute of Internal Auditors, 3-7.

¹⁸ İnternet: Gönülaçar, Ş. (2007). “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”, *Mali Hukuk Dergisi*, Ankara: Sayı 130-131, 4-5, Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6838,gonulacar-s-ic-denetimde-hedef-ve-beklentiler.pdf?0> adresinden 8 Aralık 2018'de alınmıştır.

¹⁹ Korkmaz. (2007). 6.

²⁰ İnternet: Web: <http://www.eciia.eu/> adresinden 14 Nisan 2016'da alınmıştır.

²¹ İnternet: Web: <https://www.maliye.gov.tr/Kontrol%20Dokmanlar/%C4%B0%C3%A7%20Kontrol%C3%BCn%20Tarih%C3%A7esi.pdf> adresinden 8 Nisan 2016'da alınmıştır.

²² Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (COSO); Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (The American Institute of Certified Public Accountants -AICPA), Amerikan Muhasebe Birliği (American Accounting Association - AAA), Finansal Yöneticiler Enstitüsü (Financial Executives Institute - FEI), İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of internal Auditors - IIA), Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü Institute of Management Accountants - IMA) kurumlarından oluşmuştur.

Modeli” olarak yaygın kullanım alanı bulmuştur. Ayrıca 2004 ve 2013 yıllarında, mevcut COSO modelinin güncellenmesi yapılmış,²³ bu süreçte iç denetim giderek önemi artan bir aktör haline gelmiştir.

1980’li yıllardan itibaren dünyada bankacılık sektöründeki hızlı gelişmelere paralel olarak, ayrıca denetim anlayışında da yeni arayışlar olmuştur. Bunun sonucu olarak, İsviçre’nin Basel kentinde Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) tarafından “Basel Gözetim Komitesi” kurulmuş, bu Komite tarafından, bankacılık sektörüne ilişkin sıkı standartlar ve denetimler getiren düzenlemelerin ilki 1988 yılında Basel-I, ikincisi 2004 yılında Basel-II ve üçüncüsü de 2010 yılında Basel-III adı altında yürürlüğe konmuştur. Bu düzenlemeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde bankacılık sektöründe iç denetime verilen önem giderek artmıştır.²⁴

2000’li yıllarda dünya, daha önce görülmemiş ölçekte ve hızda küresel bir ekonomik sürecin doğuşuna tanık olmuş, bu süreç hem özel sektörde ve hem de kamu sektöründe ekonomik faaliyetlerin maliyet ve karlılıkları ile milli ekonomik stratejileri radikal bir şekilde değiştirmiştir.²⁵ Dünyada bu gelişmeler yaşanırken, ABD’de 30 Temmuz 2002’de, iç denetimi de dolaylı olarak ilgilendiren, Halka Açık Şirketler Muhasebe Reformu ve Yatırımcıyı Koruma Kanunu (Sarbanes-Oxley Kanunu) yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amacı, şirketlerin finansal raporlamaları üzerindeki kontrollerin iyileştirilmesi ve etkin kurumsal yönetim olarak açıklanmıştır.²⁶ Avrupa Birliği’nde ise, 2000’li yıllarda iç denetim hızla yer edinmiş, AB üyesi 28 devletin büyük çoğunluğunda iç denetim kurumsal hale gelmiştir.²⁷

Bütün dünyada iç denetimle ilgili önemli gelişmeler yaşanırken, Türkiye’de de 1995 yılında Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE) kurulmuş, Enstitü 1996 yılında IIA ve ECIIA’nın üyesi olmuştur. TİDE ayrıca 2005 yılında IIA tarafından Ulusal Enstitü olarak ilan edilmiştir.²⁸ Türk kamu yönetiminde iç denetimle ilgili ilk düzenleme ise 2003 yılında

²³ İnternet: Web: <http://www.coso.org/default.htm> adresinden 08 Nisan 2016’da alınmıştır.

²⁴ İnternet: Bank for International Settlements, “History of the Basel Committee”, Web: <https://www.bis.org/bis/history.htm> adresinden 12 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁵ Perraton, J., Goldblatt, D., Held, D., McGrev, A. (2000). “Economic Activity in a Globalizing World”, *The Global Transformations Reader*, David Held, Antony McGrew (Editors), Malden/USA: Polity Press. 287-300. (Çeviren: Nedret Demirci, Küreselleşme Okumaları-Ekonomi Siyaset, Editör: Kudret Bülbül, Ankara: Kadim Yayınları, 2006, 975-9000-10-5, 1. Baskı, 24.).

²⁶ İnternet: PWC, “Sarbanes-Oxley Yasası’na Uyum”. Web: <http://www.pwc.com.tr/tr/hizmetlerimiz/denetim/sarbanes-oxley.html> adresinden 11 Nisan 2016’da alınmıştır.

²⁷ Yurdakul, D. D. (2014). “Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi: Üye Ülke Uygulamaları”, Kral, H. (Editör). (2014). *İç Denetim –Yönetime Değer Katmak*, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Yayın No: 1, 541.

²⁸İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/4/Kilometre-Taslari> adresinden 8 Aralık 2018’de alınmıştır.

yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. Bu kanunla kamu yönetiminde uluslararası mesleki standartlara sahip bir meslek olan iç denetim kurumsal olarak uygulama alanı bulmuştur. Ayrıca, 2000’li yıllarda bankacılık, sigortacılık sektöründe ve diğer alanlarda da iç denetim kendine uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

1.3. İç Denetimin Amacı

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) iç denetimin amacını, “*Kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik, sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek, kurumların amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmak...*” şeklinde açıklamaktadır. IIA’ya göre, iç denetçiler, çalıştıkları kurumların sistemleri, yönetim süreçleri ve kültürünü derinlemesine analiz edip, çözümleyerek, yönetim süreçlerinin sağlam ve güvenilir ve yürürlükteki iç kontrollerin riskleri azaltmak için yeterli olduğuna ilişkin üst düzey yönetime güvence sağlamaktadırlar. Aynı zamanda, iç denetçiler yeni geliştirilen teknolojiler hakkında danışmanlık hizmeti sunarak, fırsatları analiz etmekte ve kurumsal gelişim için çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Başka bir anlatımla iç denetçiler bir kurumun stratejik, mali ve operasyonel hedeflerine ulaşması ve etik kurallara uygun bir hesap verebilirlik ortamı ve kültürünü koruması bakımından mevcut durumun değerlendirmesini yapmaktadırlar.²⁹

Ülkemizde iç denetimle ilgili temel yasal düzenleme olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63’üncü maddesinde IIA’nın tanımlanmasına benzer olarak iç denetimin amacı, “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak*” olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede, kamu yönetiminde veya özel sektörde iç denetimin amacına ulaşabilmesi açısından, yetkin ve donanımlı olması zorunludur. Başka bir deyişle iç denetim sistemlerinin modernizasyonu, yöneticilerin hedeflerine ulaşmasını sağlayarak devlet kurumlarını veya özel şirketleri daha verimli ve etkili yapma konusunda hayati öneme sahiptir.³⁰

²⁹ İnternet: Web: https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_DegeriDetay.pdf adresinden 8 Aralık 2018’de alınmıştır.

³⁰ Sterck, M., Geert, B. (2006). “International Audit Trends in Public Sector”, *Internal Auditor*, August, 49.

1.4. İç Denetimin Kapsamı

IIA'ye göre iç denetimin misyonu, “risk bazlı, objektif güvence sağlayarak, tavsiye ve öngörülerle organizasyonel değeri korumak ve geliştirmek”tir.³¹ IIA riski, “amaçlara ulaşılması üzerinde etkisi olacak bir olayın meydana gelme ihtimali” şeklinde tanımlamaktadır.³²

Bu misyon çerçevesinde, genel olarak iç denetim, kurumun yönetimi, operasyonları ve bilgi sistemleri ile ilgili riskleri şu temel başlıklar altında değerlendirmektedir:³³

- Operasyonların etkinliği ve verimliliği,
- Finansal ve operasyonel bilgilerin bütünlüğü ve güvenilirliği,
- Organizasyon politikalarına, yönetmeliklerine ve yasalara uygunluk,
- Varlıkların korunması.

İç denetçiler, risk yönetim sonuçlarını da esas alarak risklerin belirlenmesi ve yönetilmesinin uygunluğunu ve etkinliğini analiz ederek, kurumun etik değerleri, performans yönetimi, kontrol faaliyetleri gibi alanlarını değerlendirmektedir. İç denetçilerden, fırsatların ve eksikliklerin ortaya çıktığı alanlarda gelişimi sağlamak amacı ile önerilerde bulunmaları istenmektedir. Kurumun iç kontrol sisteminin esas sorumlusu yönetim olmakla birlikte, iç denetim iç kontrol sistemindeki kontrollerin etkin ve tasarlandığı şekilde çalışıp çalışmadığına ilişkin yönetime ve denetim komitesine güvence vermektedir. Etkili bir iç denetim faaliyeti, kurum yönetimleri için değerli bir kaynak kabul edilmekte olup, iç denetçilerin objektifliği, yetenek ve bilgisi kurumun iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerine değer katmaktadır. Bunlara ek olarak, etkin bir iç denetim faaliyeti kamuya, hissedarlara ve paydaşlara da güvence niteliğinde sayılmaktadır. Dahası, iç denetim süreci, bir yandan yönetime ve denetim komitesine, organizasyonun maruz

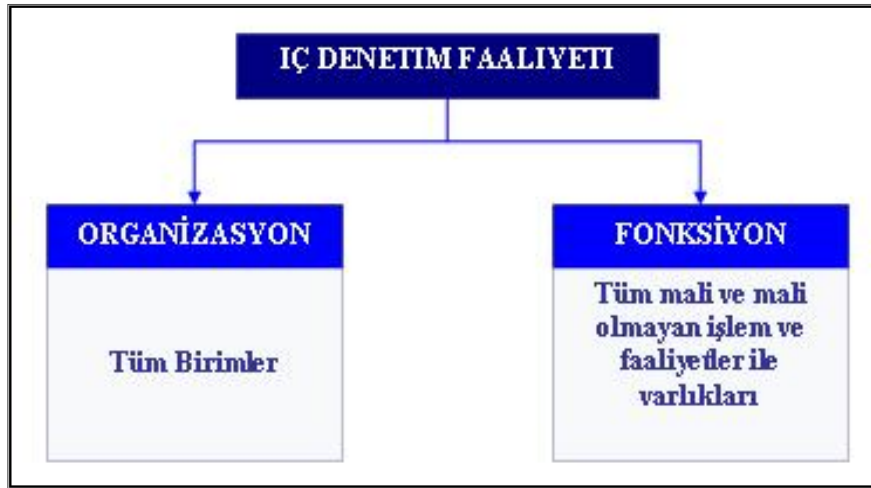
³¹ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/23/Ic-Denetim-Misyonu> adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

³² İnternet: IIA. (2017). *İç Denetim Terimleri Sözlüğü*, Web: <https://na.theiia.org/translations/Public Documents/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 10 Aralık 2018'de alınmıştır.

³³ İnternet: Web: http://www.icdenetimmerkezi.com/bilgibankasi_det.php?mn=1&p=1068 adresinden 10 Aralık 2017'de alınmıştır.

kaldığı risklerin anlaşıldığı ve uygun bir şekilde yönetildiği konusunda güvence sağlarken diğer yandan da birçok alanda kurum içi danışmanlık hizmeti vermektedir.³⁴

Türk kamu yönetiminde iç denetimin kapsamı incelendiğinde, (Şekil 1.1)'de görüleceği üzere, kamu kurumlarının merkez ve taşra teşkilatı dâhil bütün birimlerin idari ve mali nitelikteki tüm faaliyet, sistem, süreç, proje, karar ve işlemleri iç denetim kapsamında yer almaktadır. İç denetim geleceğe odaklanarak mevcut durumda hedeften sapmaları tespit ederek, hedefe ulaşmayı sağlayacak makro düzeyde değerlendirmeler de yapmaktadır.³⁵



Şekil 1.1. Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Faaliyetinin Kapsamı.³⁶

Burada özellikle şu hususun belirtilmesinde yarar görülmektedir. İç kontrol ve iç denetim birbiri ile ilişkili fakat farklı kavramlar olarak görülmektedir. İç kontrol, kurumun amaçlarını süreklilik esası ile gerçekleştirmesine yardımcı olmak üzere kurulan ve kurumun tüm yönetim ve çalışanlarını kapsayan bir sistemdir. Öte yandan, iç denetimin bizzat kendisi iç kontrol sisteminin bir parçası olup, iç denetimin kapsamına iç kontrol sisteminin tüm alanları girmektedir.³⁷ William J. Blackstone ve arkadaşlarına göre, iç denetim, işletme

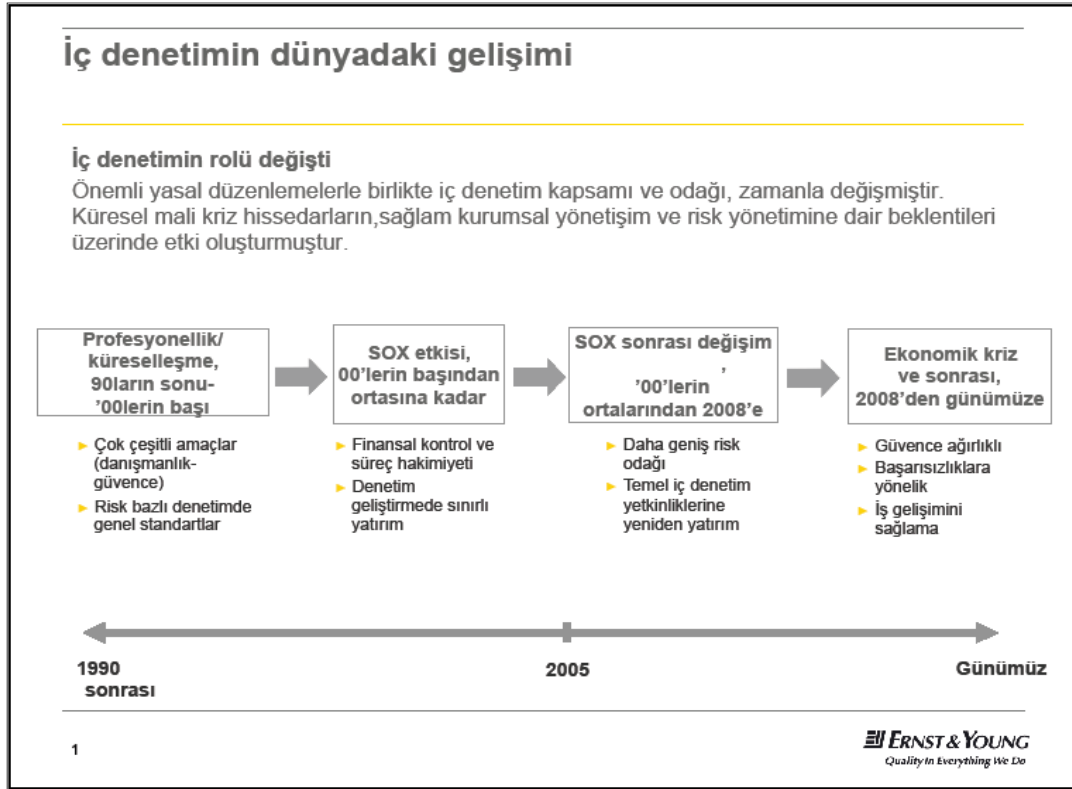
³⁴ İnternet: Web: http://www.icdenetimmerkezi.com/bilgibankasi_det.php?mn=1&p=1068 adresinden 10 Aralık 2017'de alınmıştır.

³⁵ İnternet: Web: <http://icdenetim.saglik.gov.tr/belge/1-32585/ic-denetimin-kapsami-ve-amaci.html> adresinden 13 Nisan 2016'da alınmıştır.

³⁶ İnternet: Web: <http://www.pau.edu.tr/icdenetim/tr/sayfa/ic-denetim-faaliyetinin-kapsami> adresinden 13 Nisan 2016'da alınmıştır.

³⁷ Korkmaz. (2007). 8.

içinde kurulmuş olan ve temelde iç kontrol sistemini oluşturan diğer kontrol unsurlarının yeterlilik ve etkinliğini inceleyip değerlendiren bir kontrol unsurudur.³⁸



Şekil 1.2. İç Denetimin Dünyadaki Gelişimi.³⁹

Dünyada yaşanan hızlı değişimle birlikte, 1990'lı yıllardan sonra iç denetimin rolü (Şekil 1.2)'de de görüleceği üzere farklılaşmıştır. Özellikle, dünyada yaşanan küresel finansal krizler, özel sektörde ve kamu sektöründe sağlam kurumsal yönetim ve risk yönetimine dair beklentileri etkilemiş ve bu durum doğal olarak iç denetimin rolünü önemli ölçüde farklılaştırarak artırmıştır.⁴⁰

Uluslararası bir denetim ve danışmanlık şirketi olan Ernst & Young tarafından, 2012 yılında dünya genelinde iç denetimin değişen rolünü araştırmak üzere Forbes Insights Araştırma Kuruluşu görevlendirilmiş ve bu kuruluş tarafından düzenlenen ankete dünyada 26 sektörde küresel satış geliri 500 milyon ABD \$ veya üzerinde olan bazı şirketlerin

³⁸ Blackstone, W. J. and Others (1994). "Bank Control and Audit", *American Bankers Association Press*, Washington: D.C. (Aktaran, Bertan Kaya, "İç Denetçilerin İç Kontrolle İlişkin Rol ve Sorumlulukları", *İç Denetim-Yönetime Değer Katmak*, Editör: Halis Kral, Ankara: İDKK Yayınları, No: 1, 2014, 292.).

³⁹ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/uploads/KongreSunumlar/icdenetimingelece%20C4%209Fi-arzupiskinoğlu.pdf>, adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

⁴⁰ İnternet: Pişkinoğlu, A. "İç Denetimin Dünyadaki Gelişimi", Web: <https://www.tide.org.tr/uploads/KongreSunumlar/icdenetimingelece%20C4%209Fi-arzupiskinoğlu.pdf>, adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

denetim birimi başkanları ve yöneticileri ile yönetim kurulu üyeleri katılmıştır. Anket bulguları aşağıda verilmektedir:⁴¹

Katılımcıların yüzde 75'i güçlü risk yönetiminin uzun dönemli mali performans üzerinde pozitif etkisi olduğunu, iç denetim biriminin genel risk yönetimi uygulamalarına olumlu katkıda bulunduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, ankete katılanların yüzde 80'i iç denetim birimlerinde iyileştirmeye açık alanlar bulunduğunu ifade etmiş, bu grubun yüzde 70'i de iyileştirmelerin 24 ay içinde hayata geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ankete göre, İç Denetim Birimleri kurumda aşağıdaki adımları atarak riskleri sonuçlara dönüştürebilecek ve dolayısıyla kurum çapında etki ve katkılarını arttırabilecektir.

1- Kurumun genel stratejisini referans alarak en önemli riskleri belirlemek ve iç denetim stratejisinin ana hatlarını tespit etmek,

2- Paydaş beklentilerine, risk yönetimi birimleri arasındaki koordinasyona ve iç denetim projelerine odaklanılan 3 - 5 yıllık iç denetim stratejik planını hazırlamak,

3- İç denetim döngüsü boyunca destekleyici kritik uygulamaları gerçekleştirmek; örneğin, organizasyon ve yönetim şeklini kurumsal strateji ve kurum kültürü doğrultusunda yapılandırmak ve doğru insanların doğru pozisyonlarda çalışmalarını sağlamak için doğru bir yetenek yönetimi programı uygulamak,

4- Sonuca odaklı olmak ve verimlilik kazançları sağlamak için veri analizi tekniklerinden yararlanmak; kuruma kazandırdığı değeri ölçmek ve hedeflere ne ölçüde ulaştığını belirlemek için "değer yönergesi" ve "değer karnesi" hazırlamak...

1.5. İç Denetim Yaklaşımları

1940'lı yıllardan bu yana tarihsel süreçte öne çıkan denetim yaklaşımları aşağıda belirtilmiş olup, denetimde farklılaşan odak noktalarına rağmen uygulamada dört farklı denetim yaklaşımı, kurumların, sektörlerin ve doğal olarak ülkelerin farklılaşan ihtiyaçları doğrultusunda değişen ağırlıklarda uygulama alanı olmuştur.⁴²

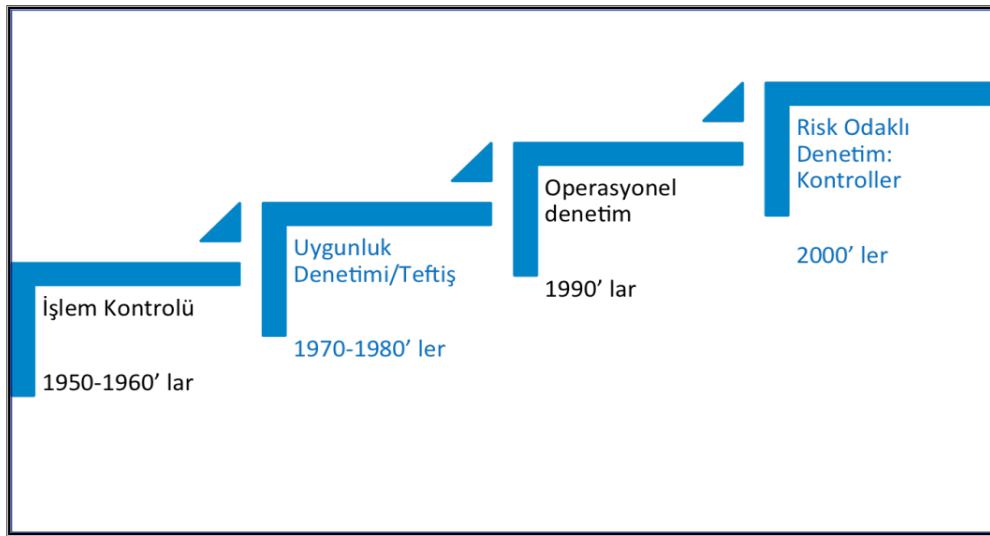
▪ Kontrol temelli denetim yaklaşımı: 1980'li yıllara kadar yaygın olarak kabul gören iç denetim yaklaşımı "kontrol temelli denetim yaklaşımı"dır. Bu yaklaşımda, iç denetçi mevzuata, politika ve prensiplere uygunluğu inceler, bağımsız denetimin kapsamını daraltmak için gerekli test ve doğrulama işlemlerini gerçekleştirir ve anahtar kontrollerin kurum faaliyetlerini destekleyip desteklemediğini doğrular. Kontrol temelli denetim yaklaşımında, mevzuata uygunluk hedeflenerek uygunluk için denetimin ve kılavuzların anlaşılması yaklaşımı benimsenir ve denetim raporlamasında uygunluk istisnaları ve hatalarının belirlenmesine odaklanılır...

⁴¹ İnternet: Ernst & Young. (2012). "İç Denetimin Geleceği Bugündür", *Risk Üzerine Görüşler*, 23. Web: <http://www.ey.com> adresinden 10 Aralık 2016'da alınmıştır.

⁴² Pehlivanlı, D. (2014). *Modern İç Denetim Güncel İç Denetim Uygulamaları*, İstanbul: Beta Yayınları, 2. Baskı, 14.

- Süreç temelli denetim yaklaşımı: Denetim alanında kabul gören ikinci yaklaşım 1980’li yıllarda ön plana çıkan ve “operasyonel temelli denetim yaklaşımı” olarak da ifade edilen “süreç temelli denetim yaklaşımı”dır. Bu yaklaşım, kurum içi süreçlerin ve faaliyetlerin etkinliği, etkililiği ve tasarımlarının değerlendirilmesine önem verilmektedir...
- Risk temelli denetim yaklaşımı: Bu yaklaşım, denetlenecek birim ve süreçlerin göreceli olarak yüksek riskli alanlarına daha fazla denetim kaynağı (denetçi ve süre olarak) tahsis edilmesi gerektiği anlayışına dayanmaktadır...
- Risk yönetimi temelli denetim yaklaşımı: Bu yaklaşım ise, zamanla iç denetimde odak noktanın uyumluluk risklerinden işletme kökenli risklere kayması nedeniyle gelişmiştir. Risk yönetimi temelli denetim, işletme hedeflerinin geniş çerçevede ele alındığı, risk yönetimi kapasitesinin genişlediği ve risk değerlendirme ve yönetim tekniklerinin zenginleştirildiği risk odaklı denetimin kapsam ve araçlarının gelişmiş halidir. Bu yaklaşımda; kurum hedeflerine ulaşma ve risklerin etkilerinin en aza indirilmesi amacıyla risk yönetimi faaliyetlerinin etkililiği hedeflenmektedir. Dolayısıyla kurumsal hedeflerin, risklerin ve tolerans seviyelerinin anlaşılması, performans ve risk ölçümleri ile risk yönetimi etkinliğinin değerlendirilmesi önem kazanmıştır...

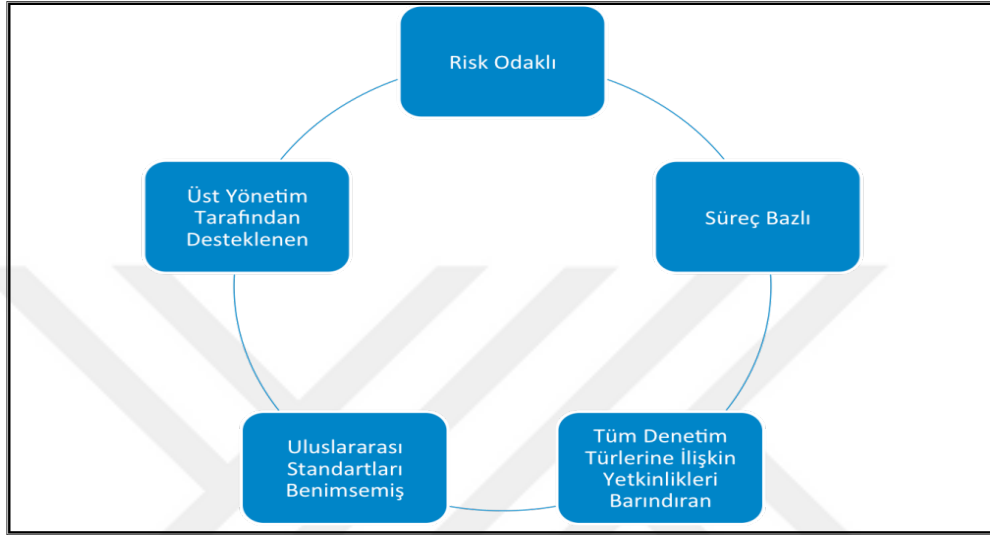
İç denetimde yaşanan değişimle birlikte, tarihsel süreçte iç denetimin odak noktaları ihtiyaçlara göre farklılaşmış olup, bu durum (Şekil 1.3)’te görülmektedir. Buna göre, 1950-1960’lı yıllarda “işlem kontrolü”, 1970-1980’li yıllarda “uygunluk denetimi/teftiş”, 1990’lı yıllarda “operasyonel denetim”, 2000’li yıllarda ise “risk odaklı denetim: kontroller” iç denetimin odak noktaları olarak öne çıkmıştır.



Şekil 1.3. Tarihsel Süreçte İç Denetimin Odak Noktaları.⁴³

⁴³ İnternet: Kaya, B. (2013). “Dünyada İç Denetim Nereye Gidiyor”, Web: <http://bertankaya.net/?p=668> adresinden 12 Nisan 2016’da alınmıştır.

Denetim alanında yaşanan bu dönüşümle, (Şekil 1.4)'de de görüleceği üzere, iç denetim günümüzde, kurumsal ihtiyaçlara yönelik; risk odaklı, süreç bazlı, tüm denetim türlerine ilişkin yetkinlikleri barındıran, uluslararası standartları benimsemiş ve üst yönetim tarafından desteklenen bir kurumsal araç olarak görülmektedir.⁴⁴



Şekil 1.4. Çağdaş İç Denetim Fonksiyonu.⁴⁵

1.6. İç Denetim Türleri

De Koning'e göre, iç denetim türleri; uygunluk denetimi, sistem denetimi, performans denetimi, bilgi teknolojileri denetimi ve diğer harcama sonrası denetimleri kapsamaktadır.⁴⁶ De Koning'in belirttiği diğer harcama sonrası denetimler, uygulamada "mali denetim" adı altında toplanmaktadır. Dolayısıyla iç denetim türleri bu başlıklar altında ele alınacaktır.

1.6.1. Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi (compliance, regularity, propriety audit), genel olarak "bir örgütün mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata

⁴⁴ Kaya. (2013).

⁴⁵ İnternet: Web: <http://bertankaya.net/?p=668> adresinden 12 Nisan 2016'da alınmıştır.

⁴⁶ De Koning, R. (1999). "PIFC in the context of European Union Enlargement", SIGMA Public Management Forum, Volume VI, France, Paris. 5.

uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesi” olarak tanımlanmaktadır.⁴⁷ Bu denetim türünde kriterler farklı kaynaklar tarafından oluşturulabilmektedir. Başka bir ifadeyle uygunluk denetimi, kuruluş içinde veya dışındaki üst merciler mevzuat tarafından önceden belirlenmiş kurallara uyulup uyulmadığının incelenmesidir.

Uygunluk denetimi, İDKK tarafından, “kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesi” olarak tanımlanmıştır.⁴⁸

1.6.2. Sistem Denetimi

Sistem denetimi, “denetlenen sürecin ya da birimin (sistem) amaçlarına ulaşmasını sağlamada, iç kontrol sistemlerinin yeterlik ve etkinliğinin değerlendirilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle sistem denetimi, denetlenen birimin faaliyetleri ve iç kontrol sisteminin; analiz edilmesi, eksikliklerin belirlenmesi, kalite ve uygunluğun araştırılması ve kaynakların ve uygulanan yöntemlerin değerlendirilmesidir.⁴⁹

Bu denetim kapsamında, kurumlarda iç kontrol sistemi bir bütün şeklinde değerlendirilerek iç kontrol unsurlarının var olup olmadığı ve işleyişinin etkinliği incelenmektedir.

1.6.3. Mali Denetim

Mali denetim (finansal denetim - audit of financial statements), “bir kurumun mali tablolarının, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri ile ilgili mevzuata uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği amacıyla incelenmesi”dir.⁵⁰

Diğer bir tanıma göre ise mali denetim; “kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun ve mali sistem ile mali tablolarının güvenilirliğinin denetlenmesi”dir.⁵¹

⁴⁷ İnternet: Web: <http://www.ustatlar.net/denetim/finansal-denetim.html> adresinden 29 Nisan 2016’da alınmıştır.

⁴⁸ İDKK. (2013). *Kamu İç Denetim Rehberi*, Versiyon 1.0, Ankara: İDKK Yayınları, 35.

⁴⁹ İDKK. (2013). *Kamu İç Denetim Rehberi*, 35.

⁵⁰ İnternet: Web: <http://www.ustatlar.net/denetim/finansal-denetim.html> adresinden 29 Nisan 2016’da alınmıştır.

⁵¹ İDKK. (2013). *Kamu İç Denetim Rehberi*, 35.

1.6.4. Performans Denetimi

Performans denetimi (performance audit), “bir kurumun faaliyetlerinin verimlilik ve etkinliğini değerlemek amacıyla usul ve yöntemlerin gözden geçirilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Bu denetimde kurumsal faaliyet sonuçları verimlilik standartlarıyla karşılaştırılarak kurumun önceden saptanmış amaç ve hedeflere ulaşip ulaşmadığı ölçülmektedir. Denetimin kapsamı ise kurumun birimleri, şubeleri, üretim ve pazarlama gibi bir fonksiyonu olabilmektedir.⁵²

Öte yandan performans denetimi, İDKK tarafından “yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Performans denetiminin amacı, tahsis edilen beşeri, mali ve teknolojik kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde parasal değerlerine uygun kullanılıp kullanılmadığının tarafsız olarak tetkik edilmesidir. Performans denetimleri aracılığıyla iç denetim, kamuda hesap verme sorumluluğunun kuvvetlenmesi, kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması, planlama ve kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesi ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için rehberlik yapmaktadır.⁵³

Tarihsel süreçte, bütün dünyada yönetim anlayışının gelişmesi, demokratikleşme, küreselleşme gibi olgularla denetimin kapsamı, türleri ve yöntemleri basit işlem denetiminden uygunluk denetimine ve sonrasında da performans denetimine doğru bir gelişim göstermiştir.⁵⁴

1.6.5. Bilgi Teknolojileri Denetimi

Bilgi teknolojileri denetimi, “bir kurumun bilgilerinin doğruluğunun tasdik edilmesi için bilgi sistemlerinin, uygulamalarının ve işlemlerinin değerlendirilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Bu değerlendirmeler bilgisayar tabanlı uygulamaların verimlilik, etkililik ve ekonomikliğinin de belirlenmesini de içermektedir. Denetimde, bir yandan geçerli,

⁵² İnternet: Web: <http://www.ustatlar.net/denetim/finansal-denetim.html> adresinden 29 Nisan 2016’da alınmıştır.

⁵³ İDKK. (2013). *Kamu İç Denetim Rehberi*, 35.

⁵⁴ Okur, Y. (2007). *Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Ankara: Nobel Yayınları, 3.

yeterli, güvenilir bilgi sistemleri onay alırken, diğer yandan da bilgi teknolojileri ortamındaki kontrollerin yeterliliği de incelenmektedir.⁵⁵

İDKK'ya göre bilgi teknolojileri denetimi ise, “denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin süreklilik ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi ve sonuçların raporlanması süreci”dir.⁵⁶

1.7. İç Denetimin Unsurları

Literatürde ve uygulamada iç denetimin öne çıkan unsurları; kuruma değer katma, güvence sağlama, danışmanlık, mesleki ahlak kurallarına uygunluk, standartlara uygunluk, bağımsızlık ve tarafsızlık ile risk odaklılıktır. Çalışmaya teorik alt yapı sağlaması açısından bunlar aşağıda ayrı ayrı ele alınmaktadır.

1.7.1. Değer Katma

İç denetimin fonksiyonel olarak en önemli özelliği, kuruma değer katmayı amaçlaması olarak gösterilmektedir. İç denetim tarafsız ve uygun güvence sağladığında, kuruma değer katarak, yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkililiğine katkıda bulunmaktadır.⁵⁷

Pickett'e göre iç denetçilerin rolü yürütülen işlerin daha iyi yapılmasını sağlayarak kurum faaliyetlerini sürekli geliştirmektir.⁵⁸ Basset, Koh ve Tutticci'ye göre ise, iç denetim yönetime değer katma fonksiyonunu yerine getirdiğinde, bu sayede ayrıca kurumların üst yönetimleri de yönetilmiş olmakta ve kurumsal yönetim bu şekilde gerçekleşmektedir.⁵⁹

Diğer bir deyişle günümüzde iç denetim anlayışı ile birlikte, denetim faaliyetinin kapsamı, sadece mevzuata uygunluk olarak ya da geçmişte yapılmış hata, suiistimal ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması ile sınırlı kalmayıp, kurumun tüm faaliyet, işlem, süreç,

⁵⁵ İnternet: Güneş, F., Kızıldeniz, S., Selçuk, S., Suna, B., Coşkun, S. *Bilgi Teknolojileri Denetimi ve COBIT'in Sektörel Uygulanabilirliği*. Bildiri, Beykent Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Bilgisayar Mühendisliği, Web: <http://ab.org.tr/ab13/bildiri/131.pdf> adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

⁵⁶ İDKK. (2013). *Kamu İç Denetim Rehberi*. 35.

⁵⁷ İnternet: IIA. (2017). Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi, Web: <https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/UMUC-2017-updated.pdf> adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

⁵⁸ Pickett, K.H. (2004). *The Essential Handbook of Internal Auditing*, England: John Wiley and Sons, Ltd. 13 978-0-470-01316-8. 110.

⁵⁹ Basset, M., Koh, P-S., Tutticci, I. (2007). “The Association Between Employee Stock Option Disclosures and Corporate Governance: Evidence from an enhanced disclosure regime”, *The British Accounting Review*, 39, 311.

raporlama, yönetim ve operasyonlarının daha etkin ve verimli yürütülmesine katkıda bulunması olarak farklılaşmıştır.

1.7.2. Güvence Sağlama

İç denetimde güvence sağlama, kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerine dair bağımsız bir değerlendirme sağlamak amacıyla elde edilen bulguların tarafsız bir şekilde raporlanmasıdır. İç denetim, denetim kaynağının sınırlılığı ve fayda - maliyet dengesi çerçevesinde, yönetimin faaliyetleri hakkında mutlak güvence vermemekle birlikte makul ölçüde bir güvence verebilmektedir.⁶⁰

Son yıllarda bütün dünyada hesap verilebilirlik kavramı ile birlikte kamu sektörünün performansının artırılmasına yönelik önem artışı olmuş, bu durum da kamu yöneticilerini kendileri için güvence sağlayabilecek gelişmiş bir araç olan iç denetime yöneltmiştir.⁶¹

1.7.3. Danışmanlık

İç denetimde danışmanlık, IIA İç Denetim Terimleri Sözlüğünde “Her hangi bir idarî sorumluluk üstlenmeden, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden, niteliği ve kapsamı denetlenenle birlikte kararlaştırılan istişarî faaliyetler ve bununla bağlantılı diğer hizmetler...” olarak açıklanmaktadır.⁶² Bu faaliyetler danışmanlık hizmetini veren iç denetçiler ve talep eden yönetim birimleri açısından esas olarak rehberlik niteliğinde çalışmalardır. Uygulamada, danışmanlık faaliyetinin öncelikle sınırları belirlenmekte, daha sonra bu sınırlar içinde incelenen süreçler, uygulamalar veya faaliyetler ayrıntılı olarak analiz edilerek, danışmanlık hizmeti talep eden yönetim kademesine tavsiyelerde bulunmaktadır.

De Koning’e göre, iç denetçiler bu kapsamda ayrıca kurumda yönetim tarafından oluşturulan iç kontrol sistemlerinin yeterliliğini değerlendirerek, zayıf noktaları belirlemekte ve kontrol yeterli değilse geliştirmek için alınabilecek önlemlere ilişkin önerilerde

⁶⁰ IIA. (2017). Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi.

⁶¹ Diamond, J. (2002). *The Role of Internal Audit in Government Financial Management*, IMF Working Paper, Washington: 02/94, 4.

Pehlivanlı, D. (2014). *Modern İç Denetim Güncel İç Denetim Uygulamaları*, İstanbul: Beta Yayınları, 2. Baskı, 14.

⁶² IIA. (2017). *İç Denetim Terimleri Sözlüğü*, <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 10 Aralık 2018’de alınmıştır.

bulunmaktadırlar. Dolayısıyla iç denetim ekstra bir kontrol seviyesi olmayıp tersine yöneticinin organizasyonunda bir danışman birimi gibidirler.⁶³ ECIIA ise iç denetimin, yaptığı denetim çalışmasının bir parçası olarak bu alandaki gelişmeler konusunda önerilerde bulunarak gelişmelere imkân sağlamak amacıyla danışmanlık hizmeti vermekte olduğunu söylemektedir.⁶⁴

1.7.4. Meslek Etik Kurallarına Uygunluk

İç denetimde meslek etik kuralları, mesleğin serbestlik ve bağımsızlığını zayıflatmadan ve herhangi olumsuz bir etkiye maruz kalmadan, denetim faaliyetinin olması gerektiği gibi yapılabilmesi için oluşturulan değer, prensip ve yükümlülüklerdir. Meslek mensupları sorumluluklarını etkili biçimde yerine getirebilmek için yüksek seviyede davranış standartlarına tabi tutulmaktadırlar.⁶⁵ İç denetim uluslararası meslek etik kuralları, iç denetimin uluslararası örgütü olan IIA tarafından belirlenmiş olup, ulusal kurallar ise İDKK tarafından IIA ve diğer mesleki kurumların düzenlemelerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.⁶⁶

1.7.5. Standartlara Uygunluk

İç denetim standartları, denetimin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde, denetimin taraflarına ortak bir zemin oluşturan ve denetim faaliyetleri yürütürken iç denetçilere asgari rehberlik sağlayan bağlayıcı prensip ve kurallar bütünüdür.⁶⁷ Uluslararası İç Denetim Standartları IIA tarafından belirlenmiş olup, Ulusal İç Denetim Standartları da bu standartlar çerçeve kabul edilerek İDKK tarafından geliştirilmiştir.

⁶³ De Koning, R. (2007). Public International Financial Control, 1.ed., Belgium, 978-90-9021218-0, 61.

⁶⁴ ECIIA. (2005). Position Paper on Internal Auditing in Europe, Belgium, 2-915051-06-2. 27.

⁶⁵ Gönülaçar. (2007). 11-12.

⁶⁶ İnternet: İDKK. (2018). *Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları*, Web: <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetçileriMeslekAhlakKurallari.aspx> adresinden 23 Aralık 2018'de alınmıştır.

⁶⁷ IIA. (2017). Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi.

1.7.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

İç denetimde bağımsızlık (independence), “tarafsızlık görüntüsünü bozabilecek şartların dışında olma durumu”, tarafsızlık (objektiflik) ise, “iç denetimi gerçekleştiren meslek mensuplarının denetim sırasında iç denetim standartlarına bağlı kalarak, sübjektiflikten tamamıyla uzak durmaları ve çalışmalarını gereken tüm özen ve dikkati göstererek yaptıklarını güvence altına almaları” şeklinde tarif edilmektedir.⁶⁸

De Koning’e göre, fonksiyonel bağımsızlık ayrıca iç denetimin kapsamını ve denetim işinin performansını belirlemede ve sonuçlarını raporlamada bağımsız olmak anlamına gelmektedir.⁶⁹ Diamond ise buna bir eklemeye bulunarak, bağımsızlığın iç denetçinin denetim yapılan konuyla ilgili gerekli her türlü bilgiye ulaşabilmesi anlamına da geldiğini ifade etmektedir.⁷⁰

Griffiths de iç denetimde bağımsızlık ve objektifliğin sağlanabilmesinin, ancak iç denetimin kurum içinde normal hiyerarşi haricinde tutulması ile mümkün olabileceğini, dolayısıyla uygulamada iç denetimin işlevsel olarak bir denetim komitesine raporlama yapma zorunluluğunun bu sorunun çözümüne yönelik bir adım olduğunu söylemektedir.⁷¹ Diğer bir deyişle denetim komiteleri, kamu kurumlarında iç denetimin bağımsızlığını güçlendiren yönetim, kontrol ve denetim konularının tartışıldığı bir platform olarak görülmektedir. Dolayısıyla De Koning’in de ifade ettiği gibi, denetim komiteleri kurumların iç kontrol mekanizmalarını güçlendirerek ve denetim faaliyetlerinin kalitesini artırarak kurumların yönetimlerini geliştiren komiteler olarak öne çıkmaktadır.⁷²

Öte yandan ECIIA’ya göre, objektiflik/tarafsızlık “iç denetçiler tarafından işlerini yaparken sahip olmaları gereken bir zihinsel durum”dur. Dolayısıyla iç denetim faaliyetlerinde, iç denetçilerin mesleki açıdan operasyonel sorumluluk almama ve muhtemel çıkar çatışmalarından kaçınma gibi önlemleri alması gerekmektedir.⁷³ Örneğin iç denetçinin bir önceki yıl idari sorumluluk üstlendiği bir faaliyet için iç denetim faaliyeti kapsamında güvence hizmeti vermesi, onun tarafsızlığını ortadan kaldıran bir durum olarak görülebilmektedir.

⁶⁸ Gönülaçar. (2007). 9-10.

⁶⁹ De Koning, R. (2007). 62-63.

⁷⁰ Diamond, J. (2002). 8.

⁷¹ İnternet: Griffiths, D. (2006). *Risk Based Internal Auditing: An Introduction*, Web; <https://www.internalaudit.biz/files/introduction/rbiaintroduction.pdf> adresinden 20 Kasım 2018’de alınmıştır. Version 2.0.3., 15, 4.

⁷² De Koning, R. (2007). 72.

⁷³ ECIIA. (2005). 30.

İç denetim faaliyetinin bağımsızlığını üst düzeyde temin etmek için, iç denetim biriminin işlevsel olarak denetim komitesi gibi bir organa, idari açıdan ise kurumun üst yöneticisine bağlı olması gerekli bulunmaktadır. Dolayısıyla ancak yeterli kaynaklara sahip, yetkin personelle donatılmış, bağımsız ve tarafsız bir iç denetim fonksiyonu, kurumun yönetim süreçlerinin etkililiği ile operasyonel, teknik, mali ve idari riskleri yönetme kapasitesi hakkında güvence verebilecektir.⁷⁴

1.7.7. Risk Odaklılık

IIA İç Denetim Terimleri Sözlüğüne göre *risk*, “genel olarak amaçlara ulaşılması üzerinde etkisi olacak bir olayın meydana gelme ihtimali”, *risk yönetimi* ise “kurumun amaçlarını gerçekleştirmek üzere makul bir güvence sağlamak amacıyla potansiyel olay ve durumları belirlemek, değerlendirmek, yönetmek ve kontrol etme süreci” olarak tanımlanmaktadır.⁷⁵

Dünyada özellikle 1990’lı yıllardan itibaren risk yönetiminde yaşanan gelişmeler iç denetim mesleğini de önemli ölçüde etkilemiştir. Burada temel konu risklerin yönetiminde iç kontrol ve risk yönetim sistemlerinin takibinin tarafsız bir şekilde analiz edilmesi ihtiyacının artmasıdır.⁷⁶ Dolayısıyla hem özel sektörde hem de kamu sektöründe kurumsal risk yönetiminin öne çıkması iç denetimde de odak noktanın risklere kaymasına neden olmuştur.⁷⁷

İç denetçiler mesleki formasyonları gereği kurumsal yapıları iyi analiz edebilmektedirler. Üç yıllık dönemler için düzenlenen iç denetim planları makro kurumsal risk analizi yapılarak hazırlanmakta, yıllık iç denetim programları ise iç denetim planlarına uygun olarak yine risk odaklı oluşturulmaktadır. Denetimlerde nispi olarak kurumun en riskli faaliyetlerine odaklanma sağlanarak, yüksek riskli alanlar, düşük riskli alanlara göre daha sık denetime tâbi tutulmaktadır.⁷⁸

⁷⁴ IIA. (2017). Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi.

⁷⁵ IIA. (2017). *İç Denetim Terimleri Sözlüğü*.

⁷⁶ PricewaterhouseCoopers. (2007). *Internal Audit 2012*, USA: PricewaterhouseCoopers, 12.

⁷⁷ David, M. Georges, S. (1998) *Risk Management: Changing the Internal Auditor's Paradigm*, The Institute of Internal Auditors, USA, 2.

⁷⁸ Cığerci, İ. (2007). *Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve İç Denetim*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Afyonkarahisar. 41.

1.8. İç Denetim Meslek Etik Kuralları

İç denetim meslek etik kuralları, aşağıda uluslararası ve ulusal meslek etik kuralları başlıkları altında açıklanacaktır.

1.8.1. Uluslararası İç Denetim Meslek Etik Kuralları

Uluslararası Meslek Etik Kuralları IIA tarafından belirlenmiş olup, iç denetimin yönetiminde, bireylerin ve kuruluşların davranışlarını düzenleyen ilkeleri ve beklentileri açıklamaktadır. Kurallar belirli faaliyetlerden ziyade uygulamaya dair asgari gereklilikleri ve davranışsal beklentileri tarif etmektedir. IIA'nın etik kurallarının amacı, esas olarak iç denetim mesleğinin etik kültürünü geliştirmektir. IIA'ya göre, iç denetim mesleği, yönetim, risk yönetimi ve kontrolle ilgili objektif güvencenin üzerine kuruludur ve güveni esas almaktadır. Bu nedenle iç denetim mesleği için bir etik kurallar seti geliştirilmiştir. IIA'nın Meslek Etik Kuralları mesleki ilkeler ve davranış kurallarından oluşmaktadır. Davranış kuralları, ilkelerin uygulamaya dökülmesi amacıyla yorumlanmasına yardımcı olmak ve iç denetçilerin etik davranışları konusunda rehberlik etmek için kaleme alınmıştır. Bu ilke ve davranış kuralları kapsamındaki iç denetçiler; IIA üyeleri, IIA meslekî sertifikalarına sahip olanlar, sertifika almaya aday olanlar ve IIA “iç denetim tanımı” çerçevesinde iç denetim hizmeti verenlerdir. Meslek Etik Kuralları, iç denetim hizmeti veren kurumları da bağlamaktadır. IIA üyeleri ile sertifika sahibi olan iç denetçiler (ve adaylar), kural ihlâlinde IIA'nın yaptırımını ile karşı karşıya kalabilmektedirler.⁷⁹

IIA'nın mesleki ilkeleri şunlardır:⁸⁰

- ***Dürüstlük İlkesi:*** İç denetçilerin dürüstlüğü, güven oluşturur ve böylece verdikleri hükümlere itimat edilmesine yönelik bir zemin sağlar.
- ***Objektiflik İlkesi:*** İç denetçiler, inceledikleri süreç veya faaliyet ile ilgili bilgiyi toplarken, değerlendirirken ve raporlarken en üst seviyede meslekî objektiflik sergilerler. İç denetçiler ilgili tüm şartların değerlendirmesini dengeli bir şekilde yapar ve bir yargıya varırken kendilerinin veya başkalarının menfaatlerinden çok etkilenmezler, menfaatlerinin mesnetsiz tesiri altında kalmazlar.
- ***Gizlilik İlkesi:*** İç denetçiler, elde ettikleri bilginin sahipliğine ve değerine saygı gösterirler; hukukî ve meslekî bir mecburiyet olmadığı sürece de gerekli yetkiyi almaksızın bilgiyi açıklamazlar.

⁷⁹ İnternet: IIA. (2017). *Etik Kuralları*, Web: <https://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=EtikKurallari> adresinden 20 Haziran 2017'de alınmıştır.

⁸⁰ IIA. (2017). *Etik Kuralları*.

- Yetkinlik (Ehil Olma) İlkesi: İç denetçiler, iç denetim hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde gereken bilgi, beceri ve tecrübeyi ortaya koyarlar.

IIA'nın mesleki davranış kuralları ise şunlardır:⁸¹

- Dürüstlük İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; çalışmalarını doğruluk, dikkat ve sorumluluk duygusuyla yaparlar, hukuku gözetir ve hukukun ve mesleğin gerektirdiği özel durum açıklamalarını yaparlar, kanun dışı bir faaliyete bilerek ve isteyerek taraf olmaz veya iç denetim mesleği ve kurum açısından yüz kızartıcı eylemlere girişmezler, kurumun meşru ve etik amaçlarına saygı duyar, katkıda bulunurlar.
- Objektiflik İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; değerlendirmelerinin tarafsızlığına zarar verebilecek veya zarar vereceği varsayılabilir herhangi bir ilişkiye ve faaliyete katılmazlar; bu katılım kurumun çıkarlarıyla çatışan ilişki ve faaliyetleri de içerir, iç denetçiler meslekî muhakemelerini zayıflatabilecek veya zayıflatacağı varsayılabilir herhangi bir şeyi kabul etmezler, tespit ettikleri ve açıklanmadığı takdirde gözden geçirdikleri faaliyetlere ilişkin raporları bozacak tüm önemli bulguları açıklarlar.
- Gizlilik İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; görevleri sırasında elde ettikleri bilgilerin korunması ve kullanımı konusunda ihtiyatlı olurlar, sahip oldukları bilgileri kişisel menfaatleri için veya hukuka aykırı olarak veya kurumun meşru ve etik amaçlarına zarar verebilecek tarzda kullanmazlar.
- Yetkinlik (Ehil Olma) İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; sadece görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve tecrübeye sahip oldukları işleri üstlenmelidirler, iç denetim hizmetlerini, Uluslararası İç Denetim Standartları'na uygun bir şekilde yerine getirirler, kendi yeterliliklerini ve hizmetlerinin etkililik ve kalitesini devamlı geliştirirler.

1.8.2. Ulusal Kamu İç Denetim Meslek Etik Kuralları

Ulusal Kamu İç Denetim Meslek Etik Kuralları, İDKK tarafından belirlenmiştir. Bu kurallar, kamu iç denetim uygulamalarında meslek etik kültürünün geliştirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Kuralların oluşturulmasında, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün (IIA) Meslek Etik Kuralları esas alınmış ve diğer uluslararası mesleki kuruluşların metinlerinden de yararlanılmıştır. Meslek etik kuralları, uluslararası meslek etik kurallarına paralel olarak, iç denetim mesleği ve uygulamasıyla ilgili ilkeler ve iç denetçilerden beklenen davranış tarzını tanımlayan davranış kurallarından oluşmaktadır. Meslek etik kuralları, uygulamada iç denetçi tarafından mesleğe girişte okunup, imzalanarak iç denetim birimi ve kurumun üst yöneticisine sunulmaktadır. Kamu iç denetim meslek etik kuralları, iç denetim hizmeti veren iç denetim birimi ve iç denetçileri bağlamaktadır. Kamu iç denetçi sertifikasına sahip olan veya iç denetçi adayı olanlar için bu kuralların ihlali, İDKK'nın yönetmelik ve idari

⁸¹ IIA. (2017). *Etik Kuralları*.

düzenlemelerine göre yaptırma tabidir. Olumsuz bir davranışın meslek etik kurallarında açıkça yasaklanmamış olması, o davranışın kabul edilebilir veya doğru olarak değerlendirilmesi sonucunu doğurmamaktadır. İç denetçilerin, davranışlarını meslektaşlarıyla işbirliği ve iyi ilişkileri destekleyecek şekilde göstermeleri gerekmektedir. Ayrıca iç denetçiler, diğer iç denetçilerle işbirliği sağlayarak denetim mesleğinin gelişmesine katkı sağlamak ve diğer iç denetçilerle makul ve dengeli ilişkiler kurmak zorundadırlar. İDKK'ya göre, iç denetçiler denetlenen birime denetim dışında danışmanlık veya başka hizmetler vermekte iseler, bu hizmetlerin çıkar çatışmasına yol açmamasına özen göstermeleri gerekmektedir. Bu kapsamda iç denetçiler, bu tür hizmetlerin yönetimin özgün yetki ve sorumluluk alanına girmediğinden emin olmalıdırlar. İç denetçiler, bağımsızlık ve tarafsızlıklarını etkileyebilecek herhangi bir menfaati kabul etmemeli, bağımsız davranmayı etkileyebilecek ilişkilerden kaçınmalıdırlar. Ayrıca iç denetçiler, resmi konularını özel çıkarları için kullanmamalı denetçinin tarafsızlığı ve bağımsızlığı hakkında şüphe uyandırabilecek ilişkilerden kaçınmalıdırlar.⁸²

Kamu iç denetiminde mesleki ilkeler şunlardır:⁸³

- Dürüstlük İlkesi: İç denetçilerin dürüstlüğü güven verir ve böylece vardıkları kanaat ve değerlendirmelere itimat edilmesine zemin oluşturur.
- Tarafsızlık – Nesnellik - Bağımsızlık İlkesi: İç denetçiler, yaptıkları denetimlerle ilgili bilgi toplarken, değerlendirirken ve raporlarken en üst düzeyde mesleki tarafsızlık sergilerler. İç denetçiler ilgili tüm şartların değerlendirmesini adil ve önyargısız bir şekilde yaparlar ve kendileri veya diğerlerinin menfaatlerinden etkilenmezler.
- Gizlilik İlkesi: İç denetçiler, denetim esnasında elde ettikleri bilgilerin gizliliğine saygı gösterir, hukuki ve mesleki zorunluluk olmadıkça bunları yayınlamaz ve açıklayamazlar.
- Yetkinlik (Ehil Olma) İlkesi: İç denetçiler, iç denetim hizmetlerinin yürütülmesinde gereken bilgi, beceri ve tecrübeyi ortaya koyarlar.

Kamu iç denetim mesleki davranış kuralları ise şunlardır:⁸⁴

- Dürüstlük İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; doğruluk ve sorumluluk duygusuyla hareket ederler, hukuku gözetir, hukukun ve mesleğin gerektirdiği özel durum açıklamalarını yaparlar, kanun dışı bir faaliyete bilerek ve isteyerek taraf olmazlar veya iç denetim mesleği ve idare açısından yüz kızartıcı eylemlere girişmezler, idarenin meşru ve etik amaçlarına saygı duyar, katkıda bulunurlar, aldıkları kararlarda kamu yararını göz önünde bulundururlar.
- Tarafsızlık – Nesnellik - Bağımsızlık İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; görev alanındaki sorunları ve konuları ele alma konusunda bağımsız ve tarafsızdırlar,

⁸² İDKK. (2018). Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları.

⁸³ İDKK. (2018). Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları.

⁸⁴ İDKK. (2018). Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları.

bağımsızlıklarını her türlü siyasi etkiden korurlar, bireysel ya da kurumsal iç veya dış menfaat ve baskılara karşı dururlar, denetlenen birim ve diğer taraflarca ileri sürülen bilgi ve görüşleri alırlar, ancak kararlarını özgür iradeleriyle oluştururlar, denetim raporlarını doğru ve nesnel biçimde hazırlarlar (sonuçlar yalnızca elde edilen kanıtlara dayalı olmalı ve denetim standartlarına uygun olarak birleştirilmelidir), değerlendirmelerinde tarafsızlığını ihlal eden veya ihlal edebilecek herhangi bir faaliyet veya ilişkinin içerisinde yer almazlar (bu durum, idarenin çıkarlarıyla çatışabilecek faaliyet veya ilişkiler için de geçerlidir), denetçinin profesyonel yargılama yapmasını zedeleyen veya zedeleyebilecek hiçbir menfaati kabul etmezler, bildikleri halde açıklanmaması durumunda denetlenen faaliyete ilişkin raporun sıhhatini bozacak tüm önemli bulguları ortaya koyarlar.

▪ Gizlilik İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; görevleri sırasında elde ettikleri bilgilerin korunması ve kullanılması konusunda ihtiyatlı olurlar, ancak yasadışı olan veya ahlaki sayılmayan herhangi bir faaliyeti mevzuat gereği yetkili makamlara bildirirler, sahip oldukları bilgileri, kişisel menfaatleri için veya hukuka aykırı olarak ya da idarenin meşru ve etik amaçlarına zarar verebilecek tarzda kullanmazlar.

▪ Yetkinlik İlkesi Kapsamında: İç denetçiler; sadece görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve tecrübeye sahip oldukları işleri üstlenirler, iç denetim hizmetlerini, kamu iç denetim standartlarına uygun bir şekilde yerine getirirler, kendi yeterlilik ve hizmetlerinin etkinlik ve kalitesini devamlı geliştirirler.

1.9. İç Denetim Standartları

Uluslararası İç Denetim Standartları (UİDS) IIA tarafından belirlenmiş olup, son versiyon (Ek: 1) Ekim 2016 tarihlidir.⁸⁵ Ulusal Kamu İç Denetim Standartları (KİDS) ise İDKK tarafından Uluslararası İç Denetim Standartları temel referans alınarak düzenlenmiştir ve son versiyonu 29.12.2016 tarihlidir.⁸⁶

1.9.1. Uluslararası İç Denetim Standartları (UİDS)

IIA'ya göre, iç denetim çeşitli hukukî ve kültürel ortamlarda, amacı, boyutu, karmaşıklığı ve yapısı çok farklı kurumlarda gerçekleştirilmektedir. Bu farklılıklar iç denetimi etkilemektedir ancak UİDS'ye uyum, iç denetçilerin ve iç denetim faaliyetinin sorumluluklarının yerine getirilmesinde hayati önem arz etmektedir. İç denetçilerin ve iç

⁸⁵ İnternet: IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*, Web: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 17 Kasım 2018'de alınmıştır.

⁸⁶ İnternet: İDKK. (2017). *Kamu İç Denetim Standartları*, Web: <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx> adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.

denetim faaliyetinin standartlara uyumunun hukuki olarak yapılabilmesi durumunda, standartların diğer kısımlarına uyum devam etmeli ve uygulanmayan kısımlarla ilgili özel durum açıklamaları ise mutlaka yapılmalıdır. IIA standartları ile diğer kurumların standartları arasında bir çelişki ve uyumsuzluk olması hâlinde, iç denetçiler IIA standartlarına uymak zorundadırlar. Ancak diğer standartlar daha güçlü kısıtlayıcı hükümler içeriyorsa, diğer standartlara da uyulabileceği belirtilmektedir. IIA'ya göre UİDS'nin amaçları şunlardır:⁸⁷

- *İç denetim uygulamasını, olması gerektiği gibi temsil eden temel ilkeleri tanımlamak,*
- *Katma değerli iç denetim faaliyetlerini teşvik etmeye ve hayata geçirmeye yönelik bir çerçeve sağlamak,*
- *İç denetim performansının değerlendirilmesine uygun bir zemin oluşturmak,*
- *Gelişmiş kurumsal süreç ve faaliyetleri canlandırmak.*

UİDS ilke odaklı standartlar olup standart metninde; iç denetim mesleğinin uygulanması ve uygulamanın etkinliğinin değerlendirilmesi amacıyla kurum ve birey seviyesinde uluslararası uygulanabilirliği olan “*temel beyanlar*” ile bu temel beyanlarda geçen terim ve kavramları açıklığa kavuşturan “*yorumlar*” yer almaktadır. UİDS’de özel anlamları Standartlar ekinde yer alan “*Terimler Sözlüğü*”nde verilen terimler kullanılmaktadır. Standartlarda, kayıtsız şartsız uyulması gereken hususları belirtmek için “*zorundadır*” (İngilizce’de must) kelimesi, diğer beklenen gereklilikleri açıklamak için ise “*gereklidir*” (İngilizce’de should) kelimesi kullanılmaktadır. Dolayısıyla standartları doğru bir şekilde anlamak ve uygulamak için standartların ifadelerini, bunlara getirilen yorumları ve “*Terimler Sözlüğü*”nde belirtilen özel anlamları birlikte dikkate almak gerekmektedir.⁸⁸

Uluslararası İç Denetim Standartları, Nitelik Standartları ve Performans Standartları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Nitelik Standartları, iç denetim faaliyetlerini yürüten kurumların ve kişilerin özelliklerine, Performans Standartları ise iç denetimin özelliklerini açıklamaya ve bu hizmetlerin performansını değerlendirmekte kullanılan kalite kıstaslarını sağlamaya yönelik bulunmaktadır. Nitelik Standartları ve Performans Standartları tüm iç denetim hizmetlerine uygulanmak için hazırlanmıştır. Öte yandan, “*Uygulama Standartları*” güvence (A-Assurance) veya danışmanlık (C-Counseling) faaliyetlerine uygulanabilecek

⁸⁷ IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*.

⁸⁸ IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*.

gereklikleri belirterek, Nitelik ve Performans Standartlarını geliştirmek için hazırlanmıştır.⁸⁹

Öte yandan standartlarda belirtilen *güvence faaliyetleri kavramı*, “iç denetçinin bir kurum, faaliyet, fonksiyon, süreç, sistem veya bir başka unsur hakkında bağımsız görüş veya kanaat oluşturmak için, eldeki delilleri objektif bir şekilde değerlendirmesi” anlamına gelmektedir. Bu faaliyetlerin nitelik ve içeriği iç denetçiler tarafından belirlenmektedir. Güvence hizmetlerinin genellikle üç tarafı bulunmaktadır. Bunlar; (1) bir kurum, faaliyet, fonksiyon, süreç, sistem veya bir başka unsurun doğrudan içinde olan kişi veya grup (süreç sahibi), (2) değerlendirmeyi yapan kişi veya grup (iç denetçi) ve (3) değerlendirmeyi kullanan kişi (kullanıcı) veya gruplardır.⁹⁰

Standartlarda belirtilen *danışmanlık faaliyetleri* ise tavsiye niteliğinde ve genellikle görevlendirmeyi talep edenlerin özel talebi üzerine gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Danışmanlık faaliyetlerinin nitelik ve kapsamı, değerlendirmeyi talep edenlerle iç denetçi arasındaki sözleşmeyle açıklık kazanmaktadır. Danışmanlık hizmetlerinde genellikle iki taraf bulunmaktadır. Bunlar; (1) tavsiye veren kişi veya grup (iç denetçi), (2) tavsiye talep eden ve alan kişi (görevin müşterisi/talep edeni) veya gruptur. Bu görevler kapsamında iç denetçi görev yaparken tarafsızlığını koruyarak yönetsel sorumluluk altına girmemektedir.⁹¹

1.9.2. Ulusal Kamu İç Denetim Standartları (KİDS)

Türkiye’de Ulusal Kamu İç Denetim Standartları İDKK tarafından belirlenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 64’üncü maddesinde, “İç denetçi bu görevlerini, İDKK tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir...” hükmüne yer verildiğinden, İDKK, 08.07.2011 tarih ve 14 sayılı kararıyla, Kamu İç Denetim Standartları (KİDS)’nı yürürlüğe koymuştur. Bu standartlar İDKK’nın 29.12.2016 tarih ve 10 sayılı Kararıyla daha sonra güncellenmiştir. KİDS’in belirlenmesinde, IIA’nın Uluslararası İç Denetim Standartları (UİDS) esas alınmış ve diğer mesleki kurumların metinlerinden de yararlanılmıştır. 5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca,

⁸⁹ IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*.

⁹⁰ IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*.

⁹¹ IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*.

kamu iç denetim yöneticileri ve kamu iç denetçilerinin bu standartlara uymaları zorunludur.⁹²

KİDS temel olarak iç denetçilerin niteliklerini ve iç denetim faaliyetinde uygulanması gereken süreçleri belirlemektedir. KİDS'in amacı, "iç denetimin uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri tanımlayarak, uygulamaya yönelik bir çerçeve oluşturmak, iç denetimin kalitesinin değerlendirilmesi için gereken ölçütleri belirlemek, kurumsal işlem ve süreçlerin gelişimini desteklemek suretiyle iç denetimin katma değerini artırılması"dır. İDKK tarafından ayrıca KİDS'te öngörülmemiş durumlarda, IIA'nın belirlemiş olduğu "Uygulama Önerileri"ne uyulması tavsiye edilmektedir.⁹³

KİDS "Nitelik Standartları" ve "Çalışma Standartları"ndan oluşmakta olup, Nitelik ve Çalışma Standartları, bir kamu idaresindeki denetim ve danışmanlık faaliyetlerinin tümüne uygulanmak üzere tasarlanmıştır. "Nitelik Standartları", iç denetim faaliyeti ve iç denetçilerin sahip olması gereken özellikleri, "Çalışma Standartları" ise iç denetim faaliyetinin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve sonuçlarının izlenmesi süreçlerini içermektedir.⁹⁴

1.10. İç Denetim ve İç Kontrol İlişkileri

İç denetimin kurum içindeki fonksiyonunun tam olarak kavranabilmesi için, kurumsal iç kontrol sistemlerinin ve dolayısıyla da "iç kontrol" kavramının bilinmesi gerekmektedir. İç denetim esasen kurumsal iç kontrol sisteminin bir unsuru olmasına karşılık, "iç denetim" ve "iç kontrol" kavramları uygulamada genelde karıştırılmakta ve aynı veya benzer anlamda kullanılabilir. Bu nedenle, çalışmanın bu bölümünde "iç denetim" ve "iç kontrol" kavramları arasındaki farkın ve ilişkilerin açıkça görülebilmesi için dünyada kullanılmakta olan belli başlı iç kontrol model ve yaklaşımları ele alınacaktır.

Son yıllarda dünyada kontrol ve denetim alanındaki hızlı gelişmelere paralel olarak, birçok farklı iç kontrol yaklaşımları ortaya çıkmıştır. ABD'de COSO İç Kontrol Modeli ve COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetim Modeli, Kanada'da CoCo İç Kontrol Modeli, İngiltere'de Turnbull Rehberi, Güney Afrika'da King Raporu, Fransa'da Vienot Raporu

⁹² İDKK. (2017). *Kamu İç Denetim Standartları*.

⁹³ İDKK. (2017). *Kamu İç Denetim Standartları*.

⁹⁴ İDKK. (2017). *Kamu İç Denetim Standartları*.

bunların başlıcaları olarak kabul edilmektedir. Ayrıca COBIT, SAC, SAS55, SAS78, SysTrust gibi başka yaklaşımlar da bulunmaktadır.⁹⁵

Bu kısımda, önemi ve yaygınlığı açısından, COSO İç Kontrol Modeli, COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetim Modeli, CoCo İç Kontrol Modeli, Turnbull Rehberi ve iç denetim ilişkisi incelenecektir.

1.10.1. COSO İç Kontrol Modeli (1992)

“İç kontrol” kavramının gündeme gelişi 1970’lerin ortalarında Amerika’da Watergate Savcısı’nın konuya dikkat çekmesi ile olmuştur. Watergate araştırmalarının sonucunda 1977’de ana teması iç kontrol olan “Yabancı Yolsuzluk Kanunu” (Foreign Corrupt Practices Act) yürürlüğe girmiş, Kanun Amerika’da 1980’lerin başında kontrol ortamı ve iç kontrol süreçlerine ilgiyi artırmıştır. 1985 yılında hileli mali raporlama ile ilgili çalışmalar yapmak üzere Treadway Komisyonu olarak da bilinen Ulusal Komisyon kurulmuş ve bu Komisyon tarafından bir rapor yayımlanmıştır.⁹⁶ Bu raporda kontrol ortamı ile davranış ve yetki standartlarına vurgu yapılmış ve “iç kontrol” kavramı için ortak bir anlayış ve kapsamlı bir çerçeve oluşturulması ihtiyacına vurgu yapılarak destekleyen kurumlara çağrıda bulunulmuştur. Komisyon’un bu çağrısı sonucunda kısa adı COSO olan Destekleyici Kurumlar Komitesi oluşturulmuştur. COSO tarafından yapılan çalışmalar ise kurumların iç kontrol yapısının etkin hale getirilmesi üzerine odaklanmıştır.⁹⁷

COSO tarafından yapılan çalışmalar sonucunda, 1992 yılında İç Kontrol: Bütünleşik Çerçeve Raporu (İnternal Control: İntegrated Framework) yayımlanmıştır. Rapor, özetle bir işletmede yönetim kurulu ve yöneticilerin, işletmenin amaçlarına ulaşması, mali tablolarının güvenilir olması ve ilgili yasalara ve düzenlemelere uyulması hususlarında makul bir güvenceye sahip olmaları halinde ancak etkin bir iç kontrolden söz edilebileceğini açıklamaktadır. Buna göre iç kontrol; kontrol çevresi, risk değerlemesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme olmak üzere beş temel unsurdan oluşmaktadır. Özetle “iç kontrol” kurumlar için kendi kontrol sistemlerini değerlendirmek üzere sunulan bir araçtır.⁹⁸

⁹⁵ Uzunay, V. (2007). *Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi ve Bu Alanda Yapılan Düzenlemeler*, Ankara: BÜMKO, 1.

⁹⁶ İnternet: Web: <https://www.maliye.gov.tr/Kontrol%20Dokmanlar/%C4%B0%C3%A7%20Kontrol%C3%BCn%20Tarih%C3%A7esi.pdf> adresinden 30 Nisan 2016’da alınmıştır.

⁹⁷ İnternet: Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html> adresinden 30 Nisan 2016’da alınmıştır.

⁹⁸ İnternet: Web: <http://www.coso.org> adresinden 20 Nisan 2016’da alınmıştır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve buna ilişkin ikincil mevzuatta COSO İç Kontrol Modeli temel referans kaynağı olarak kabul edilmiştir.⁹⁹

İç Kontrol Modelinin unsurları şunlardır:¹⁰⁰

***Kontrol Ortamı:** Bu unsur, iç kontrolün temel unsuru olarak kabul edilmekte olup, modelin başarısı esas olarak kontrol ortamına bağlı sayılmaktadır. Kontrol ortamı, kurumun iş görme biçimini ifade etmektedir. İç kontrolde en önemli rolü çalışanlar oynadığı için, kurum bünyesindeki her çalışanın sorumluluklarını ve yetkilerinin sınırını iyi bilmesi zorunludur. Çalışanlar, kişisel ve mesleki dürüstlüğü, etik değerleri sürdürüp sergilemek ve yürürlükteki davranış kurallarına her zaman uymak durumundadır. Yönetim ve çalışanların, iç kontrole yönelik pozitif ve destekleyici bir ortam oluşturmaları ve sürdürmeleri büyük önem taşımaktadır.*

***Risk Değerlendirme:** Risk değerlendirme, kurumun hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyen önemli riskleri tespit, analiz ve gerekli cevapların verilmesi süreci olarak ifade edilmektedir. İç kontrol faaliyeti risk esaslı olarak gerçekleştirilmelidir. Buna göre sistemin zayıf ve güçlü yönlerine ilişkin analiz yapılması, risk alanlarının belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlara yoğunlaştırılması gereklidir. Diğer bir anlatımla, risk değerlendirmesi, değişen koşulları devamlı takip ederek fırsatları, riskleri tespit ve analiz etmek ve koşulların değişmesine bağlı olarak meydana gelen risklerle başa çıkabilmek üzere iç kontrolde sürekli iyileştirme yapmayı ifade etmektedir.*

***Kontrol Faaliyetleri:** Bu unsur, kurumun amaçlarına ulaşmasına yönelik risklerle başa çıkmak ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan politika ve prosedürlerdir. Kontrol faaliyetleri kurumun bütün kademelerinde ve faaliyetlerinde bulunmaktadır.*

***Bilgi ve İletişim:** Bilgi ve iletişim, çalışanların sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için iç kontrolle ilgili bilgilerin düzenli olarak kaydedilmesi, sınıflandırılması ve personele duyurulması olarak tanımlanmaktadır. Güvenilir ve uygun bilgilerin sağlanabilmesi için işlemlerin anında kaydedilmesi ve düzgün biçimde sınıflandırılması önemlidir.*

***İzleme:** İzleme, iç kontrol faaliyetlerinin kalite ve işleyişinin belirli zaman aralıklarıyla düzenli değerlendirilmesidir. Modelin; değişen hedef, ortam, kaynak ve risklere ayak uydurabilmesi için yönetim tarafından düzenli değerlendirilmesi gereklidir. İç denetim, izleme unsuru içerisinde yer almakta ve iç kontrol sisteminin bağımsız bir şekilde takibi ve raporlaması konusunda çalışmalar yapmaktadır.*

COSO İç Kontrol Modeli önceleri, iç kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini gösteren “COSO Piramidi” ile gösterilirken (Şekil 1.5), daha sonra iç kontrol unsurlarının

⁹⁹ İnternet: Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html>, adresinden 30 Nisan 2016’da alınmıştır

¹⁰⁰ İnternet: Web: <http://www.coso.org> adresinden 20 Nisan 2016’da alınmıştır.

birbirleriyle olan ilişkilerinin yanı sıra, iç kontrolün amaç ve faaliyetlerle olan ilişkilerini de gösteren "COSO Küpü" ile gösterilmeye başlanmıştır (Şekil 1.6).



Şekil 1.5. COSO Piramidi.¹⁰¹

COSO Piramidi iç kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini göstermektedir. COSO Piramidi'nde, kurumsal kontrol ortamı temelde yer alarak, kontrol faaliyetleri ve risk değerlendirme yapılırken, bilgi ve iletişim kanalları kullanılarak, kurumsal gözetimin ihtiyaç duyduğu bilgiler sağlanmaktadır.¹⁰²



Şekil 1.6. COSO Küpü.¹⁰³

¹⁰¹ İnternet: Gül, S. "COSO İç Kontrol Modeli", Web: <http://www.ustatlar.net/kontrol/46-genel/115-coso-kontrol.html> adresinden 11 Nisan 2016'da alınmıştır.

¹⁰² İnternet: Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html> adresinden 11 Nisan 2016'da alınmıştır

¹⁰³ Sümer, E. (2010). *Türkiye'de Kamu İç Kontrol Sistemi Kapsamında Hesap Verme Mekanizmaları*. Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 15.

“COSO Küpü” ise iç kontrol unsurlarının, i kontrolün amaç ve faaliyetleri ile ilişkisini göstermektedir. Faaliyetler ve birimler, hedefler ve i kontrolün temel unsurları bir küpün farklı yüzeylerini oluşturmaktadır ve içi içe girmiş ayrılmaz bir bütün olarak kabul edilmektedir. COSO Küpü’ne göre, kurumun tüm faaliyetleri ve birimleri, faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği, bilgilerin güvenilirliği ve mevzuata uygunluk hedeflerine ulaşmak amacıyla i kontrolün beş temel unsurundan yararlanmaktadır.¹⁰⁴

İç denetim COSO-İ Kontrol Modeli kapsamında, temel bileşenlerden biri olan “İzleme” unsuru içerisinde yer almakta ve bağımsız olarak iç kontrol sisteminin bir bütün olarak değerlendirmesini ve izlemesini yapmaktadır.

1.10.2. COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Modeli (2004)

2000’li yıllarda ABD’de büyük kayıplara neden olan iş skandalları, ekonominin yavaŐlamasının ilave mali kayıplara neden olması ve dünyadaki gelişmelerin yeni büyük riskleri ortaya çıkarması sonucu risk yönetimi önem kazanmaya başlamıştır. O döneme kadar kullanılan birçok risk yönetim tekniği bulunmakla birlikte, bu teknikler kurumların karşı karşıya olduğu bütün risk alanlarını kapsamadığından yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla kurumların karşı karşıya oldukları riskleri değerlendirmek ve yönetmek için ortak bir model ihtiyaı ortaya çıkmıştır. COSO tarafından bu amaçla, 2001 yılında ABD’de Price Water House Coopers (PWC)¹⁰⁵ ile birlikte bu konuda bir proje yürütülmüş ve proje sonucunda 2004 yılında, “COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetim Modeli” geliştirilmiştir.¹⁰⁶ Bu model kapsamında, küresel ölçekte standart olarak uygulanabilir yeni bir kurumsal rehber hazırlanmıştır. Model, kurumların farklı özellik ve ihtiyaçlarına göre uyarlanabilme özelliği de taşımaktadır.¹⁰⁷

COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Modeli’ne göre kurumsal risk yönetimi “bir kurumun hedeflerine ulaşmasını etkileyebilecek potansiyel olayları tanımlayan, risk alma istekliliği (risk iştahı) sınırları içinde yöneten ve kurum hedeflerinin başarılması konusunda makul derecede güvence sağlayan, kurum genelinde yapılandırılmış ve kurumun; yönetim

¹⁰⁴ İnternet: Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html> adresinden 20 Nisan 2016’da alınmıştır.

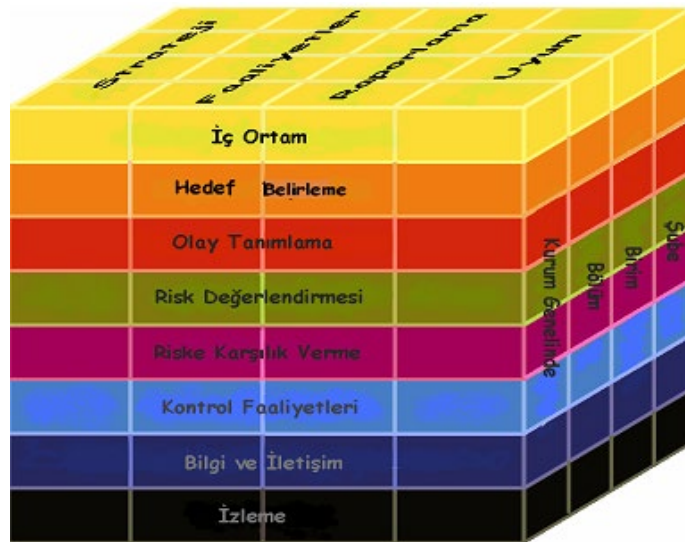
¹⁰⁵ PWC, merkezi ABD’de bulunan 1998 yılında kurulmuş, 157 ülkede 208.000’i aşkın çalıŐanı bulunan bir denetim ve danışmanlık Őirketidir.

¹⁰⁶ Arslan, I. (2008). *Kurumsal Risk Yönetimi*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 25.

¹⁰⁷ Pehlivanlı. (2014). 67.

kurulundan, yönetiminden ve diğer personelinden etkilenen bir süreç” olarak tarif edilmektedir. Başka bir anlatımla, kurumsal risk yönetimi, temelde kurumsal hedeflere odaklanmaktadır. Dolayısıyla riskler sadece kurumun başarısının önündeki olumsuzluklar değildir, aynı zamanda gerekli zamanlarda doğru riski alarak ve riski fırsata çevirerek kurumu hedefe ulaştırmak yeni stratejidir.¹⁰⁸

COSO Kurumsal Risk Yönetimi Küpü (Şekil 1.7)’de yer almaktadır. Şeklin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Modeli (2004), COSO İç Kontrol Modeline (1992) benzemektedir. COSO Kurumsal Risk Yönetimi Küpü üç boyutlu bir matris şeklinde tasarlanmıştır. Küplerin yatay katmanı amaçlar/hedefler kategorisinden, dikey katmanı bileşenlerden ve üçüncü boyutu da risklerin ortaya çıktığı yer olan kurum organizasyon yapısından oluşmaktadır. COSO Kurumsal Risk Yönetimi Küp’ünde dikey bileşenler; iç ortam, hedef belirleme, olay tanımlama, risk değerlendirme, risk tepkileri, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izlemeden oluşmaktadır. Yatay bileşenler; strateji, faaliyetler, raporlama ve uyum; küpün üçüncü boyutunun bileşenleri ise, kurumun genelindeki riskler, bölüm seviyesindeki riskler, birim seviyesindeki riskler ve şube seviyesindeki risklerden oluşmaktadır. Modelin üç boyutu birbirine geçişli tasarlanmış olup, bileşenleri, amaçlardan ve faaliyetlerden ayırmak imkânsızdır.¹⁰⁹



Şekil 1.7. COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Küpü.¹¹⁰

¹⁰⁸ İnternet: Tekgül, E. (2007). “Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Zekâsı”, Web: <http://www.denetimnet.net> adresinden 12 Aralık 2018’de alınmıştır.

¹⁰⁹ Pehlivanlı. (2014). 70-71.

¹¹⁰ Sümer. (2010). 15.

Bu model kapsamında, iç denetim, “izleme” unsuru içinde yer almakta ve kurumsal risk yönetim sisteminin bağımsız bir şekilde takibi ve raporlaması konusunda önemli çalışmalar yapmaktadır. Ancak şunu söylemek gerekir ki geleneksel iç denetimde daha çok mali raporlama çerçevesinde gerçekleştirilen iç denetim faaliyetleri bu modelde çalışma alanına kurumsal riskler dâhil edilerek genişlemiştir.¹¹¹

IIA tarafından, 2005 yılında, dünya çapında üye iç denetim birim yöneticileri ile yapılan bir ankette, yöneticilere “Hangi risk yönetim modelini kullanmaktasınız?” sorusu sorulmuş, anket sonucunda yöneticilerin kullandıkları modellere ilişkin yüzde oranları şu şekilde çıkmıştır:¹¹² COSO KRY Modeli (% 37), Diğer (% 32), Basel II (% 12), Avustralya Standartları (% 4), Belirsiz (% 4) ve Herhangi bir Model kullanmayanlar (% 10). Dolayısıyla bu ankete göre, COSO Kurumsal Risk Yönetim Modeli % 37 oranı ile en çok kullanılan risk yönetim modeli olarak öne çıkmıştır. Anket sonucunun da gösterdiği gibi, iç denetimin amacı kurumların hedeflerine ulaşma sürecinde yönetim kurulu ve üst yönetime yardım etmek olduğundan, iç denetçiler açısından risklerin kurum çapında ele alınıp değerlendirilmesi önemli görülmekte ve bu nedenle de Kurumsal Risk Yönetimi genellikle tercih nedeni olmaktadır.¹¹³

1.10.3. CoCo İç Kontrol Modeli (1995)

CoCo Modeli, Kanada Yetki Belgeli Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (Canadian Institute of Chartered of Accountants) tarafından 1995 yılında "Guidance on Control" ismiyle yayınlanan Kontrol Rehberi'ne dayanmaktadır.¹¹⁴

Bu rehberde, “kontrol” işletmenin amaçlarına ulaşması için çalışanları destekleyen ve birlikte tutan kaynak, sistem, süreç, kurum kültürü, kurumsal yapı ve işlevler gibi işletme

¹¹¹ The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF). (2003). *Research Opportunities in Internal Auditing*, USA, Chapter 5, 144.

¹¹² Anderson, S. W., Christ, H. M., Sedatole, L. K. (2006). “Managing Strategic Alliance Risk: Survey Evidence of Control Practises in Colaborative Inter-Organizational Setting”, USA, IIA Research Foundation (Aktaran, Pehlivanlı. 2014. 67-68.).

¹¹³ IIA. (2003). “Managing Risk from the Mailroom to the Boardroom”, *Tone at the Top*, Issue 18, June 2003, 2.

¹¹⁴ İnternet: Web: http://www.icdenetimmerkezi.com/bilgibankasi_det.php?p=1143 adresinden 23 Mayıs 2016’da alınmıştır.

unsurlarından biri olarak görülmektedir. Kontrol Rehberi'nin amacı ise esas olarak yönetim paydaşları için bir çerçeve oluşturmaktır.¹¹⁵

CoCo Modeli dört temel unsurdan oluşmaktadır: Bunlar; amaç, sorumluluk, yeterlilik ve izleme ile öğrenmedir.¹¹⁶ CoCo Rehberi'nde iç kontrol amaçlarının değerlendirilmesinde ise yirmi kriter mevcuttur. Bu kriterlerin; 5'i amaç (purpose), 4'ü sorumluluk (commitment), 5'i yeterlilik (capability) ve 6'sı izleme ve öğrenme (monitoring and learning) unsuru ile ilişkilidir.¹¹⁷

Bu modelde özetle; “kurumsal amaçların belirlenmesinin ardından, sorumlulukların yeterli kurumsal kaynaklar ve çalışanlar tarafından yerine getirilmesi ve elde edilen sonuçların sürekli izlenerek, kurumsal öğrenme sürecinin bir döngü halinde tekrarlanması” söz konusudur. Ayrıca, modelde iç denetim, “izleme ve öğrenme” unsuru içinde yer alarak kurumsal modelin bağımsız olarak takibi ve raporlaması ile ilgili çalışmalar yapmaktadır.¹¹⁸

1.10.4. Turnbull Rehberi (1998)

İngiltere'de, 1998 yılında, Kurumsal Yönetime İlişkin Birleşik Kanun (Combined Code of Corporate Governance) yayımlanmıştır. Kanun, şirketlerden iç kontrolle ilgili ilkeleri ve hükümleri nasıl uyguladıklarını yıllık raporlarında bir beyannameyle bildirmelerini zorunlu tutmuş ve bu çerçevede şirketlere yol gösterecek bir rehber ortaya çıkmıştır. Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) tarafından oluşturulan Turnbull Komitesi tarafından Turnbull Rehberi olarak bilinen “İç Kontrol: Yöneticiler İçin Birleşik Yasa Rehberi (Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code) hazırlanmıştır.¹¹⁹

Turnbull Rehberi, güçlü bir iç kontrol sistemi kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi için “risk temelli bir yaklaşımı” temel almıştır. Buna göre, şirketlerin iç kontrol sistemlerinin etkin çalıştığına dair güvence verecek doğru ve uygun politikaları

¹¹⁵ CICA's and CCAF's. (1996). *Two Sides of the Same Coin, Guidance on Control And Effectiveness Reporting Framework*, CCAF, Ottawa. 6. (aktaran, Hakan Bakkal, Alper Kasimoğlu. 2012. *İç Kontrol Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış, COSO ve COCO Modeli, Mevzuat Dergisi*, Sayı 178).

¹¹⁶ İnternet: Web: http://www.icdenetimmerkezi.com/bilgibankasi_det.php?p=1143 adresinden 23 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹¹⁷ IFAC. (2006). *Internal Controls – A Review of Current Developments*, International Federation of Accountants, New York. 4-5.

¹¹⁸ IFAC. (2006). 4-5.

¹¹⁹ Erdoğan, S. (2009). *İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Planlama Uzmanlığı Tezi, 91-92.

belirlemek yönetim kurullarının sorumluluğundadır. Yönetim kurulları bu politikaları belirlerken risk değerlendirmesi ve fayda - maliyet analizi yaparak etkin bir risk yönetimi sağlandığından emin olmalıdırlar. Risk ve kontrol üzerine yönetim kurulları tarafından belirlenen politikaları uygulamak ise yöneticilerin sorumluluğundadır. Yöneticiler, şirketlerin maruz kalabileceği riskleri belirleyip, değerlendirerek yönetim kurulları tarafından oluşturulan politikaları gerçekleştirecek iç kontrol sistemlerini tasarlamak, işletmek ve sürekli izlemekten sorumlu bulunmaktadırlar. Bu süreçte, kurum personeli, hesap verme sorumluluğu gereği iç kontrol sisteminde rol sahibidir ve iç kontrol sistemini işletecek ve izleyecek bilgi, kabiliyet ve yetkiye sahip olmalıdır.¹²⁰

Turnbull Rehberi'ne göre; kurumun iç kontrol sistemi tüm teşkilat yapısını içine almaktadır. Böylece iç kontrol sistemi, kontrol faaliyetlerini, bilgi ve iletişim süreçlerini ve sisteminin etkinliğini düzenli izleyecek süreçlerden oluşacaktır. Burada iç denetim ise düzenli ve bağımsız izleme sürecinin önemli bir parçası görülmektedir.¹²¹

Modele göre etkin bir iç kontrol sistemi şu özelliklere sahip olmalıdır:¹²²

- *Etkin bir iç kontrol sistemi, kurumun amaçlarına ulaşması için önemli ticari, operasyonel, mali, kanuni ve diğer risklere karşı yerinde ve uygun tedbirler alınmasını sağlayarak, etkin ve verimli çalışmayı kolaylaştırır. Amaç, varlıkların kötü kullanılmasını veya kaybını önlemek ve tanımlanmış sorumlulukları yerine getirmektir.*
- *Etkin bir iç kontrol sistemi, kurum içi ve kurum dışı raporlama kalitesini sağlamaya yardım eder. Bu da, organizasyon içinden ve dışından, zamanında, ilgili ve doğru bilgi akışını sağlayacak süreçlerin ve raporlamanın yapılmasını gerektirir.*
- *Etkin bir iç kontrol sistemi, yürürlükteki yasalara, düzenlemelere ve iç politikalara uyuma ve ticari faaliyetlerin mevzuata göre yürütülmesine yardım eder.*

¹²⁰ Erdoğan. (2009). 91-92.

¹²¹ Erdoğan. (2009). 94-96.

¹²² İnternet: Financial Reporting Council (FRC). (2005). *Internal Control Revised Guidance for Directors on the Combined Code*. (No:19), Web: <http://frc.org.uk/getattachment/5e4d12e4-a94f-4186-9d6f-19e17aeb5351/Turnbull-guidance-October-2005.aspx> adresinden 23 Mayıs 2016'da alınmıştır.

1.11. Dünyada İç Denetim

Tarihsel süreçte dünyada iç denetimle ilgili birçok ülkede çok sayıda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu kısımda iç denetimle ilgili dünyada son dönemde yapılan önemli düzenlemeler ve faaliyet gösteren önemli kurum ve kuruluşlar ele alınacaktır.

1.11.1. Dünyada İç Denetimle İlgili Önemli Düzenlemeler

Bu bölümde önemli dönüşümlere neden olan Sarbanes-Oxley Kanunu ile Basel düzenlemeleri kısaca ele alınacaktır.

1.11.1.1. Sarbanes - Oxley Kanunu (2002)

Sarbanes Oxley Kanunu olarak bilinen kanun esas olarak, ABD ve Avrupa’da yaşanan ekonomik krizler, Enron, Worldcom gibi skandallar neticesinde ortaya çıkan kurumsal yönetim (corporate governance) gereksinimi sonucu gelişen bir düzenlemedir. Kanun, ABD’de şirketlerin finansal raporlamaları üzerindeki kontrollerin iyileştirilmesini ve etkin kurumsal yönetimi sağlamak için “Halka Açık Şirketler Muhasebe Reformu ve Yatırımcıyı Koruma Kanunu” adı altında 30 Temmuz 2002’de çıkarılmıştır. Kanun ABD borsalarında işlem gören halka açık şirketlerin tamamını kapsamıştır ve ağır cezai yaptırımlar öngörmüştür. Bu kapsamda öngörülen yaptırımlar, şirket yöneticileri başta olmak üzere tüm çıkar sahiplerini ve bağımsız denetçileri ciddi şekilde etkilemiş ve kapsamdaki tüm şirketler mali raporlamaya yönelik ciddi çalışmalar başlatmak zorunda kalmıştır.¹²³

Kanun’un esas amacı, yatırımcıyı, “doğruluk” ve “bütünlük” ilkelerini kullanarak korumak, şirketlerin daha şeffaf ve güvenilir hale gelmelerini temin etmek, kurumsal yönetim kavramını geliştirmek ve etik iş ilkelerinin benimsenmesini sağlamaktır. Kanunda ABD Sermaye Piyasası Kurulu’na kayıtlı şirketlerin, mali raporlamaları ile ilgili iç kontrollerinin etkinliğini değerlendirecek bir iç kontrol sistemi kurmaları ve iş süreçlerindeki riskleri değerlendirmeleri zorunlu hale getirilmiştir.¹²⁴

¹²³ İnternet: PWC, “Sarbanes-Oxley Yasası’na Uyum”, Web: <http://www.pwc.com.tr/tr/hizmetlerimiz/denetim/sarbanes-oxley.html> adresinden 11 Nisan 2016’da alınmıştır.

¹²⁴ İnternet: Eryılmaz, A. “J-Sox Amerikalı Sox’un Yerini Alır mı?”, Web: http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/JSOX%20_2_.pdf adresinden 20 Nisan 2016’da alınmıştır.

Sarbanes Oxley Kanunu'ndan etkilenen birçok ülke, zamanla bu düzenlemeleri ulusal uygulamaları kapsamına dâhil etmiştir. Türkiye de bu konuda hızlı davranan ülkelerden biri olmuş, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) mevzuatında ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) mevzuatında benzer düzenlemelere yer vermiştir.¹²⁵

1.11.1.2. Basel Düzenlemeleri (1988, 2004, 2010)

Dünyada bankacılık sektöründeki hızlı gelişmeler ve denetimde yeni arayışlar sonucu, İsviçre'nin Basel kentinde Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) tarafından kurulan "Basel Gözetim Komitesi" önemli çalışmalara imza atmıştır. Komitece, bankacılık sektörüne ilişkin sıkı standartlar ve denetimler getiren düzenlemelerin; ilki 1988 yılında Basel-I Uzlaşısı, ikincisi 2004 yılında Basel-II Uzlaşısı ve üçüncüsü de 2010 yılında Basel-III Uzlaşısı adı altında hayata geçirilmiştir.¹²⁶

Bu çalışmalar kapsamında, gelişmiş ülkelerin merkez bankaları ve bankacılık denetim otoritelerinin katılımıyla oluşturulan "Basel Bankacılık Denetim Komitesi", Basel-I Sermaye Yeterliliği Uzlaşısını 1988 yılında yayımlamış, Basel-I Uzlaşısı ile bankaların sermaye yeterliliği konusuna uluslararası bir standart getirilmiştir. Sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında sermayenin riskli aktiflere oranı dikkate alınmış, bu sayede herhangi bir bankanın sahip olduğu varlıklar nedeniyle üstlendiği risklere karşı bankanın sermayesinin doğrudan bir güvence sağlayacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla bankaların aldığı riskler karşılığında belirli tutarda sermaye bulundurma zorunluluğunun bankaların mali yapılarını güçlü ve istikrarlı hale getireceği düşünülmüştür.¹²⁷ Sonraki yıllarda ise finansal piyasalarda ve bankacılık sektöründe krizler yaşanması nedeniyle denetim sistemlerinin etkinliği tartışmaya açılmış ve bankacılık sisteminde denetim yetersizlikleri ortaya çıkmıştır.¹²⁸

Basel-II Uzlaşısı, 2004 yılında mevcut düzenlemelerin yetersiz kalması sonucunda bankaların sermaye yeterliliklerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine yönelik olarak, yayınlanmıştır. Bu dönemde, yaşanan ekonomik krizler incelenerek krizlerin temelinde yatan nedenin, krizin yoğun yaşandığı ülkelerde ve kurumlarda mevcut bir risk yönetim

¹²⁵ Eryılmaz, a.g.m.

¹²⁶ Bank for International Settlements.

¹²⁷ Aykut, C. (2008). "Basel II Standartları", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı. 30, 1-2.

¹²⁸ Deloitte. (2007). *Basel II Bankacılık Düzenlemelerinin Ekonomiye ve Reel Sektöre Yansımaları*, İstanbul. 4.

modelinin olmaması ve risk ölçümünün yetersiz kalması olarak görülmüş ve dolayısıyla Basel II' düzenlemelerinde sermaye piyasalarındaki risk yönetimine odaklanma olmuştur. Basel-II ilkeleri oluşturulurken; risklerin her bir işletme için ayrı ayrı ve daha detaylı ölçülmesi, bankacılık sektöründe üst yönetime daha büyük sorumluluk yüklenmesi, işletmelerin ve bankaların finansal tablolarının güvenilir bir şekilde kamuya açıklanması, bankacılık sisteminin ve sermaye piyasalarının daha sağlam zemine oturtulması ve sektörün daha rekabete dayalı ve daha istikrarlı hale getirilmesi amaç edinilmiştir.¹²⁹

Basel-II'de Basel-I'e ek olarak, bankaların iç kontrol ve yönetim sistemine, denetleme fonksiyonlarına ve piyasa disiplinine çok daha fazla önem verilmiş ve beklenen risklerin yanında beklenmeyen riskler için de asgari seviyede bir sermaye bulundurmaları istenmiştir. Basel-II'de kredi riskinin hesaplanması ile ilgili de yeni düzenlemeler getirilmiş ve "operasyonel risk" ilk kez sermaye yeterliliği hesaplanmasına dâhil edilmiştir. Ayrıca Basel-II, bankaların kredi kriterlerinde risk yönetimini ön plana çıkarmış, bu durum bankaların kredi verme süreçlerini de değiştirmiştir. Bu aşamada firmalara bağımsız denetim kuruluşları ve bankalar tarafından verilen derecelendirme notları önemli hale gelmiştir. Derecelendirme işleminde değerlendirme konuları ise finansal tablolar, şeffaflık, kurumsal yönetim, muhasebe standartları, iç denetim ve iç kontrol sistemi olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla elde edilen sonuçlara göre işletmelere not verilmiş olup, işletmelerin aldıkları kredi derecelendirme notu, kredi maliyetlerinin de belirleyicisi kabul edilmiştir. Kredi notunun yüksekliği işletmelerin bankalardan daha uygun şartlarda finansman sağlamalarını kolaylaştırmıştır. Derecelendirme kuruluşları, firmaları derecelendirirken, firmaların uluslararası kriterlere dayalı iç kontrol sistemlerinin kurulu olup olmadığını, iç denetimlerinin yapılıp yapılmadığını da değerlendirme ölçüsü olarak almıştır. Uluslararası sermaye piyasalarında çeşitli derecelendirme notları belirlenmiş olup, Basel-II'e göre bu notlardan AAA, AA-, A+, A-, BBB+, BB-, BB olan derecelendirme notları kriter olarak kabul edilmiştir. AAA en iyi not iken, BB – ve daha aşağısı en kötü not olarak kabul edilmiştir.¹³⁰

Öte yandan, Basel II'nin uygulanma sürecinde 2008 yılında, tüm dünyayı etkileyen küresel bir krizin yaşanması ekonomistleri yeni arayışlara itmiş, Basel-III Uzlaşısı da Basel-II'nin eksik yanlarını gidermek ve böylece yaşanabilecek krizleri engellemek amacıyla 2010

¹²⁹ Uyar, S., Aygören, H. (2006). "Basel II İlkelerinin Kobilere Olası Etkileri: Finansal Raporlama ve Muhasebe Açısından Değerlendirme", *Mali Çözüm Dergisi*, İSMMM, Sayı. 77, 54-55.

¹³⁰ Uyar ve Aygören. (2006). 56-59.

yılında ortaya çıkmıştır.¹³¹ Hazırlanan yeni kurallar setinde, özkaynak ve sermaye yeterliliği hesaplamasında önem arz eden, sermayenin niteliği ve niceliğinin arttırılmasına ilişkin yeni standartlar ve dönemsellikçe bağlı kullanılacak ilave sermaye tamponu gibi yeni başlıklar yer almıştır. Bunlara ilave olarak daha önce Basel-II uygulamalarının en büyük eksiği olarak görülen likidite, yeterlilik ve risk bazlı olmayan kaldıraç oranları gibi hususlarda da yeni düzenlemeler yapılmıştır.¹³²

Basel kriterleri bankacılık sektöründe “iç denetimi” çok yönlü etkilemiştir. Basel Komitesi, iç denetimle ilgili yapmış olduğu çalışmalarda Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) iç denetim tanımını temel almış ve çalışmalarını bu tanım üzerine kurmuştur. Basel Komitesi'nin kararlarına göre bankalarda iç denetim fonksiyonu; sürekli, bağımsız, nesnel, tarafsız ve bir denetim tüzüğüne ve mesleki yeterliliğe sahip olmalıdır.¹³³

1.11.2. Dünyada İç Denetimle İlgili Önemli Kuruluşlar

Bu bölümde dünyada iç denetimle ilgili bulunan ve çalışmalarıyla öne çıkan kurum ve kuruluşlardan bahsedilecektir.

1.11.2.1. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)

1941 yılında ABD'de kurulmuş olan Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA-The Institute of Internal Auditors) iç denetim mesleğinin dünya çapında faaliyet gösteren en büyük meslek örgütü olarak kabul edilmektedir.¹³⁴ Enstitü Treadway Komisyonu'nu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (COSO) içinde de yer almıştır.

Çağdaş iç denetim anlayışının oluşmasında önemli bir yapı taşı olarak nitelendirilen Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün kurulmasıyla birlikte “iç denetim” dünyada profesyonel bir meslek haline gelmiştir. IIA, ABD dışındaki ilk birliğini 1944'de Toronto'da, Avrupa'daki ilk birliğini de 1948'de Londra'da kurmuş olup, günümüzde 165 ülkede faaliyet göstermekte; dünya çapındaki 170.000'i aşkın üyesine iç denetim, risk

¹³¹ BDDK. (2010). *Piyasa Riski Ölçümleme Yöntemlerine İlişkin Analiz*, 2.

¹³² İnternet: BDDK. (2010). “Sorularla Basel III”, Web: https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/8742sorularla_basel_iii_29_11_2010_.pdf adresinden 20 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹³³ Kiracı, M., Çorbacıoğlu, S. (2008). *Kamu Bankalarında İç Denetimin Yeniden Yapılandırılması: Ziraat Bankası Teftiş Kurulunda Yaşanan Örgütsel, Teknik ve Kültürel Değişim*. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 32, Sayı. 2, 333-334.

¹³⁴ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/307/UMUC> adresinden 24 Kasım 2018'de alınmıştır.

yönetimi, yönetim, iç kontrol, bilgi teknolojileri denetimi, eğitim gibi konularda hizmet vermektedir. Ayrıca Enstitü, iç denetime ilişkin standartların ve etik kuralların belirlenmesi ve geliştirilmesi konusuna katkıda bulunmaktadır. Enstitü tarafından verilen iç denetçi sertifikaları tüm dünyada geçerli bir mesleki belge niteliğindedir. IIA iç denetim mesleğine ilişkin bir Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (International Professional Practices Framework-IPPF) yayımlamıştır. Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesinin amacı, IIA'nın küresel anlamda iç denetim mesleğinde standart belirleyici pozisyonunu güçlendirmek ve resmi iç denetim rehberini düzenlemek olarak açıklanmıştır.¹³⁵

IIA tarafından iç denetimde ayrıca mesleki uygulamalar için “Ana Prensipler” belirlenmiştir. Ana prensipler şunlardır:¹³⁶

İç denetçi çalışmalarında;

- *Dürüst ve faziletli davranır.*
- *Yetkinlik ve profesyonel özen sergiler.*
- *Objektiftir ve etki altında kalmaz (bağımsızdır).*
- *Kurumun stratejileri, hedefleri ve riskleri ile uyumludur.*
- *Uygun olarak konumlandırılmıştır ve yeterli kaynağa sahiptir.*
- *Kalite ve sürekli gelişimi esas alır.*
- *Etkili bir şekilde iletişim kurar.*
- *Risk-bazlı güvence sağlar.*
- *İç görülü, proaktif ve gelecek odaklıdır.*
- *Kurumsal gelişimi teşvik eder.*

IIA tarafından, Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi kapsamında iç denetim uygulamalarına yönelik iki tür rehber oluşturulmuştur.¹³⁷ Bunlardan birisi Zorunlu Rehber olup, bu rehberde iç denetimin tanımı, ana prensipler, etik kurallar ve standartlar yer almaktadır. Diğeri ise Kuvvetle Tavsiye Edilen Rehber olup, bu Rehber içeriğinde de “Uygulama Rehberi” ile “Tamamlayıcı Rehber” yer almaktadır (Şekil: 1.8).

Zorunlu Rehber’de belirtilen kavramlara uyum, iç denetçilerin sorumluluklarının yerine getirilmesi ve iç denetim faaliyetinin etkili şekilde yürütülmesi için zorunlu kabul edilmektedir. Etik kurallarında belirtildiği gibi, iç denetçiler iç denetim hizmetini

¹³⁵ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/307/UMUC> adresinden 24 Kasım 2018’de alınmıştır.

¹³⁶ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/25/Ana-Prensipler> adresinden 24 Kasım 2018’de alınmıştır.

¹³⁷ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/25/Ana-Prensipler> adresinden 24 Kasım 2018’de alınmıştır.

standartlara uygun olarak yürütmek durumundadırlar. Bu kapsamda, iç denetçiler, IIA üyeleri, IIA'nın mesleki sertifikalarına sahip olanlar veya almaya hak kazanan adaylar ile iç denetim tanımı çerçevesinde iç denetim hizmetlerini sağlayan profesyonellerdir. Zorunlu Rehber, iç denetim hizmeti veren kişi ve kurumlar için de geçerli bulunmaktadır. Kuvvetle Tavsiye Edilen Rehber ise, zorunlu değildir, ancak Zorunlu Rehberin gerekliliklerini karşılamak üzere uygulanabilir çözümler üretmek için geliştirilmiştir. Kuvvetle Tavsiye Edilen Rehber, özellik arz eden münferit durumlara mutlak bir çözüm getirmeyi hedeflemez. Ayrıca IIA, özellik arz eden bu gibi durumlarda bağımsız uzmanların tavsiyelerinin alınmasını da önermektedir.¹³⁸



Şekil 1.8. Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (IPPF).¹³⁹

1.11.2.2. Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (ECIIA)

Avrupa'da ilk kez 1948 yılında Londra'da oluşturulan iç denetim meslek birlikleri, daha sonra Avrupa'da tüm ülkelerde yaygınlaşmıştır. İç denetim ECIIA'nın 1982'de kurulması ile birlikte AB'de statü kazanmıştır.¹⁴⁰

¹³⁸ İnternet: Web: <https://www.tide.org.tr/page/25/Ana-Prensipeler> adresinden 24 Kasım 2018'de alınmıştır.

¹³⁹ İnternet: Web: <http://www.tide.org.tr/uploads/Onuralp%20Arma%C4%9Fan-Yeni%20UMU%C3%87%20Semineri-Website%20Versiyon.pdf> adresinden 20 Kasım 2018'de alınmıştır.

¹⁴⁰ İnternet: Kültür Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı. "Uluslararası Mesleki Kuruluşlar, Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu". Web: <http://icdenetim.kultur.gov.tr/TR,46902/mesleki-kuruluslar.html> adresinden 4 Nisan 2016'da alınmıştır.

Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (The European Confederation of Institutes of Internal Auditing-ECIIA), Büyük Avrupa Ekonomik Bölgesi içindeki ülkelerde bulunan ulusal iç denetim derneklerinin oluşturduğu bir konfederasyondur. Bu bölge, tüm AB üyeleri, İsviçre, Doğu Avrupa, İskandinavya ve Akdeniz havzasını kapsamaktadır. 1982 yılında kurulmuş olan ECIIA, hâlihazırda Avrupa’da 33 ülkede faaliyet göstermekte olup, merkezi Brüksel’dedir. Konfederasyona sadece iç denetim enstitüleri üye olabilmektedir. Konfederasyonun amacı, üye ülkelerde, iç denetim mesleğini, standartlarını ve niteliklerini tanıtmak, uluslararası iç denetim standartları ve meslek etik kurallarının özel ve kamu sektöründe uygulanmasını sağlamaktır. Konfederasyon bu çerçevede meslekle ilgili konularda araştırmalar yapmakta, raporlar yayımlamakta ve konferanslar düzenleyerek danışmanlık yapmaktadır. ECIIA ayrıca Avrupa Birliği Komisyonunun (European Commission) iç denetimle ilgili hizmetlerdeki daimi danışmanı durumundadır.¹⁴¹

1.11.2.3. Destekleyici Kurumlar Komitesi (COSO)

ABD’de 1985 yılında hileli mali raporlama ile ilgili Treadway Komisyonu olarak da bilinen Ulusal Komisyon kurulmuş ve Komisyon tarafından hileli mali raporlama konusunda bir rapor yayımlanmıştır. Bu raporda “iç kontrol” kavramı için ortak bir anlayış ve kapsamlı bir çerçeve oluşturulması konusunda destekleyici kurumlara çağrıda bulunulmuştur. Komisyon’un bu çağrısı üzerine Destekleyici Kurumlar Komitesi (COSO) oluşturulmuştur. COSO içerisinde, Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (The American Institute of Certified Public Accountants -AICPA), Amerikan Muhasebe Birliği (American Accounting Association - AAA), Finansal Yöneticiler Enstitüsü (Financial Executives Institute - FEI), İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of Internal Auditors - IIA) ve Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü (Institute of Management Accountants - IMA) destekleyici kuruluşlar olarak yer almıştır. Destekleyici Kurumlar Komitesi (COSO) iç kontrol ile ilgili eğilimleri birleştirerek geniş kapsamlı ve pratik kriterler geliştirmiştir. COSO tarafından 1992’de yayımlanan “İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve Raporu” özel sektör ve kamu sektöründe “COSO İç Kontrol Modeli” ismiyle yaygın olarak kullanılmıştır. Daha sonra 2004 yılında beklenti ve ihtiyaçlara göre İç Kontrol Modeli güncellenerek yerine COSO-ERM Kurumsal Risk Yönetimi Modeli geliştirilmiştir.¹⁴²

¹⁴¹ İnternet: Web: <http://www.eciia.eu/> adresinden 4 Nisan 2016’da alınmıştır.

¹⁴² İnternet: Web: <http://www.coso.org/default.htm> adresinden 8 Nisan 2016’da alınmıştır.

AB kamu iç mali kontrolü alanında COSO'nun standartlarını benimsemiştir. AB ile üyelik müzakereleri çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde iç kontrol mevzuatı da COSO'nun iç kontrol standartları çerçeve alınarak belirlenmiştir.¹⁴³

1.11.2.4. Bilişim Teknolojileri Yönetim ve Denetim Enstitüsü (ISACA)

ISACA, bilgisayar sistemleri kontrol ve denetimi ile ilgili ABD'de 1969 yılında bir meslektaşlar grubu tarafından kurulmuştur. 1976 yılında kuruluşun faaliyetleri arasına bilgi teknolojileri yönetişimi ve kuruluş değerini artırmak amaçlı araştırma çalışmaları da katılmıştır. ISACA bu süreçte IT Governance Institute (ITGI) ile birleşmiştir. Kuruluşun halen dünyada 200'den fazla şubesi ve 110.000'i aşkın üyesi vardır. ISACA Bilgi Sistemleri Denetimi (CISA), Bilgi Güvenliği Yönetimi (CISM), Kurumsal Bilgi Teknolojileri Yönetişimi (CGEIT), Bilgi Sistemleri Risk Yönetimi (CRISC) alanlarında norm ve ilkeleri tanımlamakta ve hem iç denetim mesleği mensuplarına hem de çeşitli meslek gruplarına sertifikasyon programları ile mesleki yeterlilik belgelendirmesi sağlamaktadır.¹⁴⁴

1.11.2.5. Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Örgütü (INTOSAI)

Dünyada gelişmiş ülkelerde, demokratikleşme süreci devletlerin seçmenlerini bilgilendirme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Yüksek denetim kurumları olan Sayıştaylar vatandaşlar ve dolayısıyla parlamentolar adına denetim yaparak halka güvence sunarlar. Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Örgütü (The International Organisation of Supreme Audit Institutions-INTOSAI), 1953 yılında Küba'da kurulan uluslararası kamu denetim örgütlerinin işbirliği organizasyonu olarak ortaya çıkmıştır. INTOSAI, uluslararası denetim standartları geliştirmek ve ülkelerin denetim kültürlerini ve birikimlerini paylaşmak amacıyla kurulmuştur. Hâlihazırda kurumun merkezi Avusturya'nın başkenti Viyana'dadır. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ı da INTOSAI üyesidir.¹⁴⁵

¹⁴³ İnternet: Web: <https://www.maliye.gov.tr/Kontrol%20Dokmanlar/%C4%B0%C3%A7%20Kontrol%C3%BCn%20Tarih%C3%A7esi.pdf> adresinden 8 Nisan 2016'da alınmıştır.

¹⁴⁴ İnternet: Web: <https://www.isaca.org> adresinden 8 Nisan 2016'da alınmıştır.

¹⁴⁵ İnternet: Web: <http://www.intosai.org> adresinden 4 Nisan 2016'da alınmıştır.

1.12. Türkiye’de İç Denetim

Dünyada iç denetimle ilgili yaşanan gelişmeler Türkiye’de de takip edilmiş olup, iç denetimle ilgili özellikle son yıllarda kapsamlı düzenlemeler yapılmış ve önemli kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Bu kısımda Türkiye’de iç denetimle ilgili temel mevzuat düzenlemeleri ve bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ele alınacaktır.

1.12.1. Türkiye’de İç Denetimle İlgili Temel Mevzuat Düzenlemeleri

Türkiye’de iç denetimle ilgili düzenlemeler, kamu yönetimi, bankacılık sektörü, ticaret mevzuatı ve diğer düzenlemeler başlıkları altında incelenecektir.

1.12.1.1. Kamu yönetiminde düzenlemeler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini kapsamlı bir şekilde değiştirmiştir. Kanun’un önemli bileşenlerinden biri de iç denetimdir. 5018 sayılı Kanunla Türk kamu yönetiminde iç denetim ve dış denetim ayrımı yapılmıştır. Buna göre, iç denetim kamu idarelerinin iç denetim birimleri tarafından, dış denetim ise TBMM adına Sayıştay tarafından yürütülecektir.

5018 sayılı Kanun’un 63 ile 67’nci maddeleri arasında iç denetime yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kanun’un; 63’üncü maddesinde, iç denetimin tanımı, uygulanması ve iç denetim biriminin kurulması; 64’üncü maddesinde, iç denetçinin görevleri; 65’inci maddesinde, iç denetçinin nitelikleri ve atanması; 66’ncı maddesinde İç Denetim ve Koordinasyon Kurulu (İDKK) ve 67’nci maddesinde ise İDKK’nın görevleri düzenlenmiştir. Diğer taraftan, Kanun’un Geçici 5, 16 ve 21’inci maddelerinde de iç denetçi atamalarına ilişkin bazı hükümlere yer verilmiştir.

Kanunun “İç denetim” başlıklı 63’üncü maddesinde; iç denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır. Aynı maddeye göre, “iç denetim faaliyetleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak” gerçekleştirilecektir. Ayrıca yine, bu

maddede iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı ve kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı İç Denetim Birim Başkanlıklarının kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun'un "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesine göre, iç denetçilerin yerine getireceği görevler şunlardır:

- *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,*
- *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,*
- *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,*
- *İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,*
- *Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,*
- *Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak,*
- *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.*

Bu madde kapsamında, ayrıca iç denetçilere görevlerini, Kamu İç Denetim Standartlarına uygun şekilde yerine getirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Yine Kanun'un 64'üncü maddesine göre; kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı, üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacak ve üst yönetici tarafından onaylanacaktır. Yine iç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyecek ve yaptırılmayacaktır. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacak, bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilecektir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İDKK'ya gönderilecektir.

5018 sayılı Kanunun "İç denetçinin nitelikleri ve atanması" başlıklı 65'inci maddesi gereğince, iç denetçi olarak atanacaklarda şu şartlar aranacaktır:

- *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımak,*

- *İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İDKK tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak,*
- *Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İDKK tarafından belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak,*
- *Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak,*
- *İDKK tarafından gerekli görülen diğer şartları taşımak.*

Kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacaklar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, iç denetim eğitimine tâbi tutulmakta olup, eğitim programı, iç denetçi adaylarına denetim, bütçe, malî kontrol, kamu ihale mevzuatı, muhasebe, personel mevzuatı, Avrupa Birliği mevzuatı ve mesleki diğer konularda yeterli bilgi verilecek şekilde hazırlanmaktadır. Bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilmektedir. İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde ise üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanmakta ve aynı usulle görevden alınmaktadır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 66 ve 67'nci maddelerinde ayrıca İç Denetim ve Koordinasyon Kurulu (İDKK)'nin oluşumu ve görevleri açıklanmaktadır.¹⁴⁶

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte iç denetim alanında uygulamaya dönük ikincil ve üçüncül mevzuat düzeyinde önemli düzenlemeler yapılmış ve iç denetimin kurumsallaşmasına yönelik önemli mesafeler alınmıştır.¹⁴⁷

1.12.1.2. Bankacılık sektöründe düzenlemeler

23 Haziran 1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında BDDK Yönetmeliği ile Türkiye'de bankacılık alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerin değişen koşullara ve uluslararası standartlara uyumu konusunda önemli adımlar atılmıştır.¹⁴⁸

4389 sayılı Kanun'un çıkmasının temel hedefi Basel Prensiplerine uyumu sağlamaktır. Kanun ile getirilen düzenlemelerin en önemlilerinden biri de 9/4'üncü maddede yer almıştır. Bu maddede bankaların; işlemleri nedeniyle karşılaştıkları risklerin izlenmesi

¹⁴⁶ Bu hükümler, İDKK'nın kurumsal olarak incelendiği bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

¹⁴⁷ İDKK. (2016). *2016 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu*, 16-20.

¹⁴⁸ Yurtsever, G. (2008). *Bankacılığımızda İç Kontrol*. Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul: Yayın No: 256, 83.

ve kontrolünü sağlamak amacıyla faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu, esasları ve usulleri BDDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenecek etkin bir iç denetim sistemi ve risk kontrol ve yönetim sistemi kurmakla yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye dayanarak BDDK tarafından hazırlanan “Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik” 08.02.2001 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Yönetmeliğe göre, bankalar faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu, değişen koşullara cevap verebilecek nitelik, yeterlilik ve etkinlikte, iç denetim ve risk yönetim sistemi kurmak, idame ettirmek ve geliştirmekle sorumlu tutulmuştur. Bu yönetmelik Türk bankacılığında iç kontrol, iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin oluşturulması açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.¹⁴⁹

Daha sonra, 01.11.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve bu kanuna dayanarak 2001 yılında çıkarılan “Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik” ile bu yönetmeliği 2014 yılında yürürlükten kaldıran “Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik”te önceki düzenlemelere paralel olarak, bütün bankalar tarafından kurulması gereken iç sistemler (iç kontrol, iç denetim ve risk yönetimi sistemleri) hakkında ek yükümlülükler getirilmiştir. Buna göre, bankalar, maruz kaldıkları risklerin izlenmesi, kontrolünün sağlanması, faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu ve değişen koşullara uygun, tüm şube ve konsolidasyona tâbi ortaklıklarını kapsayan yeterli ve etkin bir iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemi kurmak ve işletmekle yükümlüdür.¹⁵⁰

1.12.1.3. Türk ticaret mevzuatı ve diğer düzenlemeler

14.02.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda, şirket yönetim kurullarının rol ve sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirmesinde iç denetimin önemine vurgu yapılmıştır. Kanun’un 366’ncı maddesi, yönetim kurullarının işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amaçlarıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabileceğini hükme bağlamıştır. Kanun’un 375’inci maddesinde ise; muhasebe, finans denetimi ve şirketin yönetiminin gerektirdiği

¹⁴⁹ Yurtsever. (2008). 83-84.

¹⁵⁰ Yurtsever. (2008). 86-87.

ölçüde, finansal plânlama için gerekli düzenin kurulması, yönetim kurullarının devredilemez ve vazgeçilemez yetkileri arasında sayılmıştır.¹⁵¹

Diğer taraftan, Sermaye Piyasası Kurulu'nun 2003 tarih ve Seri V, 68 nolu Aracı Kurumlarda İç Denetim Sistemine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliği'nde iç denetime ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca, 14.06.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 4'üncü maddesine dayanılarak 2008 yılında çıkan Sigorta ve Reasürans ile Emeklilik Şirketlerinin İç Sistemlerine İlişkin Yönetmelikte de Sigorta ve Reasürans ve Emeklilik Şirketlerinde iç denetime ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır.

1.12.2. Türkiye'de İç Denetimle İlgili Kuruluşlar

Türkiye'de iç denetimin gelişmesiyle kurumsal yapılar da gelişim göstermiştir. Bu kısımda Türkiye'de kamu yönetiminde ve özel sektörde iç denetimle ilgili faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ele alınacaktır.

1.12.2.1. İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)

İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) 5018 sayılı Kanunun 66'ncı maddesinin verdiği yetkiye istinaden, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak ve kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere faaliyet göstermekte olan bir kuruldur.

İDKK'nın görevleri İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiş olup, Yönetmeliğin 6'ncı maddesine göre Kurul'un görevleri şunlardır:

- *İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.*
- *Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.*
- *Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.*
- *Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.*

¹⁵¹ İnternet: Uzun, A. K. "Yeni Türk Ticaret Kanunu'nda İç Denetim Üzerine Düzenlemeler". Web: <http://www.denetimnet.net/Pages/yeni-ttk-ic-denetim.aspx> adresinden 20 Mayıs 2016'da alınmıştır.

- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.
- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- Kalite Güvence ve Geliştirme Programı'nı düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

1.12.2.2. Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE)

Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE), 1995 yılında Türkiye'de iç denetimin uluslararası standartlarda mesleki gelişim ve paylaşım platformu olarak kurulmuştur. TİDE, halen Türkiye'de 350'den fazla kurumu temsil eden 1.000'den fazla üyeli bir meslek örgütü olup, 1996 yılında Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) ve Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (ECIIA) üyeliğine kabul edilmiştir. TİDE, ayrıca 2005 yılında IIA tarafından Ulusal Enstitü olarak kabul edilmiştir. Enstitü, üyelerine ve iç denetim mesleğine mensup olanlara, eğitim, sertifikasyon, mesleki konferanslar ve yayınlar yoluyla çeşitli hizmetler sunmaktadır.¹⁵²

1.12.2.3. Kamu İç Denetçileri Derneği (KİDDER)

Kamu İç Denetçileri Derneği (KİDDER) 2007 yılında kurulmuştur. KİDDER'in amacı, kısaca kamu iç denetçilerinin mesleki, ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki ihtiyaçlarını karşılamak, hak ve menfaatlerini korumak, geliştirmek ve desteklemektir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer özel kanunlara göre kamu idarelerinde iç denetçi olarak çalışanlar, uluslararası iç denetçi sertifikası veya kamu iç denetçi sertifikası bulunanlar, kamu işletmeleri bünyesinde iç denetim görevi yürütenler

¹⁵² İnternet: Web: http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=h_hakkimizda adresinden 4 Nisan 2016'da alınmıştır.

veya yürütmüş olanlar dernek üyesi olabilmektedir. Dernek, amaçlarını gerçekleştirmek üzere, üyelerine eğitim, konferans, panel, yayın vb. yollarla çeşitli hizmetler vermektedir.¹⁵³

Özetlemek gerekirse, çalışmanın bu bölümünde tezin daha sonraki bölümlerinde çalışılacak iç denetim uygulamalarına teorik altyapı oluşturmak üzere, iç denetimin; tanımı, tarihsel gelişimi, amacı, kapsamı, yaklaşımları, türleri, unsurları, meslek etik kuralları, standartları, iç denetim ve iç kontrol ilişkileri gibi temel konular ve dünyada ve Türkiye’de iç denetimle ilgili belli başlı düzenlemeler ve kuruluşlar ele alınmıştır.

¹⁵³ İnternet: Web: <http://www.kidder.org.tr> adresinden 10 Nisan 2016’da alınmıştır.

2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

2.1.Kalkınma Ajansı Kavramı

Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde *ajans*, “haber toplama ve yayma işiyle uğraşan kuruluş, bir ticari kuruluşu tanıtan, onunla ilgili bilgi aktaran ve bu yolla kazanç sağlayan iş kolu, bu iş kollarının çalıştığı büro, radyoda haber bülteni” anlamlarına gelmektedir.¹⁵⁴ Ajans kelimesi, Fransızca'da “*agence*”,¹⁵⁵ İngilizce'de ise “*agency*”¹⁵⁶ sözcüklerine karşılık gelmektedir.

Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Development Agencies-EURADA) *bölgesel kalkınma ajansı*, “sektörel ya da genel olarak kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümleri için bir dizi fırsat ya da yöntem seçen ve problem çözümlerinin maksimizasyonu için proje destekleyen bir operasyonel yapı” olarak tanımlamaktadır. EURADA'ya göre, bölgesel kalkınma ajansları “bölgesel kalkınma için belirli alanlarda faaliyet gösteren, yasal kişiliği ile kar amacı gütmeyen, hükümetten bağımsız ya da yarı bağımlı kuruluşlar”dır.¹⁵⁷

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda *kalkınma ajansları*, “sektörel veya genel çaplı kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümüne yönelik stratejiler geliştiren ve pratik sonuçlara ulaşma amacıyla çözüm üretebilecek plan ve projeleri destekleyen koordinatör, katalizör yapılar” olarak tanımlanmıştır. Rapora göre, “...ajanslar, kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibarıyla farklar göstermesine rağmen ortak paydaları; kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeyi amaçlamalarıdır...”¹⁵⁸

¹⁵⁴ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2016). Türkçe Sözlük, Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bati&arama=kelime&guid=TDK.BATI.5743021d55b229.12844100 adresinden 23 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹⁵⁵ İnternet: Web: <http://www.fransizcasozluk.net> adresinden 23 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹⁵⁶ İnternet: Cambridge Dictionary. Web: <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce-t%C3%BCrk%C3%A7e/agency> adresinden 30 Eylül 2019'da alınmıştır.

¹⁵⁷ İnternet: EURADA. (1999). “Creation, Development and Management of RDAs, Does it have to be so difficult?”. 16-18, Web: <http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDAs.pdf> adresinden 23 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹⁵⁸ DPT. (2009). *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT, 18.

Kalkınma ajansları, politik, coğrafi şartlar ve öncelikler göz önüne alınarak, Bölgesel Kalkınma Ajansı (Regional Development Agency), Ticareti Destekleme Merkezi (Business Support Centre), Ticari Danışmanlık Merkezi (Business Advisory Centre) ve Bölgesel Danışma ve Bilgi Merkezi (Regional Advisory and Information Centre) gibi isimler alabilmektedir.¹⁵⁹

Ülkemizde kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da,¹⁶⁰ literatürde yaygın kullanılan "bölgesel kalkınma ajansı" kavramı yerine, "kalkınma ajansı" kavramı tercih edilmiştir.

2.2. Kalkınma Ajanslarının Dünyada Tarihsel Gelişimi

Dünya'da ilk bölgesel kalkınma ajansının 1933 yılında ABD'de kurulan Tenesse Vadisi İdaresi (Tennessee Valley Authority) olduğu bilinmektedir. Bu kuruluş, çok geniş ve kapsamlı çevresel, ekonomik ve teknolojik konularla ilgili çalışmalar yapmak amacıyla kurulmuş olup, faaliyet alanları arasında düşük maliyetli elektrik dağıtımı ve doğal kaynakların yönetimi gibi alanlar yer almıştır.¹⁶¹

Avrupa'da ilk kalkınma ajansları ise, İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın yol açtığı yıkım, sanayinin gerilemesi ve çeşitli ihmallerin oluşturduğu bölgesel krizlere karşı tedbir amaçlı olarak kurulmuştur. Bu dönemde kalkınma ajansları, ortaya çıkan acil durumlara karşı kısa vadeli çözümler olarak görülmüş ve ilk olarak Fransa, Almanya ve Belçika'da, hasar görmüş ve geri kalmış şehirleri canlandırmak ve iktisadi kalkınma sürecini yeniden başlatmak için tasarlanmıştır.¹⁶²

Dünyanın değişik bölgelerinde kalkınma ajanslarının kuruluş süreçlerinin farklı dinamiklere dayandığı görülmektedir. (Çizelge 2.1)'in incelenmesinden de anlaşılacağı gibi; Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden yapılanma süreci, ABD'de 1960 ve 1970'lerde, ağır sanayilerin bulunduğu kuzey ve kuzeydoğu bölgelerinde yaşanan

¹⁵⁹ Akpınar, R. (2004). *Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları Yerel Büyüme Koolisyonları/Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT, 85.

¹⁶⁰ Bu kanunun adı, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nın 75 inci maddesi ile Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir.

¹⁶¹ İnternet: Web: <https://www.tva.com/About-TVA/Our-History> adresinden 25 Temmuz 2016'da alınmıştır.

¹⁶² İnternet: Mountford, D. (2009). "Organising for Local Development: The Role of Local Development Agencies, Summary Report". Paris: OECD, 2, Web: <http://docplayer.net/12300270-Organising-for-local-development-the-role-of-local-development-agencies.html> adresinden 27 Mayıs 2016'da alınmıştır.

gerilemeler, Doğu Asya'da 1980 ve 1990'larda hızlı kentleşme ve sanayileşmeyi yönetme ihtiyacı, hâlihazırda Latin Amerika, Güney Asya, Afrika ve Doğu Avrupa'da ise yeni gelişen ekonomilerde bölgesel kalkınmayı teşvik ihtiyaçları ajansların kuruluş süreçlerinde temel etkenler olmuştur.

Çizelge 2.1. Dünyada Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci.¹⁶³

Yer	Dönem	Amaç
Avrupa	2. Dünya Savaşı sonrası	2. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri nedeniyle yeniden yapılanma
Kuzey Amerika	1960'lar ve 1970'ler	Daha önce sanayi bölgesi olup sonradan düşüşe geçen, işsizliğin yaşandığı, nüfus kaybına uğrayan ve "Rust Belt" ¹⁶⁴ olarak isimlendirilen eyaletlerdeki sorunların çözümü
Doğu Asya	1980'ler ve 1990'lar	Hızlı kentleşme ve sanayileşmenin etkilerinin planlı olarak yönetilmesi
Latin Amerika, Güney Asya, Afrika, Doğu Avrupa	Şu anda içinde bulunduğumuz süreç	Yeni entegre olan ekonomilerin ekonomik kalkınmalarının geliştirilmesi ve teşviki

1990'larda Avrupa, Kuzey Amerika ve Doğu Asya'da, artan ulusal ve uluslararası rekabet nedeniyle yatırımlarda daha çok iktisadi kalkınmaya yönelik kalkınma ajansları kurulmuştur. 1990-2005 arası dönemde ise kalkınma ajansları daha çok kalkınmakta ve gelişmekte olan ülkelerde kurulmaya başlanmış ve sayıları giderek artmıştır.¹⁶⁵

Ayrıca, 1990'lı yıllardan itibaren AB'de kalkınma ajansları, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için kullanılan önemli araçlardan biri haline gelmiş ve bu dönem kalkınma ajansları için bir yükseliş dönemi olmuştur. AB'nin yapısal fonlarını kullanmaya başlayan ajanslar, sayı, faaliyet alanı ve yetkinlik açısından önemli bir gelişme kaydetmiştir. (Çizelge 2.2)'nin incelenmesinden de görüleceği üzere, Bulgaristan, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, Slovenya, Estonya, Romanya, Portekiz gibi bir çok ülkede kalkınma ajanslarının kuruluşu bu dönemde olmuştur.¹⁶⁶

¹⁶³ Mountford. (2009). 2-3.

¹⁶⁴ Rust Belt, ABD'de sanayinin merkezi olarak kabul edilen Büyük Göller Bölgesi'ndeki sanayinin çöktüğü bölgelerdir.

¹⁶⁵ Mountford. (2009). 3.

¹⁶⁶ Can, E. (2011). *Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği*, 1. Baskı, İzmir: Altın Nokta, 35.

Çizelge 2.2. Avrupa’da Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci.¹⁶⁷

Dönem	Ülkeler
1950 öncesi ve 1950’ler	Avusturya, Belçika, Fransa, İrlanda
1960’lar ve 1970’ler	Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda
1980’ler	Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Danimarka
1990’lar	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç, Ukrayna

Son dönemlerde, dünyada bölgesel kalkınma alanındaki deneyimler ve yeni ihtiyaçlar mevcut kalkınma ajanslarının rollerinin yeniden belirlenmesini beraberinde getirmiş, böylece ajansların müdahale alanları ve çalışma yöntemleri değişmiş veya eski nesil ajanslar tasfiye edilerek yerine yenileri kurulmuştur. OECD tarafından, geri kalmış bölgelerin kalkınma sorunlarına çözüm aranan “yeniden dağıtımçı” bölgesel politikalar yerine, çoğu ülkede yerel ve bölgesel büyüme politikaları uygulanmaya başlanmış ve böylece daha iyi işleyen yerel ve bölgesel ekonomilerde kalkınma ajanslarının sayıları giderek artış göstermiştir. Artık ajanslar, sadece geri kalmış yerlerde ekonomik kalkınmayı teşvik eden ekonomik araçlar değil, aynı zamanda yerel ekonomik büyümeyi destekleyen ve hatta biçimlendiren araçlar olarak anılmaya başlanmıştır.¹⁶⁸

2.3. Kalkınma Ajanslarının Özellikleri

Dünyada kalkınma ajansları; amaç, yapı, büyüklük, mali kaynaklar vb. pek çok açıdan farklılık gösterebilmektedir.

EURADA’ya göre, kalkınma ajanslarının temel ortak özellikleri, belirli bir coğrafi bölgenin dâhili potansiyelini harekete geçirme ve kalkınma nosyonuna sosyal boyutların daha fazla ilave edilmesidir.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Can. (2011). 36.

¹⁶⁸ Mountford. (2009). 3.

¹⁶⁹ EURADA. (1999). 16.

Dünya Bankası'na göre ise, kalkınma ajanslarının temel nitelikleri, kendine has hukuki statü, fonksiyonel bağımsızlık, kar amacı gütmeme, genellikle çok ortaklı veya paydaşlı yönetim kurullarına sahip olmadır.¹⁷⁰

Kalkınma ajanslarının temel özellikleri bir başka kaynakta da şu şekilde derlenmiştir:¹⁷¹

- *Ajanslar, kurumsal olarak aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımına sahip, önemli politika araçlarından birisidir.*
- *Ajanslar, geniş bir yelpazeye yayılmış politika araçlarının entegrasyonunu gerçekleştirmektedir.*
- *Ajanslar, organizasyon yapısı olarak, hükümetler tarafından tasarlanmış ve yarı otonom kamu kurumlarıdır. Kalkınma ajansları, hükümete bağlı bir kurum, bağımsız bir birim veya özel bir şirket olarak ortaya çıkabilir.*
- *Ajanslar stratejik olarak, finansman ve altyapı gibi sert politikaları değil, önerilerde bulunan ve yol gösterici yumuşak politikaları (örneğin danışma servisleri, teknoloji ve pazarlama, mali sorunlar ve eğitim konuları ile yerel firmaların desteklenmesi gibi) tercih etmektedirler. Böylece, yerel kalkınmayı desteklemek konusunda esnek, yenilikçi ve pragmatik bir araç olarak ön plana çıkarlar. Ancak, bölgesel rekabet, bölgesel büyüme, KOBİ sorunları, yabancı yatırımlar, çevrenin iyileşmesi, sanayi altyapısı ve girişim sermayesi gibi konular da son dönemde ajansların ilgi alanına girmiştir.*

2.4. Kalkınma Ajanslarının Temel İşlevleri

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kalkınma ajanslarında, ekonomik ve çevresel krizlere yerel düzeyde müdahale kilit işlev olmuş ve ajanslar genelde sıkı sıkıya belirlenmiş bir coğrafi bölgede, diğer kamu ve altyapı hizmetlerinin sürdürülmesine karışmadan, tamamen yerel ekonomik iyileştirmelere odaklanmıştır.¹⁷² Ajanslar, Avrupa'da kuruldukları ilk dönemlerde ağırlıklı olarak altyapı ve tarımsal kalkınmaya ağırlık verirken, ilerleyen dönemlerde ise artık sanayi önem kazanmış, son yıllarda da hizmetler ve ileri teknolojilerin desteklenmesi temayülü ön plana çıkmıştır.¹⁷³

Çeşitli ülkelerde farklı organizasyon yapılarıyla görülebilse de kalkınma ajanslarının asıl faaliyet alanları, bölgesel rekabet edebilirliği artırmak amaçlı olarak; yatırım çekme, tanıtım, işbirliği, iletişimi geliştirme, koordinasyon, KOBİ'lere danışmanlık, mali

¹⁷⁰ İnternet: World Bank. (2009). "The Role of Local Economic Development Agencies (LEDA, Web: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html adresinden 20 Temmuz 2017'de alınmıştır.

¹⁷¹ Doğruel, F. (2012). *Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları*. İstanbul: Türkonfed, 9.

¹⁷² Mountford. (2009). 3.

¹⁷³ Can. (2011). 39.

destekleme, yeni yatırım alanlarının tespiti ve bölge kalkınma stratejilerinin oluşturulması üzerine tasarlanmıştır.¹⁷⁴

Greg, Huxley ve Mountford'a göre kalkınma ajanslarının temel işlevleri şunlardır:¹⁷⁵

- *Stratejik Kalkınma İşlevi:* Bu işlev, kalkınma çabaları için işbirliğinin desteklenmesi, yerel aktörlerin koordinasyonu veya bunlara liderlik, bölgeye yatırım veya yardımda bulunacak bölgesel, ulusal ve uluslararası aktörlere liderlik yapmak, bölge ekonomisinin takibi, mekânsal ve ekonomik stratejik planlama, altyapı ve diğer yatırımlar için bölgenin savunuculuğunu yapma gibi konuları kapsamaktadır.
- *Yatırım ve Kalkınma İşlevi:* Bu işlev, arazi, mülkiyet geliştirme ve yönetme, yatırım projelerini destekleme, işletmelere borç verme, projelere katılım şeklinde fon yönetimi, gelir/kaynak oluşturmak için finansal aracılık yöntemleri geliştirmek, işletmeler ve diğer organizasyonlar için önemli finansal destekleri yönetmek gibi unsurları kapsamaktadır.
- *Yenilikçilik, Girişimcilik, Beceri ve İstihdam Geliştirme İşlevi:* Bu işlev, yenilikçilik, yaratıcılık ve teknoloji desteklemesi, işgücü ve yeteneklerin geliştirilmesi, yeni istihdam oluşturma, iş bulmaya aracılık, girişimcilik ve KOBİ desteklemesi gibi konuları kapsamaktadır.
- *Destekleme İşlevi:* Bu işlev, bölgesel pazarlama ve yatırımların artırılması amacıyla diğer destek unsurlarını harekete geçirmek, proje yönetimi ve büyük projelerin tasarlanması konularını içermektedir.
- *Kapasite Oluşturma İşlevi:* Bu işlev ise, sektör veya kümelenme programları, diğer yerel aktörler ve örgütler için kapasite geliştirme, teknik destekleme, iyi uygulama örnekleri ve öğrenme modelleri geliştirme, sınır ötesi, bölgeler arası veya uluslararası işbirliklerini geliştirme gibi konuları kapsamına almaktadır.

2.5. Kalkınma Ajanslarının Türleri

Kalkınma ajansları, ülkelerin ve bölgelerin siyasi ve yönetsel özelliklerine, amaçlarına, bölgesel özelliklere ve birçok unsura göre farklı yapılanmalar gösterebilmektedir. Ancak bu çalışma kapsamında ajanslar kuruluş şekli ve faaliyet alanları açısından iki başlık altında değerlendirilecektir.

¹⁷⁴ Dedeoğlu, E., Sertesin, S. (2011). *Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi*. Ankara: TEPAV, 5.

¹⁷⁵ Greg, C., Huxley, J., Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Paris: OECD, 153.

2.5.1. Kuruluş Şekline Göre Kalkınma Ajanslarının Türleri

Kalkınma ajansları kuruluş şekli açısından aşağıda belirtilen dört farklı kategoride incelenebilecektir:¹⁷⁶

- Merkezi hükümet tarafından kurulan ajanslar: Bu tür ajansların kuruluşunda, finansmanında ve denetiminde merkezi hükümet belirleyici konumdadır.
- Bölgesel - yerel idareler bünyesinde kurulan ajanslar: Bu ajanslar, eyalet veya belediyeler gibi bölgesel ve yerel nitelikteki idarelerin bünyelerinde, kalkınmaya ilişkin bazı belirli fonksiyonları yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu tür ajanslar, merkezi yönetim tarafından kurulan ajansların, yerel yansıması şeklinde değerlendirilebilecektir.
- Bölgesel - yerel idareler tarafından kurulanlar: Bu tür kalkınma ajansları kendisini kuran idarelerden farklı bir birim niteliğindedir. Ancak, ajansın kurucuları bölgesel veya yerel idarelerdir. Bu kapsamda birden fazla belediyenin bir araya gelerek oluşturduğu ajanslar bu tür ajanslara örnek verilebilecektir.
- Kamu - özel sektör ortaklığıyla kurulan bağımsız ajanslar: Bu tür ajanslara gerek kamu, gerekse özel sektör değişik düzeylerde destek vermektedir. Ancak, ortaya çıkan şirket, vakıf, dernek ve benzeri nitelikteki kurumsal yapı, fonksiyonlarını bağımsız olarak yerine getirmektedir.

Avrupa ülkelerindeki kalkınma ajanslarının yapıları ve yasal statüleri (Çizelge 2.3)'te görülmektedir. Buna göre, ülke tercihlerine göre Avrupa ülkelerinde kalkınma ajanslarının yapıları ve statüleri çeşitlilik göstermektedir.

Çizelge 2.3. Avrupa Ülkelerinde Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Statüsü.¹⁷⁷

Ülkeler	Yapısı-Yasal Statüsü
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyeler arası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu/özerk örgüt
Litvanya	Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

¹⁷⁶ İnternet: Berber, M., Çelepçi, E. (2005). "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". 147, Web: www.metinberber.com/kullanici_dosyaları/file/12.doc adresinden 04 Mayıs 2016'da alınmıştır.

¹⁷⁷ Can. (2011).38.

2.5.2. Faaliyet Alanlarına Göre Kalkınma Ajanslarının Türleri

Kalkınma ajansları çok farklı bir yelpazede faaliyet gösterebilmektedir. Bazı bölgelerde sadece bir sektöre yönelik kurulan ajanslar bulunduğu gibi, bazı bölgelerde ise bölgesel kalkınma konusunda çok sayıda fonksiyonu üstlenen ajanslar da kurulabilmektedir.

Kalkınma ajansları faaliyetlerine göre dört kategoride sınıflandırılabilir:¹⁷⁸

- Stratejik kalkınma ajansları: Bu tür kalkınma ajansları, bilgi bankalarının oluşturulması, ekonomik ve sosyal alanda araştırma geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerinin yürütülmesi, bölgenin ulusal ve uluslararası alanda tanıtımının yapılması ve desteklenmesi, KOBİ danışmanlığı ve bilgi desteği temin edilmesi ile mevcut girişim potansiyellerinin harekete geçirilmesi ve farkındalığın sağlanması amacıyla yönelirler.
- Genel kalkınma ajansları: Bunlar, stratejik kalkınma ajanslarının da işlevlerini dikkate almak suretiyle, sektörler arası gelişme projelerini oluşturmak, desteklemek ve yönetmek faaliyetleriyle uğraşırlar.
- Sektörel kalkınma ajansları: Gelişme potansiyellerini ayrıntılı olarak değerlendirerek belli bir sektörü, yöreyi veya bir girişimi desteklemek üzere faaliyette bulunurlar.
- Yatırım çekici kalkınma ajansları: İç ve dış yatırımları bölgeye çekmek için kurulan kalkınma ajanslarıdır.

2.6. Türkiye’de Kalkınma Ajansları

Bu kısımda, Türkiye’deki kalkınma ajansları; kuruluş süreci, statüleri, Türk kamu yönetimindeki yerleri, görev ve yetkileri, organizasyon yapıları, insan kaynakları, mali yapıları, denetim kurgusu ve gerçekleştirdikleri faaliyetler açısından ele alınacaktır.

2.6.1. Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş süreci

Türkiye’de bölgesel politikalar, 1960’lı yıllarda kalkınma planlaması ile başlamış ve bundan sonraki kalkınma planlarında ise bölgesel politikalar devamlı yer bulmuştur. Kalkınma planlarının esas amacı, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması şeklindedir. Ancak, gelinen süreçte kalkınma planlarında öngörülen hedeflerin

¹⁷⁸ EURADA. (1999). 25; Kayasü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S. S., Dere, S., (2003). “Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2003-8, 11.

gerçekleştirilmesi için uygulanan politikalar, bölgesel dengesizlikleri gideremediği gibi kimi zaman aksine daha da artırabilmiştir.¹⁷⁹

DPT tarafından geçmiş dönemlerde uygulanan kalkınma plan ve projelerinin önemlileri; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak – Bartın - Karabük Bölgesi Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı olarak sayılabilecektir. Fakat bu plan ve projelerin bölgelerin gelişmesi konusunda beklenen etkiyi sağlayıp sağlayamadığı hala tartışma konusudur.¹⁸⁰

Türkiye kalkınma ajansları ile ilk olarak AB'ye aday üyeliğın tescil edildiğı 1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından tanışmıştır. AB Bölgesel Politikası ve bu politika kapsamındaki mali desteklerin Türkiye'ye sağlanabilmesi için AB, Türkiye'nin yapması gereken çalışmaları Katılım Ortaklığı Belgelerinde belirtmiştir.¹⁸¹ Bu kapsamda AB 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadede Türkiye'den, NUTS¹⁸² olarak bilinen AB İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması'na uygun olarak, üç düzeyde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapmasını istemiş, ülkemiz tarafından hazırlanan ve AB tarafından onaylanan bu sınıflandırma 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmuştur. Bundan sonra bölgesel politikaların belirlenmesinde bu sınıflandırma esas alınmış olup, sınıflandırmanın belirlenmesinde yerleşim merkezlerinin kademelendirilmesi, iller arası fonksiyonel ilişkiler, coğrafi koşullar, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluk gibi çeşitli kriterler dikkate alınmıştır.¹⁸³

Buna göre, Düzey-3 kapsamındaki İBBS birimleri il düzeyinde olup, Türkiye'nin 81 iline karşılık gelmektedir. Düzey-2 İBBS Birimleri ise Düzey-3 kapsamındaki 81 ilin komşu illerle gruplandırılması sonucu oluşturulmuştur.

Düzey-2 İBBS birimlerinin tanımlanmasında ise, sosyo - ekonomik, kültürel ve coğrafi yapı açısından benzer olanların bir araya getirilmesi yaklaşımının ön planda olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir anlatımla Türkiye'de Düzey-2 ve Düzey-1'e tekabül eden bir idari yapı bulunmadığından, Düzey-3'te yer alan iller gruplandırılarak daha üst düzey istatistikî birimler elde edilmiştir.¹⁸⁴ (Harita 2.1)'nin incelenmesinden de görüleceği üzere, Düzey-1

¹⁷⁹ Berber, Çelepçi. (2005). 151.

¹⁸⁰ Koçberber. (2006). 40.

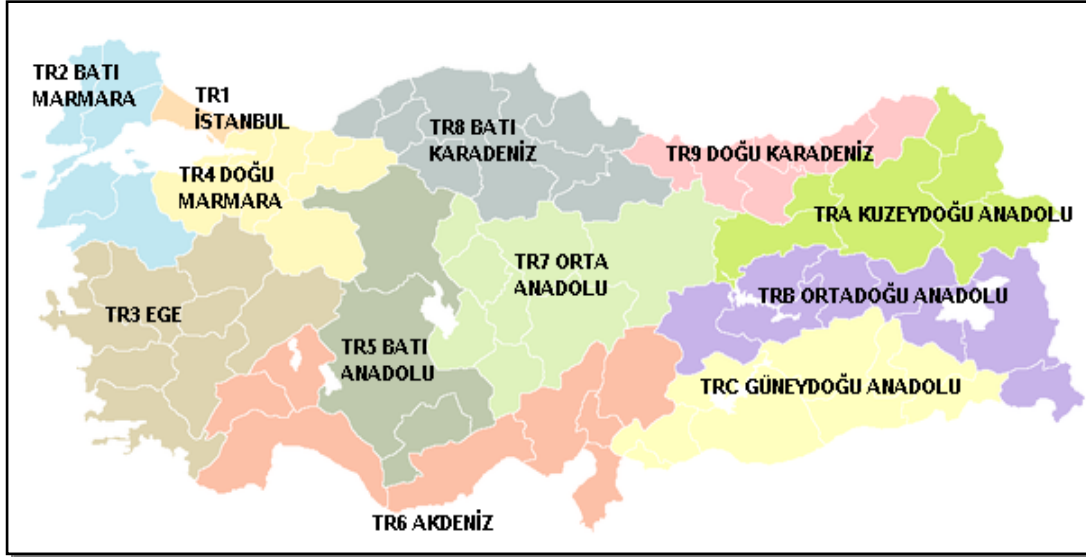
¹⁸¹ Berber, Çelepçi. (2005). 146.

¹⁸² NUTS, "The Nomenclature of Territorial Units for Statistics"ın kısaltılmış halidir.

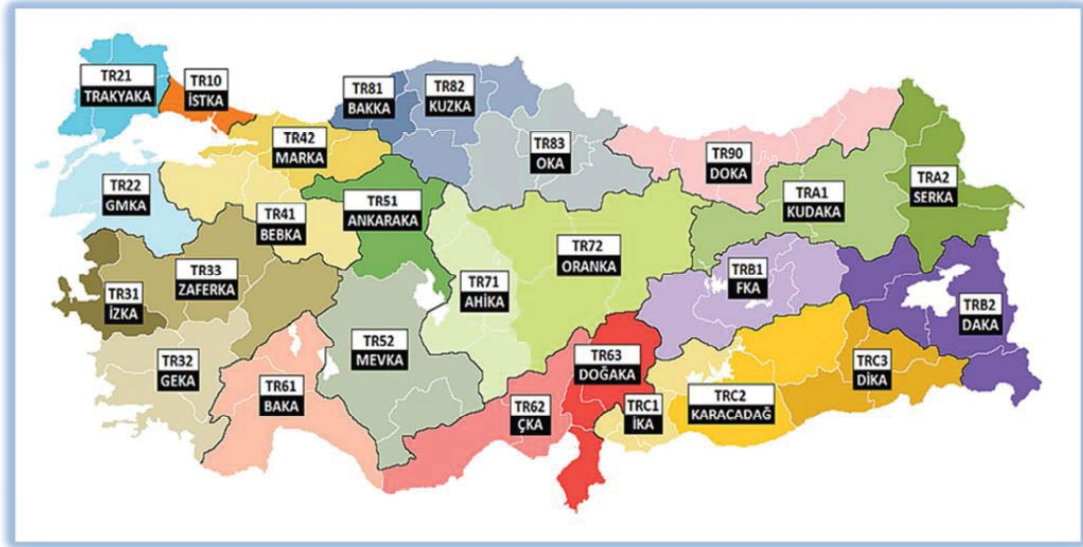
¹⁸³ Koçberber. (2006). 40-41.

¹⁸⁴ Çamur, K., Gümüş, Ö. (2005). "İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS)", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen: Menaf Turan, Ankara: Paragraf Yayınevi-YAYED, 155.

birimleri 12 tane olup, bunlar; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleridir.¹⁸⁵ Kalkınma ajanslarının sınırlarını belirleyen Düzey-2 Bölgeleri ise (Harita 2.2)'de görüldüğü gibi 26 adettir.



Harita 2.1. Türkiye İBBS (Düzey-1) Haritası.¹⁸⁶



Harita 2.2. Türkiye İBBS (Düzey-2) Haritası ve Kalkınma Ajansları Bölgeleri.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Çamur, Gümüş. (2005). 155.

¹⁸⁶ Çamur, Gümüş. (2005). 155.

¹⁸⁷ İnternet: Web: <http://sahipkiran.org/2012/12/30/kalkinma-ajanslari-eyalet-sisteminin-altyapisini-olustura-bilir-mi> adresinden 10 Kasım 2018'de alınmıştır.

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde AB tarafından ayrıca, Türkiye’den orta vadede bölgesel farklılıkların azaltılması, bölge yatırımlarını kolaylaştıracak idari yapıların güçlendirilmesi ve bölgesel kalkınma planlarını uygulayabilmek amacıyla Düzey-2 seviyesinde bölge birimleri kurulmasını talep etmiştir. Bu talep doğrultusunda AB’ye ekonomik ve sosyal uyum çerçevesi niteliğinde 2004-2006 yıllarını içeren “Ön Ulusal Kalkınma Planı” hazırlanmıştır. Planda uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel ara kurumlarla paylaşılması, bölgesel gelişme politikalarının yerel ve kurumsal bir mekanizma ile geliştirilmesi ve dolayısıyla da bu tür görevlerin de kalkınma ajansları tarafından yerine getirilmesi hususları yer almıştır.¹⁸⁸

Bu gelişmelerin ardından, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 08.02.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kalkınma ajanslarının her biri için yasayla ayrı birer tüzel kişilik verilmiştir. Bunun üzerine her bir ajans tarafından bölgesini ve tüzel kişiliğini sembolize eden birer amblem oluşturulmuştur. Kalkınma ajanslarını sembolize eden amblemler (Harita 2.3)’de topluca yer almaktadır.



Harita 2.3. Kalkınma Ajanslarının Harita Üzerinde Amblemleri.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Koçberber. (2006). 41.

¹⁸⁹ İnternet: Web: <http://bolgesel.kalkinma.gov.tr/kalkinma-ajanslari-baglantilari/> adresinden 20 Eylül 2017’de alınmıştır.

5449 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nin belirlemiş olduğu 26 adet Düzey-2 Bölgesi esas kabul edilerek, 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkarılan 3 Bakanlar Kurulu Kararıyla toplamda 26 kalkınma ajansı kurularak faaliyete geçirilmiştir. (Çizelge 2.4)'te kalkınma ajanslarının bölgeleri, kısa adları, kuruluş yılları ve bölgeler kapsamındaki iller yer almaktadır. Türkiye İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması ayrıca toplu olarak da (Çizelge: 2.5/a,b)'de görülebilmektedir.

Çizelge 2.4. Türkiye'de Kalkınma Ajansları.¹⁹⁰

Düzey-2 Bölgesi	Kalkınma Ajansı	Kuruluş Yılı	Ajans Bölgesinin Kapsadığı İller
TR31	İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)	2006	İzmir*
TR62	Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)		Adana*, Mersin
TR10	İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)	2008	İstanbul*
TR52	Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)		Karaman, Konya*
TR83	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)		Çorum, Samsun*, Tokat, Amasya
TRA1	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)		Bayburt, Erzincan, Erzurum*
TRB2	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)		Bitlis, Hakkari, Muş, Van*
TRC1	İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)		Adıyaman, Gaziantep*, Kilis
TRC2	Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)		Diyarbakır*, Şanlıurfa
TRC3	Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)		Batman, Mardin*, Siirt, Şırnak
TR21	Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)		Edirne, Kırklareli, Tekirdağ*
TR22	Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)	Balıkesir*, Çanakkale	
TR32	Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)	Aydın, Denizli*, Muğla	
TR33	Zafer kalkınma Ajansı (ZAFER)	Afyonkarahisar, Kütahya*, Manisa, Uşak	
TR41	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)	Bilecik, Bursa*, Eskişehir	
TR42	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)	Bolu, Düzce, Kocaeli*, Sakarya, Yalova	
TR51	Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)	Ankara*	
TR61	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)	Antalya, Burdur, Isparta*	
TR63	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	Hatay*, Kahramanmaraş, Osmaniye	
TR71	Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir*, Niğde	
TR72	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORANKA)	Kayseri*, Yozgat, Sivas	
TR81	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)	Bartın, Karabük, Zonguldak*	
TR82	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)	Çankırı, Kastamonu*, Sinop	
TR90	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon*	
TRA2	Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars*	
TRB1	Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	Bingöl, Elazığ, Malatya*, Tunceli	

(*) Kalkınma ajanslarının merkezinin bulunduğu iller

¹⁹⁰ Sayıştay. (2015). *Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Denetim Raporu*, 6.

Çizelge 2.5/a. Türkiye İBBS Birimleri (Düzyey 1-2-3).¹⁹¹

Kod	Düzyey 1	Kod	Düzyey 2	Kod	Düzyey 3
TR1	İstanbul	TR10	İstanbul alt bölgesi	TR100	İstanbul
TR2	Batı Marmara	TR21	Tekirdağ alt bölgesi	TR211	Tekirdağ
				TR212	Edirne
				TR213	Kırklareli
		TR22	Balıkesir alt bölgesi	TR221	Balıkesir
				TR222	Çanakkale
TR3	Ege	TR31	İzmir alt bölgesi	TR310	İzmir
		TR32	Aydın alt bölgesi	TR321	Aydın
				TR322	Denizli
				TR323	Muğla
		TR33	Manisa alt bölgesi	TR331	Manisa
				TR332	Afyonkarahisar
				TR333	Kütahya
TR334	Uşak				
TR4	Doğu Marmara	TR41	Bursa alt bölgesi	TR411	Bursa
				TR412	Eskişehir
				TR413	Bilecik
		TR42	Kocaeli alt bölgesi	TR421	Kocaeli
				TR422	Sakarya
				TR423	Düzce
				TR424	Bolu
				TR425	Yalova
TR5	Batı Anadolu	TR51	Ankara alt bölgesi	TR511	Ankara
		TR52	Konya alt bölgesi	TR521	Konya
				TR522	Karaman
TR6	Akdeniz	TR61	Antalya alt bölgesi	TR611	Antalya
				TR612	İsparta
				TR613	Burdur
		TR62	Adana alt bölgesi	TR621	Adana
				TR622	Mersin
		TR63	Hatay alt bölgesi	TR631	Hatay
TR632	Kahramanmaraş				
TR613	Osmaniye				
TR7	Orta Anadolu	TR71	Kırıkkale alt bölgesi	TR711	Kırıkkale
				TR712	Aksaray
				TR713	Niğde
				TR714	Nevşehir
		TR72	Kayseri alt bölgesi	TR715	Kırşehir
				TR721	Kayseri
				TR722	Sivas
				TR723	Yozgat

¹⁹¹ İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu. “Türkiye İBBS Birimleri (Düzyey 1-2-3)”. Web: http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_2014/turkce/metaveri/siiniiflamalar/index.html adresinden 23 Kasım 2018’de alınmıştır.

Çizelge 2.5/b. Türkiye İBBS Birimleri (Düzyey 1-2-3).

Kod	Düzyey 1	Kod	Düzyey 2	Kod	Düzyey 3		
TR8	Batı Karadeniz	TR81	Zonguldak alt bölgesi	TR811	Zonguldak		
				TR812	Karabük		
				TR813	Bartın		
		TR82	Kastamonu alt bölgesi	TR821	Kastamonu		
				TR822	Çankırı		
				TR823	Sinop		
		TR83	Samsun alt bölgesi	TR831	Samsun		
				TR832	Tokat		
				TR833	Çorum		
				TR834	Amasya		
TR9	Doğu Karadeniz	TR90	Trabzon alt bölgesi	TR901	Trabzon		
				TR902	Ordu		
				TR903	Giresun		
				TR904	Rize		
				TR905	Artvin		
				TR906	Gümüşhane		
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	TRA1	Erzurum alt bölgesi	TRA11	Erzurum		
				TRA12	Erzincan		
				TRA13	Bayburt		
		TRA2	Ağrı alt bölgesi	TRA21	Ağrı		
				TRA22	Kars		
				TRA23	İğdır		
				TRA24	Ardahan		
TRB	Ortadoğu Anadolu	TRB1	Malatya alt bölgesi	TRB11	Malatya		
				TRB12	Elazığ		
				TRB13	Bingöl		
				TRB14	Tunceli		
		TRB2	Van alt bölgesi	TRB21	Van		
				TRB22	Muş		
				TRB23	Bitlis		
				TRB24	Hakkâri		
		TRC	Güneydoğu Anadolu	TRC1	Gaziantep alt bölgesi	TRC11	Gaziantep
						TRC12	Adıyaman
TRC13	Kilis						
TRC2	Şanlıurfa alt bölgesi			TRC21	Şanlıurfa		
				TRC22	Diyarbakır		
TRC3	Mardin alt bölgesi			TRC31	Mardin		
				TRC32	Batman		
				TRC33	Şırnak		
		TRC34	Siirt				

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kalkınma ajanslarının idari ve hukuki statüsü ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmış olup, bu düzenlemeler çalışmanın ilerleyen bölümlerinde açıklanacaktır.

2.6.2. Kalkınma Ajanslarının Amacı ve Statüsü

Kalkınma ajanslarının amacı, 15.07.2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 184’üncü maddesinde;

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, Cumhurbaşkanınca belirlenen politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak,

olarak belirlenmiştir.

Kararnamenin 186’ncı maddesine göre, “Kalkınma ajansları bölgeler esas alınarak, Cumhurbaşkanı kararı ile kurulur ve bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan ajansın kaldırılmasına Cumhurbaşkanı yetkilidir.” Ayrıca bu madde kapsamında ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu kararnamede düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi bulunmaktadır.

Kararnamenin 187’nci maddesine göre ise, kalkınma ajanslarının “genel koordinasyonu”ndan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur. Bu kapsamda Kararnamede ajanslarla ilgili Bakanlığın görevleri de şu şekilde belirtilmiştir:

- *Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri almak; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plân ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek,*
- *Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak,*
- *Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek,*
- *Ajanslar arası işbirliğini sağlamak ve ortak proje üretimini desteklemek, ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,*

- *Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylamak,*
- *Yönetim kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirmek, gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden almak,*
- *Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirlemek.*

Ayrıca, 5449 sayılı Kanun'un 27'nci maddesine göre ajanslar; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kapsamı dışında yer almaktadır.

2.6.3. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

15.07.2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Ajansın Görev ve Yetkileri" başlıklı 188'inci maddesinde kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

- *Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bildirmek,*
- *Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,*
- *Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek,*
- *Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,*
- *Bölgesel gelişmeye yönelik ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,*
- *Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,*
- *Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak,*
- *Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek,*

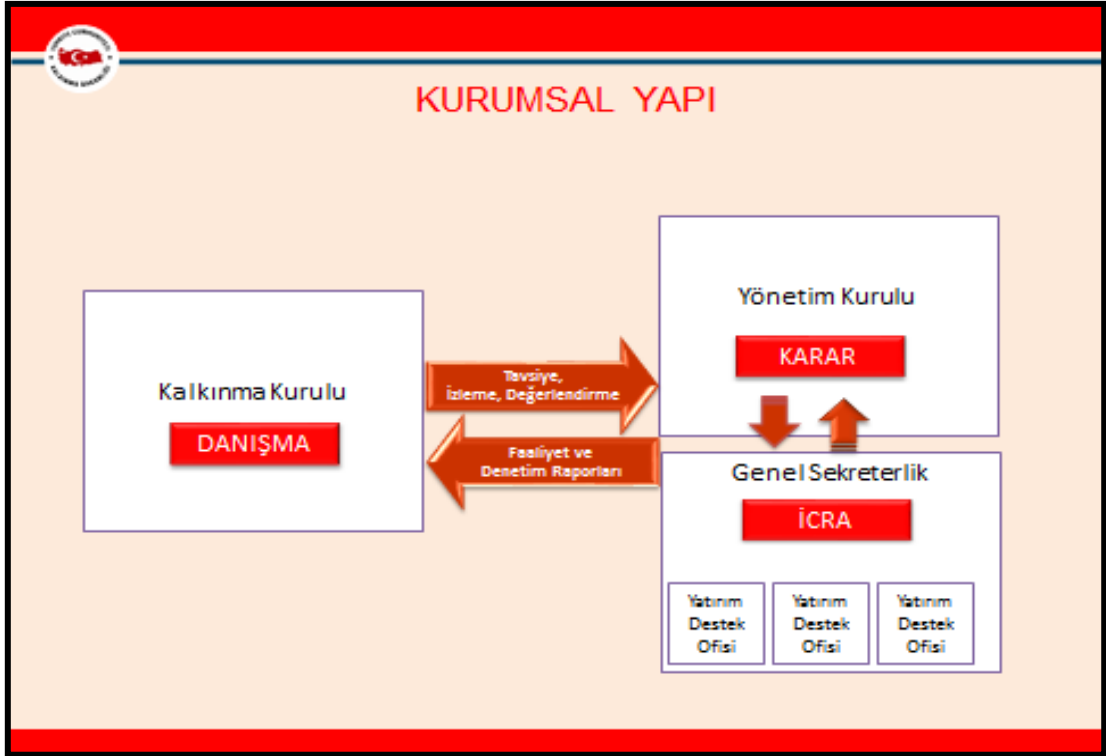
- *Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,*
- *Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak,*
- *Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.*

2.6.4. Kalkınma Ajanslarının Organizasyon Yapısı

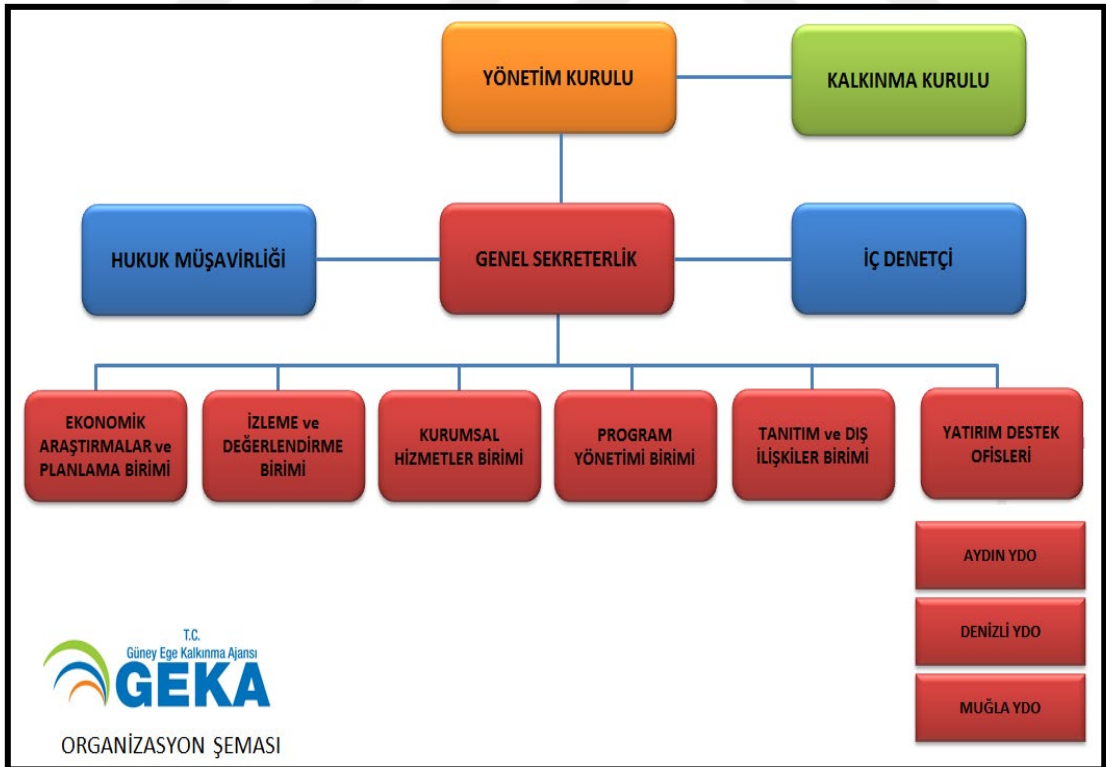
4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Teşkilat Yapısı" başlıklı 190'ıncı maddesinde ajansların organizasyon yapısı, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri başlıkları ile düzenlenmiştir.

Buna göre, ajansların danışma organı Kalkınma Kurulu, karar organı Yönetim Kurulu, icra organı ise Genel Sekreterliktir. Genel Sekreterlik genel olarak Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi, Program Yönetimi Birimi, İzleme ve Değerlendirme Birimi, Tanıtım ve Dış İlişkiler Birimi ve Kurumsal Yönetim Birimi gibi çalışma birimlerinden oluşmaktadır. Yatırım Destek Ofisleri ise Genel Sekreterliğe bağlı olarak illerde biri koordinatör olmak üzere en fazla beş uzmandan oluşan hizmet birimleridir. Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinde görev yapan personel, uzman personel ve destek personeli gibi adlarla görev yapmaktadır. İç denetim ve hukuk ile ilgili iş ve işlemler mevzuat gereği istihdam edilen iç denetçi ve uzman hukukçu veya hukuk müşaviri tarafından yürütülmektedir.

Kalkınma ajanslarının temel kurumsal yapısını gösteren organizasyon şeması (Şekil 2.1)'de, örnek ayrıntılı organizasyon şeması ise (Şekil 2.2)'de yer almaktadır.



Şekil 2.1. Kalkınma Ajanslarının Temel Kurumsal Yapısı.¹⁹²



Şekil 2.2. GEKA Organizasyon Şeması.¹⁹³

¹⁹² Sayıştay. (2013). *Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Denetim Raporu*, 4.

¹⁹³ İnternet: GEKA. "Organizasyon Şeması". Web: <http://geka.gov.tr/351/organizasyon-semasi> adresinden 29 Mart 2017'de alınmıştır.

2.6.4.1. Kalkınma kurulu

Kalkınma Kurulu, kalkınma ajanslarının danışma organı olup, Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenecek en fazla 100 üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanını kendi içinden seçimle belirlemektedir. Kalkınma Kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri" başlıklı 192'nci maddesine göre Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri şunlardır:

- *Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek,*
- *Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak,*
- *Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak,*
- *Toplantı sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na raporlamak,*
- *Toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.*

2.6.4.2. Yönetim kurulu

Yönetim Kurulu ajansın karar organıdır. Yönetim Kurulu'nun üyeleri, görev ve yetkileri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 193 ve 194'üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Kararnamenin "Yönetim Kurulu" başlıklı 193'üncü maddesine göre Yönetim Kurulu şu üyelere oluşmaktadır:

- *Tek ilden oluşan bölgelerde; vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur.*
- *Birden fazla ilden oluşan bölgelerde; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği yönetim kurulu tarafından belirlenir.*

Kararnamenin “Yönetim Kurulu’nun görev ve yetkileri” başlıklı 194’üncü maddesine göre ise Yönetim Kurulu’nun görev ve yetkileri şunlardır:

- *Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayına sunmak,*
- *Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek,*
- *Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak,*
- *Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek,*
- *Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek,*
- *Ajans bütçesini onaylamak ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek,*
- *Genel Sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak,*
- *Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek,*
- *Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek,*
- *Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak,*
- *Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek,*
- *Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devretmek.*

Kalkınma ajanslarını, Yönetim Kurulu başkanları temsil etmektedir. Yönetim Kurulu başkanları valiler olup, birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu başkanlığı, ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, sonraki yıllarda ise illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü yürütülmektedir.

Yönetim Kurulları, Kurul başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanmaktadır. Yönetim Kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık etmektedir. Yönetim Kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alarak eşitlik durumunda başkanın oyu yönünde karar alınmaktadır. Ajans genel sekreteri oy hakkı olmamak kaydı ile Yönetim Kurulu toplantılarına katılmaktadır.

2.6.4.3. Genel sekreterlik

Genel Sekreterlik ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter Yönetim Kuruluna karşı sorumludur.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Genel sekreterin görev ve yetkileri" başlıklı 196'ncı maddesine göre Genel sekreterin görev ve yetkileri şunlardır:

- *Yönetim kurulu kararlarını uygulamak,*
- *Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak,*
- *Ajans gelirlerini toplamak, belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak,*
- *Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek,*
- *Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak,*
- *Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek,*
- *Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak,*
- *Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek,*
- *Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,*
- *Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek,*
- *Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek,*
- *Ajans Genel Sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak,*
- *Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek,*
- *Yönetim Kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.*

Genel Sekreterlik; genel sekreter idaresinde isimleri ajanslar arasında farklılık gösterebilmekle birlikte Planlama Programlama ve Koordinasyon Birimi, Program Yönetim Birimi, İzleme ve Değerlendirme Birimi, Kurumsal/Destek Hizmetleri Birimi ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır.

2.6.4.4. Yatırım destek ofisleri

Yatırım Destek Ofisleri ajansların bulunduğu bölge illerinde, Yönetim Kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzmandan oluşmaktadır. Çalışan uzman personel sayıları, bölgelerin ve illerin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiğinde bu sayı, Yönetim Kurulu kararı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın onayı ile artırılabilir.

Yatırım Destek Ofisleri görevlerinden dolayı Genel Sekreterliğe karşı sorumludurlar. Yatırım Destek Ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri" başlıklı 198'inci maddesine göre Yatırım Destek Ofislerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- *Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek,*
- *Yatırımları izlemek,*
- *İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,*
- *Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,*
- *Çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak,*
- *İş ve işlemler konusunda Valiliğe ve Genel Sekreterliğe bilgi vermek.*

2.6.5. Kalkınma Ajanslarının İnsan Kaynakları

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesine göre, ajans hizmetleri 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28'inci maddesine göre, iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilmekte, sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı ise ajansların toplam personel sayılarının yüzde yirmisini geçmemektedir. Öte yandan ajanslarda, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25'inci maddesine göre genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel geçici olarak görevlendirilebilmekte ve bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı da toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşmamaktadır.

Yönetim Kurulu üyeleri, genel sekreterler ve diğer personelde;

- *Türk vatandaşı olmak,*
- *Kamu haklarından mahrum bulunmamak,*
- *Affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak.*

genel şartları aranmaktadır.

Ajanslar, görevlerini etkili ve verimli bir şekilde yürütebilmek, alanında uzmanlaşmış, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan niteliklere sahip personeli istihdam etmek ve personelin niteliklerini geliştirmek amacıyla beşeri kaynaklar politikalarını kendileri tespit ederek işe alımları gerçekleştirmektedirler. Ajans personeli 4857 sayılı İş Kanunu'na göre ve "belirsiz süreli iş akdi" ile çalışmaktadır.

Türkiye'de kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan 26 kalkınma ajansında istihdam edilen personel sayıları 2016 yılı itibariyle (Çizelge 2.6)'da yer almaktadır. Genel sekreter sayısı 15, Genel Sekreterlik görevini vekaleten yürüten uzmanlar dâhil toplam uzman sayısı 624, diğer personel sayısı 151 ve toplam personel sayısı ise 775'tir.¹⁹⁴

Çizelge 2.6. Personelin Unvanlarına Göre Dağılımı (2016).

Pozisyon	Genel Sekreter	Uzman	Diğer	Toplam
Sayı	15	624	151	790

Ajanslarda, bölgesel gelişme alanının gerektirdiği çok disiplinli yaklaşıma uygun farklı bölümlerden mezun personel istihdam edilmektedir. Ajans personeli içinde en fazla sayıda; işletme, iktisat, kamu yönetimi, endüstri mühendisliği, şehir ve bölge planlama bölümleri mezunları bulunmaktadır. Ancak, ajanslar uzman istihdamı politikalarında bölge ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurmaktadırlar. 2016 yılı sonu itibarıyla ajanslarda çalışan personelin eğitim düzeylerine bakıldığında, yüzde 62'sinin lisans, yüzde 34'ünün yüksek

¹⁹⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2017). *Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 9-11.

lisans, yüzde 3'ünün doktora ve yüzde 1'inin ön lisans derecelerine sahip olduğu görülmektedir.¹⁹⁵

2016 yılı itibariyle, ajanslarda İngilizce bilen personel sayısı 652'dir. İngilizce'den sonra en çok bilinen ikinci dil ise toplam 26 personelinin konuştuğu Almanca'dır. Ajanslarda ayrıca Fransızca bilen 16, Arapça bilen 9, İtalyanca bilen 8, İspanyolca bilen 6, Rusça bilen 8 personel görev yapmakta olup, Japonca, Çince, Korece, İsveççe ve Felemenkçe bilen personel de bulunmaktadır.¹⁹⁶

2.6.6. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 201 ile 206'ncı maddeleri arasında kalkınma ajanslarının gelirleri, yönetecekleri fonlar ve giderleri ile bütçe süreçlerine ilişkin hükümler mevcuttur.

2.6.6.1. Kalkınma ajanslarının gelirleri

Ajansların gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

- *Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,*
- *Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,*
- *Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Cumhurbaşkanlığınca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay,*
- *Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar,*
- *Faaliyet gelirleri,*
- *Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar,*
- *Bir önceki yıldan devreden gelirler,*
- *Cumhurbaşkanı, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir (Bakanlar Kurulu'nun 08.08.2011 tarihli ve*

¹⁹⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 13-14.

¹⁹⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 14.

2011/2168 sayılı kararıyla belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı % 1'den % 0,5'e indirilmiştir).

Kalkınma ajanslarının 2008-2016 yılları arasındaki döneme ilişkin gelirleri (Çizelge 2.7)'de sunulmaktadır. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, ajansların gelirlerinde en yüksek pay, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden tahsis edilen transfer ödeneğine aittir. Bunu sırasıyla belediye bütçe gelirleri, il özel idareleri bütçe gelirleri ve Sanayi ve Ticaret Odaları bütçe gelirlerinden kesilen paylar oluşturmaktadır.

Çizelge 2.7. 2008 – 2016 Gelir Dağılımı (Milyon TL).¹⁹⁷

Ajans Gelirleri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Genel Bütçe Vergi Geliri (% 0,5)	39,6	171	442,6	100	417,8	142,1	450,0	368	426,2
Belediye Bütçe Geliri (% 0,5)	4,6	18,4	85,5	169,7	150,1	148,5	134,7	176,5	190,0
İl Özel İdareleri Bütçe Geliri (% 1)	-	9,1	20,1	28,5	8,2	35,1	19,5	15,7	21,5
Sanayi ve Ticaret Odaları (% 1)	-	1,6	5,1	4,8	6,7	5,6	8,7	8,3	8,3
Toplam	44,2	200,1	553,3	303	602,8	331,3	612,9	568,5	646

2.6.6.2. Kalkınma ajanslarının giderleri

Kalkınma ajanslarının 2008-2016 yılları arasındaki dönemde gider durumu ekonomik bazda ve fonksiyonel bazda (Çizelge 2.8) ve (Çizelge 2.9)'da sunulmaktadır. Tabloların tetkikinden de anlaşılacağı üzere giderlerin büyük bir kısmı proje ve faaliyet destekleme niteliğindeki transfer harcamalarıdır. Bu harcamaların 2016 yılı itibariyle toplam harcamalara oranı ise % 60,3'tür.

Çizelge 2.8. Ekonomik Bazda Giderler (2008–2016) (Milyon TL).¹⁹⁸

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personel	3,0	7,8	42,5	66,8	85,8	89,1	107,6	116,4	133,9
Mal ve Hizmet	1,3	3,8	50,3	75,4	78,8	82,4	84,9	130,1	140,1
Transfer	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4	475,4	466,3	417,9
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,7	548,5	501,9	667,9	712,8	691,9

¹⁹⁷ Sayıştay. (2017). *Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Denetim Raporu*, 13.

¹⁹⁸ Sayıştay (2017). 16.

Çizelge 2.9. Fonksiyonel Bazda Giderler (2008– 2016) (Milyon TL).¹⁹⁹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Genel Hizmetler	4,3	11,6	92,8	142,3	164,6	171,5	192,5	246,5	274,0
Proje ve Faaliyet Destekleme	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4	475,4	466,3	417,9
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,7	548,5	501,9	667,9	712,8	691,9

2.6.7. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Türkiye’de kalkınma ajansları tarafından yürütülen faaliyetler özetle; analitik çalışmalar, mali ve teknik destekler, yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri, işbirliği faaliyetleri ve diğer faaliyetler başlıkları altında incelenecektir.

2.6.7.1. Analitik çalışmalar

Kalkınma ajanslarının görevlerinden biri, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmek, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları ise desteklemektir.²⁰⁰

Bölge Planlama Çalışmaları: Bölge planları, kalkınma ajansları mevzuatı gereğince kalkınma ajanslarının çalışmalarını yönlendiren temel stratejik belgedir. Bölge planları, Bakanlık koordinasyonunda ulusal kalkınma planları ile uyumlu ve yerel aktörlerin katılımıyla hazırlanmaktadır. Bölge planlama çalışmaları 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde yürütülmektedir. Planlar ajansların Yönetim Kurulları ve Kalkınma Kurullarında onaylanarak Bakanlığa iletilmekte ve Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu onayının ardından yürürlüğe girmektedir. Bölge planları hem ajanslara, hem de bölgesel kurum ve sektörler yön veren stratejik belgelerdir.²⁰¹

Sektörel Eylem Planları: Kalkınma ajanslarınca çeşitli sektörler yönüne yönelik eylem planları hazırlanmaktadır. BAKKA tarafından hazırlanan “Batı Karadeniz 2015-2025 Bölgesel İnovasyon Stratejisi ve Eylem Planı”, BEBKA tarafından hazırlanan “Bursa İli

¹⁹⁹ Sayıştay (2017). 16.

²⁰⁰ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 38.

²⁰¹ Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 42-43.

Sağlık Turizmi Master Planı ve Eylem Planı”, DAKA tarafından hazırlanan “TRB2 Bölgesi Turizm Marka Kent Stratejik Eylem Planı”, MARKA tarafından hazırlanan “Akıllı İhtisaslaşma için Bölgesel Yenilik Stratejisi 2018” ve OKA tarafından hazırlanan “Sivil Toplum Stratejisi ve Eylem Planı” bu tür eylem planlarına örnek niteliğindedir.²⁰²

Raporlama ve Analiz Çalışmaları: Kalkınma ajanslarının görevlerinden biri de, bölgesinin kaynaklarını belirlemeye, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik incelemeler yapmaktır. Ayrıca başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmalara da destek verilebilmektedir. Bu kapsamda ajanslar tarafından çok çeşitli konularda dokümanlar ile sektörel ve tematik çalışmalar yayımlanmaktadır.²⁰³

AB Proje Uygulamaları: Ajanslar faaliyet gösterdikleri bölgelerde AB fonlarıyla finanse edilmek üzere çeşitli projeler hazırlamakta ve bu projeleri ülkemizde AB fonlarının yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşlar sunmaktadırlar.

IPA-I (2007-2013) kapsamında, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Program Otoritesi olduğu, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)'nın proje havuzunda 9 kalkınma ajansının toplam 11 projesi yer almıştır. Bakanlık tarafından, OKA'nın; 43,5 milyon Avro bütçeli “Samsun Lojistik Merkezi Projesi” ile 7 milyon Avro bütçeli “TR83'ün Rekabet Edebilirliğinin Geliştirilmesi Projesi”, FKA'nın 5 milyon Avro bütçeli “Bingöl İŞGEM Projesi”, DOKA'nın 6,5 milyon Avro bütçeli “Gümüşhane İŞGEM Projesi”, ORAN'ın 7,2 milyon Avro bütçeli “Sivas İŞGEM Projesi” ve Karacadağ Kalkınma Ajansı'nın 9,3 milyon Avro bütçeli “Şanlıurfa'da Tarih Yeniden Canlanıyor Projesi”ne IPA-I döneminde kaynak ayrılmıştır. Ajansların faydalanıcısı olduğu diğer 5 projenin ise iş yükünün fazlalığı ve ihale süreçlerinin uzunluğu gibi nedenlerle IPA-II döneminde (2014-2020 bütçesinden) finanse edilmesine karar verilmiştir.²⁰⁴

IPA-I (2007-2013) kapsamında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Program Otoritesi olduğu, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKGOP) için kalkınma ajansları tarafından birçok proje sunulmuş ve bu projelerden 14'ü seçilmiştir. Projelere ait toplam bütçe 73 milyon Avro olup, 14 proje içinden toplam bütçesi 14,7 milyon

²⁰² Kalkınma Bakanlığı. (2015). 43-45.

²⁰³ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 43.

²⁰⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 46.

Avro olan 4 proje IPA-I döneminde uygulanmıştır. Kalan 10 proje ise gecikmelerden dolayı IPA-II (2014-2020) dönemine transfer edilmiştir.²⁰⁵

İKGOP kapsamında kalkınma ajansları tarafından uygulanan projeler aşağıda yer almaktadır:²⁰⁶

- *Ankara Kalkınma Ajansı: Genç İstihdamının Artırılması için Ankara'daki Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi ve Zenginleştirilmesi Projesi (4 milyon Avro)*
- *Zafer Kalkınma Ajansı: TR33 Bölgesindeki İşveren ve İşçilerin Uyum Yeteneğinin Artırılması Projesi (4,2 milyon Avro)*
- *Trakya Kalkınma Ajansı: Kariyer Hizmetlerinin Sunulmasında Çok Paydaşlı Ortaklık Modeli Projesi (3,5 milyon Avro)*
- *Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı: Tekstil Sektöründe Eğitim ve Girişimcilik Hareketi Projesi (3 milyon Avro)*

2.6.7.2. Mali ve teknik destekler

Ajanslar mali ve teknik destek programları kapsamında, çerçevesi bölge planları ile çizilen ve yönetim kurullarınca onaylanan konularda mali ve teknik destekler sağlamaktadırlar.

Mali destekler; doğrudan finansman, doğrudan faaliyet ve güdümlü proje destekleri ile faizli ve faizsiz kredi desteklerinden oluşmaktadır. Teknik destekler ise kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik eğitim, danışmanlık, lobi faaliyetleri ile geçici uzman/danışman temini gibi yöntemlerle verilmektedir.²⁰⁷

Kalkınma ajanslarının, destek verdiği tüzel kişilikler, kamu kuruluşları, KOBİ'ler, dernekler, vakıflar, birlikler gibi kurum ve kuruluşlardır.²⁰⁸

▪ *Doğrudan Finansman Desteği (Proje Teklif Çağruları):* Doğrudan finansman desteği, belirli bir destek programı kapsamında, özellikleri açık bir şekilde belirlenmiş potansiyel başvuru sahiplerinin, önceden belirlenen konu ve koşullara uygun olarak proje

²⁰⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 46.

²⁰⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 39.

²⁰⁷ Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 76.

²⁰⁸ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 52-53.

tekliflerini sunmaya davet edilerek başvuruların bağımsız değerlendiriciler yoluyla değerlendirilip, başarılı bulunan projelerin program bütçeleri dikkate alınarak desteklenmesidir.

Kalkınma ajanslarının 2012 yılında bu programlar için sağladığı toplam mali destek 292,3 milyon TL olup, toplam uygulanan proje sayısı ise 1.103 olarak gerçekleşmiştir. Bu projelerin eş finansman dâhil bütçesi ise 477 milyon TL'dir.²⁰⁹ 2014 yılında ise, bu programlar için sağlanan toplam mali destek 570,2 milyon TL olup, toplam uygulanan proje sayısı 1.605'tir. 2014 yılı projelerinin bütçesi, eş finansman dâhil olmak üzere 1.018 milyon TL'dir.²¹⁰ 2016 yılı projelerinin bütçesi 282,8 milyon TL, eş finansmanı dâhil olmak üzere 465,8 milyon TL'dir. Toplam uygulanan proje sayısı ise 764'tür.²¹¹

▪ *Doğrudan Faaliyet Destekleri/Fizibilite Destekleri:* Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD) ajansların stratejik araştırma, planlama ve fizibilite çalışmalarında yararlanıcılara sağladığı karşılıksız desteklerdir. Bu destekler genellikle bölgenin kalkınması ve rekabet gücü açısından önemli fırsatlardan yararlanılmasında veya bölge ekonomisine yönelik tehdit ve risklerin önlenmesinde acil tedbirlere yönelik aktiviteler söz konusu olduğunda kullanılmaktadır. Bu kapsamda; bölgelerde öne çıkan sektörlerle ilişkin araştırmalar, strateji ve analizler, çeşitli konularda fizibilite, çevresel etki değerlendirmeleri, kümelenme çalışmaları, stratejik planlar, sosyal araştırmalar ve envanter oluşturma gibi çalışmalar desteklenebilmektedir. Genel olarak bu desteklerin yararlanıcısı, yerel yönetimler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, birlikler ve kooperatifler gibi kurumlardır. Bu destek şekli son yıllarda revize edilerek sadece fizibilite desteği şeklinde verilmeye başlanmıştır.

2012 yılında, 22 kalkınma ajansı DFD Programı uygulamış olup, verilen destek toplamı 16,3 milyon TL'dir.²¹² 2014 yılında 23 ajans DFD programı uygulamış olup, toplam destek miktarı 20,2 milyon TL'ye ulaşmıştır.²¹³ 2016 yılında ise 21 ajans DFD programı uygulamış olup, destek miktarı 16 milyon TL'ye ulaşmıştır.²¹⁴

▪ *Güdümlü Proje Destekleri:* Güdümlü projeler, bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, doğrudan destek sağlamaya yönelik, konusu ve şartları ajansların

²⁰⁹ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 80-83.

²¹⁰ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 53-63.

²¹¹ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 43.

²¹² Kalkınma Bakanlığı. (2013). 84.

²¹³ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 65-67.

²¹⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 45.

öncülüğünde belirlenen özel nitelikli model projelerdir. GPD'yi diğer mali destek yöntemlerinden ayıran esas unsur sürecin/projenin ajansların öncülüğü ile başlatılmasıdır. Ajanslar genel çerçevesini ortaya koydukları model projeyi ilk fikir oluşturma aşamasından itibaren bizzat takip eder ve projeyi uygulayacak muhtemel aktörleri de saptayıp süreci koordine ederler. GPD ile bölgesel gelişmenin hızlandırılması, rekabet edebilirliğinin güçlendirilmesi, iş ortamının iyileştirilmesi, girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesinin geliştirilmesi vb. konular desteklenmektedir.²¹⁵

2012 yılında, İKA, İZKA ve OKA tarafından 3 güdümlü proje uygulaması yapılmış olup, bu projelere ayrılan toplam ajans destekleri 12,2 milyon TL olmuştur.²¹⁶ 2014 yılında ise, AHİKA, BAKKA, BEBKA, İZKA, SERKA, MARKA ve OKA tarafından toplam 8 güdümlü proje uygulaması yapılmış olup, bu projelerin 2014 yılı toplam bütçesi 83,7 milyon TL, ajansların bu projelere katkıları da 48,8 milyon TL olmuştur.²¹⁷ 2016 yılında toplam 6 ajans (BAKKA, İKA, İSTKA, KUDAKA, ORAN, SERKA) güdümlü proje uygulaması yürütmüştür. Bu projelerin toplam bütçesi 40,3 milyon TL olup, ajansların bu projelere katkıları ise toplam 24,9 milyon TL'dir.²¹⁸

▪ *Teknik Destekler:* Teknik destek programlarının amacı, bölgelerdeki yerel aktörlerin bölgesel kalkınma açısından önem arz eden, ancak kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle, hazırlık ve uygulama sorunları yaşanan çalışmalarına destek sağlamaktır. Teknik Destek Programları kapsamında kalkınma ajansları tarafından 2012 yılında 637 proje desteklenerek 4,7 milyon TL kaynak kullanılmıştır.²¹⁹ 2014 yılında ise proje sayısı 776'ya, destek miktarı ise 5,7 milyon TL'ye çıkmıştır.²²⁰

2.6.7.3. Yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri

Kalkınma ajansları bünyelerinde kurulan Yatırım Destek Ofisleri (YDO), yeni yatırımlar için gerekli idari işlemlerin gerçekleştirilmesine katkı sağlayan, yerli ve yabancı yatırımcılara danışmanlık hizmeti veren, bölgelerin yatırım olanaklarını tanıtmak için yurtiçi ve yurtdışında çeşitli faaliyetlerde bulunarak bölgeye yatırımcı çekmeye çalışan birimlerdir. Bu birimler aynı zamanda genel teşvik uygulamaları kapsamında yatırım teşvik belgeleri

²¹⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 86.

²¹⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 86.

²¹⁷ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 65-67.

²¹⁸ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 46.

²¹⁹ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 88.

²²⁰ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 67-68.

düzenlemekle de görevlidirler. Ofislere başvurmak, tamamen yatırımcıların kendi isteğine bağlı olup, yatırımcılara sunulan hizmetler ücretsizdir. Yatırımcılar, ofislere yatırım için gerekli olan işlemlerin tamamı için başvurulabileceği gibi, sadece bir veya birden fazla işlem için de başvurabilmektedir.²²¹

▪ *İzin ve Ruhsat İşlemleri:* Ajanslar 2012 yılında 34 yatırımcının izin ve ruhsat işlemine ilişkin süreçte yer almışken,²²² 2014 yılında bu sayı 142'ye çıkmıştır.²²³ YDO'lar 2015 yılında 100 yatırımcının izin ve ruhsat işlemlerine ilişkin süreçte yer almışlar ve bunlardan 46 adedinin izin ve ruhsatlandırma sürecini başarı ile tamamlamışlardır.²²⁴

▪ *Bilgilendirme ve Danışmanlık Hizmetleri:* Ajanslar bölgelerinin yatırım olanakları ve potansiyelleri konusunda kurum, firma ve kişilere danışmanlık hizmeti sağlamak ve bilgilendirmelerde bulunmaktadır. Bu kapsamda, 2012 yılında 5835 kişi/kuruma 8.000 saat;²²⁵ 2014 yılında ise, 41.251 kişi/kuruma, 32.113 saat bilgilendirme ve danışmanlık hizmeti sunulmuştur.²²⁶ 2015 yılında bilgilendirilen kişi/kurum sayısı 37.550²²⁷, 2016 yılında ise 30.000 olmuştur.²²⁸

▪ *Teşvik Sistemi Kapsamındaki Faaliyetler:* Teşvik sisteminde izleme ve değerlendirmenin daha etkili icra edilmesini temin etmek üzere, kalkınma ajanslarına teşvik belgesi düzenlenmesi, belge kapsamında gerçekleştirilen yatırımların izlenmesi ve tamamlama vizesi işlemlerinin sonuçlandırılması konularında yetkiler verilmiştir. 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”da, ajanslar yerel birimler arasında sayılmış olup, genel teşvik uygulamaları kapsamında yer alan ve sabit yatırım tutarı 10 milyon TL'yi aşmayan yatırımlara ilişkin teşvik belgesi başvuruları ajanslara da yapılabilmektedir. Ayrıca ajanslar resmi yazıyla iletilen teşvik belgelerini de Yatırım Destek Ofisleri aracılığıyla takip ederek sonuçları altı aylık periyotlarla ilgili Bakanlığa rapor etmişlerdir. Tamamlama ekspertizi ve vize işlemlerine ilişkin başvuru ilgili Bakanlık tarafından resmi yazı ile ajanslara iletildiğinde ise, firmalar bilgilendirilmiş ve tamamlama ekspertizleri ajanslar tarafından yapılmıştır. Bu kapsamda; 2014 yılında; Ekonomi Bakanlığı tarafından onaylanan teşvik belgesi sayısı 213, teşvik izleme ziyareti

²²¹ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 68-69.

²²² Kalkınma Bakanlığı. (2013). 96.

²²³ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 70-73.

²²⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2016). *Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 57.

²²⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 98.

²²⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 73-75.

²²⁷ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 60.

²²⁸ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 54.

sayısı 1.511, kapatılan teşvik belgesi sayısı 257 ve yatırım teşvik belgesi kapsamında sağlanan hizmet süresi ise 4.811 adam/gün'dür.²²⁹ 2016 yılında ise düzenlenerek Ekonomi Bakanlığına iletilen teşvik belgesi sayısı 36, düzenlenmeden Ekonomi Bakanlığına yönlendirilen teşvik belgesi sayısı 207, Ekonomi Bakanlığı tarafından onaylanan teşvik belgesi sayısı 171'dir. Teşvik izleme ziyaretleri sayısı 957, kapatılan teşvik belgelerinin sayısı 295, yatırım teşvik belgesi kapsamında sağlanan hizmet süresi ise 1.945 adam/gündür.²³⁰

2.6.7.4. İşbirliği çalışmaları

Kalkınma ajansları Bakanlık koordinasyonunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, İŞKUR, Ekonomi Bakanlığı, Kalkınma Bankası, TÜBİTAK, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, KOSGEB ve DEİK gibi kurumlarla işbirliği oluşturarak ulusal kalkınmaya kurumsal ortaklıklarla katkı vermektedirler. Ayrıca uluslararası kuruluşlar olan AB, EURADA, WAIPA ve JICA gibi kuruluşlarla da işbirliği faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.²³¹

2.6.7.5. Bakanlık koordinasyonunda çalışmalar

Kalkınma ajansları, Bakanlık koordinasyonunda, ülke genelinde veya birden çok bölge ve sektörüne içine alan çalışmalar da yürütmektedirler. Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS), Coğrafi Bilgi Sistemleri, Bölgesel Girişim Sermayesi Modeli ve Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı gibi çalışmalar bunlara örnek verilebilecektir.²³²

2.6.7.6. Kalkınma ajanslarının diğer faaliyetleri

▪ *Kümelenme Çalışmaları:* KOBİ'lerin hem kendi aralarında, hem de büyük işletmeler, üniversiteler ve araştırma merkezleriyle işbirliği halinde daha organize faaliyet göstermesi ve kümelenmenin desteklenmesi, 10'uncu Kalkınma Planı'nda yer alan politikalardan biridir. Bu amaçla, farklı kurumlar tarafından eşzamanlı olarak icra edilen çalışmalar için işbirliği ve eşgüdüm sistemi sağlamak için Kalkınma Bakanlığı

²²⁹ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 75-78.

²³⁰ Kalkınma Bakanlığı. (2017). 55.

²³¹ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 92-95.

²³² Kalkınma Bakanlığı. (2015). 53-63.

koordinasyonunda bir “Kümelenme Yönetişim Modeli” kurulmuştur. Bu modelde kalkınma ajanslarının görevleri, bölgelerde kümelenmelerin tespiti ve sınıflandırması olarak belirlenmiştir. Ajanslar bu görevler kapsamında, kümelenme konusunda yerel yönetimler, kamu kuruluşları, sivil toplum ve özel sektör arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktadırlar. Buna ilave olarak, ajanslar tarafından potansiyel ve mevcut kümelere, küme yönetimi ve koordinasyonu konularında teknik destekler de sağlanmaktadır. Bu çalışmalar ile bölgelerin üretiminin, yenilik yapma potansiyelinin, ihracatının ve istihdamın artırılması ve uzun vadede rekabet gücünün geliştirilmesi hedeflenmektedir. 2012 yılında ajanslar tarafından 81 küme analizi çalışması yapılmış olup,²³³ bu çalışmalar daha sonraki yıllarda sürdürülmüştür.

▪ *Konferans, Çalıştay ve Sempozyum Faaliyetleri:* Kalkınma ajansları tarafından çok çeşitli konularda, konferans, çalıştay, toplantı ve sempozyum gibi faaliyetler gerçekleştirilmektedir. 2014 yılında, kalkınma ajanslarınca müstakil olarak veya işbirliği halinde düzenlenen konferans, çalıştay ve sempozyumlara toplam 16.910 kişi katılmış ve katılım süresi toplam 400 gün olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılında, kalkınma ajansları personeli ise, bu tür organizasyonlara toplamda 919 gün ve 1.496 kişi ile katılım sağlamıştır.²³⁴

▪ *Fuarlar ve Tanıtım Faaliyetleri:* Kalkınma ajanslarının asli görevleri arasında yer alan “bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapma” görevinin icrası amacıyla ajanslar ayrıca çeşitli organizasyonlarda tanıtım faaliyetleri de yürütmektedirler.²³⁵

▪ *Yurtiçi ve Yurtdışı İncelemeler:* Kalkınma ajansları bölgeleri içinde ve dışında kurum ve kişi ziyareti yaparak, çeşitli sektör, üretim, istihdam, yatırım, ithalat, ihracat sorunları ile ilgili incelemelerde bulunmaktadır. Bununla birlikte; ajans destekleri ve faaliyetleri, yatırım ve teşvikler, finansman, arazi ve arsa temini başta olmak üzere, talep edilen daha pek çok konuda potansiyel faydalanıcılara destek verilmektedir. Ajanslar ayrıca diğer ajansları da ziyaret ederek bilgi ve tecrübe paylaşımları yapmakta ve bunun yansira ortak projeler de yürütmektedir. Belli başlı ziyaret konuları; fuarlara katılım, çalışma ziyaretleri, bölgelerin tanıtımı, ajans incelemeleri ve iyi uygulama örnekleri olarak sayılabilecektir. Söz konusu ziyaretlerde bir yandan ziyaret edilen bölgeler veya ülkelerin

²³³ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 59.

²³⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 83-86.

²³⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 86-89.

kalkınma ajanslarının faaliyetleri incelenirken diğer yandan da yerli yatırımcılar ile gidilen bölge veya ülke yatırımcıları arasında; ortak yatırım fırsatları, ortak proje geliştirilmesi ve uygulanması gibi konularda işbirliği imkânları araştırılmaktadır. Ajansların 2014 yılı yurtiçi incelemelerine toplam 794 personel katılmış olup, katılım süresi 289 gündür. 2014 yılı yurt dışı ziyaretlerine ise toplam 461 personel, 579 gün süre ile katılım sağlamıştır.²³⁶

▪ *Kurumsal Dergi/e-Bülten Faaliyetleri:* Ajanslar, kurumsal yayın faaliyetleri kapsamında kurumsal dergiler, CD, e- bülten, kitapçıklar, broşürler yayınlamaktadırlar. Bu kapsamda 2012 yılında 7 ayrı dergi ve 7 bülten,²³⁷ 2014 yılında ise 208 farklı kurumsal dergi, CD, e- bülten, kitapçık ve broşür yayınlanmıştır.²³⁸

2.6.8. Kalkınma Ajanslarının Denetimi

Dünyada kalkınma ajanslarının denetim uygulamalarına bir göz atıldığında, ajansların genelde merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda oldukları ve bölgesel olarak faaliyet göstermelerine karşın, büyük bir kısmının merkezi hükümetler tarafından kurulmuş olduğu görülmektedir. Kalkınma ajanslarının iç örgütlenmesinde ise genelde ikili bir yapı göze çarpmaktadır. Bunun ilki Genel Kurul, Denetim Kurulu/Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi temel öğelerden oluşan yasal kurumsal bir yapı, öteki ise belli bir konuyu ele almakta olan çalışma grupları ya da teknik araştırma komiteleridir. Ayrıca ajansların politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli Yönetim Kurulları bulunmaktadır. Ajanslarda iç denetim fonksiyonu ise genel olarak Denetleme Kurulu veya Denetim Komitesine bağlı görev yapmaktadır. Ajanslar ağırlıklı olarak kamu kaynakları kullandığından ajansların çoğunluğunda Parlamento adına yüksek denetim, statüsüne göre vesayet denetimi ve bağımsız denetim gibi dış denetimler ve ayrıca iç denetim yapılmaktadır.²³⁹

Örneğin İngiltere’de kalkınma ajansları halktan toplanan vergileri tahsis yetkisine sahip olmakla birlikte, ajanslarla ilgili bakanlar da parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu altında görev yapmaktadırlar. İngiltere’de kalkınma ajansları bağlı bulunduğu Ticaret ve Sanayi Bakanlığı’nın yanında Hazine ve Sayıştay’ın dış denetimlerine tabi

²³⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 89-92.

²³⁷ Kalkınma Bakanlığı. (2013). 69.

²³⁸ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 92.

²³⁹ Kayastü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S. S., Dere, S. (2003). 12.

bulunmaktadır. Buna ilave olarak merkezi yönetim kalkınma ajanslarını bölge kurulları aracılığıyla da denetlemektedir.²⁴⁰

Bir başka örnek olan İtalya’da ise bölgeler, 1977’de alınan bir kararla resmi statü kazanmıştır. Bu dönemde bölgeler mekânsal kalkınma ve eğitim konularında güç sahibi olmuşlardır. İtalya’da 1977 yılında çıkarılan bir kanunla seçimle işbaşına gelen bölge idareleri oluşturulmuştur. Bu bölge idarelerine bölge planlamasının yapılması, eğitim, sağlık vb. hizmetlerin yerel olarak sunulması için bölgesel yasama yetkisi tanınmış ve bu yetkiler ayrıca Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ancak özerk bölgelerin tüm işlemleri hem hukukilik hem de yerindelik bakımından ulusal devletin denetimine tabi tutulmuştur.²⁴¹

Bu genel perspektif çerçevesinde çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de kalkınma ajanslarının denetimi kurum içi denetim ve kurum dış denetim başlıkları altında incelenmiştir. Kurum içi denetim başlığı altında; iç kontrol ve risk yönetim sistemleri ile iç denetim, dış denetim başlığı altında ise; mali yeterlilik denetimi, bağımsız dış denetim, Sayıştay denetimi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı denetimi ele alınmıştır.

2.6.8.1. Kalkınma ajanslarının kurum içi denetimi

Kalkınma Ajanslarının kurum içi denetimi iç kontrol sistemi ve iç denetim olarak iki alt başlıkta incelenebilecektir.

2.6.8.1.1. İç kontrol sistemi

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 11’inci maddesinde ajans iç kontrol sisteminin tanımı yapılmış ve sistemin amaçları belirtilmiştir. Buna göre, “ajanslarda iç kontrol sistemi; gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, genel sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı...” ile oluşturulmaktadır.

²⁴⁰ Özer, Y. E. (2010). *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri*, Bursa: Ekin Kitabevi, 109-112.

²⁴¹ Kayastü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S. S., Dere, S. (2003). 63.

Bu çerçevede, 26 kalkınma ajansının her birinde iç kontrol sistemleri kurulmuş olup, bu sistemler iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikâyetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulları tarafından değerlendirilerek, sonuçlar Bakanlığa rapor hâlinde sunulmaktadır.

2.6.8.1.2. İç denetim

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ve Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde kalkınma ajanslarında iç denetimin yapılacağı belirtilmiş olup, bu denetimin kimler tarafından, hangi görev, yetki ve sorumluluklar ile icra edileceği ayrıntılı düzenlenmiştir. Ancak, Tezin "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarında İç Denetim" başlıklı 3. Bölümü tamamen bu konu üzerine odaklandığından, tekrara düşmemek açısından bu kısımda ayrıntılı bir açıklama yapılmamıştır.

2.6.8.2. Kalkınma ajanslarının dış denetimi

Kalkınma Ajanslarının dış denetimi de mali yönetim yeterlilik denetimi, bağımsız dış denetim, Sayıştay denetimi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın denetimi olarak dört alt başlıkta incelenmiştir.

2.6.8.2.1. Mali yönetim yeterlilik denetimi

Kalkınma ajanslarının ulusal akreditasyonu olarak da nitelendirilebilecek mali yönetim yeterlilik denetimine ilişkin, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin "Mali Yönetim Yeterliliği" başlıklı 4 ve 5'inci maddelerinde denetim çerçevesi belirtilmiştir. Ajansların proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinden transfer ödeneğinin kullandırılması, ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleşebilmektedir. Ayrıca mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi Bakanlıkça gerekli görülen durumlarda re'sen yapılabilmektedir.

Yeterlik Komisyonu; koordinatör Bakanlıktan en az daire başkanı seviyesinde bir başkanın başkanlığında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan konuyla ilgili olarak en az beş yıldır çalışan uzmanlar veya denetim elemanları arasından kurumlarınca görevlendirilecek toplam beş üyeden oluşmaktadır. Yeterlik Komisyonu, Yönetmelikte belirtilen kriterlere göre ajansların yapısını inceleyerek

mali yönetim yeterliği hakkında oluşturduğu görüşü bir rapor olarak, ilk komisyon toplantısından itibaren en geç yirmi iş günü içerisinde Bakanlığa sunmaktadır.

Ajansların mali yönetim yeterliği değerlendirilirken, Yeterlik Komisyonu'nca, kurumsal kapasite ve organizasyon yapısı, veri akış ve raporlama sistemi, iç kontrol ve risk değerlendirme kapasitesi, sözleşme ve ödeme süreçleri, bilgi teknolojileri kullanımı ile muhasebe ve izleme değerlendirme sisteminin etkin kullanımı hususları ayrıntılı olarak denetlenmektedir. Yeterlik Komisyonunun görüşleri dikkate alınarak nihai karar koordinatör Bakanlıkça verilmektedir.

Yeterlik Komisyonunca yapılan incelemelerde yeterliğinin zafiyete uğradığı tespit edilen ajansların kaynak kullanımı yeterlik sorunları giderilene kadar Bakanlıkça askıya alınabilmekte, askıya alma işleminin şartları ve süresi ise Yeterlik Komisyonu raporunda belirtilen hususlar dikkate alınarak Bakanlıkça belirlenmektedir. Kaynak kullanımı askıya alınan ajanslar, yeniden kaynak kullanabilmek için Yeterlik Komisyonunca tespit edilen eksikliklerle ilgili düzenlemeleri yaparak Bakanlığa başvurmaktadır.

Kalkınma ajanslarının tümünde, bu mevzuat çerçevesinde, 2012 ve 2013 yıllarında ilk mali yönetim yeterliliği denetimleri yapılmış ve denetimler sonucu, ajansların tümü ulusal akreditasyonlarını tamamlamıştır.²⁴²

2.6.8.2.2. Bağımsız dış denetim

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesinde; ajanslarda dış denetim yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre; dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansların her türlü hesap ve işlemleri, Yönetim Kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletilmektedir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporları eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na sunmaktadırlar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkili bulunmaktadır.

²⁴² Kalkınma Bakanlığı. (2014). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, 48-49.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği 10-27'nci maddelerinde ise, bu dış denetimin usul ve esasları belirlenmiştir.

Buna göre;

- *Dış denetim, ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol süreç ve yapıları ile risk yönetiminin, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde incelenmesi ve raporlanması olarak tanımlanmıştır.*
- *Dış denetimin kapsamı; ajansların faaliyet, karar ve işlemlerinin mevzuata, programlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygunluğunun incelenmesi, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi, Bakanlıkça yapılacak performans değerlendirmelerinde dikkate alınacak bilgi, belgelerin toplanması ve bunların raporlanması olarak belirlenmiştir.*
- *Dış denetim, yönetim kurulu tarafından, SPK mevzuatına göre faaliyette bulunan bağımsız denetim kuruluşlarına her yıl mart ayı içinde, ayrıca gerekli görülen hallerde yaptırılmakta, ajanslar verimlilik, ekonomiklik, etkinlik ve uygulama birliği sağlamak amacıyla, kendi aralarında işbirliği yaparak dış denetim için ortak hizmet alımıyla tek bir kuruluşa denetim yaptırabilmektedir.*
- *Dış denetim, mevzuata ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluk yönünden, ajansların elektronik ortamda tutulanlar dâhil, defter, kayıt ve belgeleri üzerinden ve gerektiğinde işlem yapılan gerçek ve tüzel üçüncü kişilerle hesap mutabakatı da sağlanarak yürütülmektedir.*
- *Denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İç İşleri Bakanlığı; performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkilidir.*
- *Dış denetimde, ajansların iç kontrol sistemleri; organizasyon yapısı, insan kaynakları, iş ve karar süreçleri, yöntemleri, mali hususlar ve risk yönetimini içeren kontrol mekanizmaları, muhasebe ve kayıt sistemleri, bilgi sistemleri altyapısı ve işleyişi gibi hususlar değerlendirilerek sonuçlar raporlanmaktadır. Ayrıca, dış denetimlerde ajansların iç denetim sisteminin güvenilirliği açısından asgari olarak; iç denetçinin fiilen sahip olduğu yetkiler, işlevler, çalışma yöntemi, raporunda ulaştığı sonuçların yönetimce ne ölçüde değerlendirildiği, iç denetçinin nitelik bakımından yeterliği, iç denetimlerdeki planlama ve gözetim ile incelemelerin kapsam, içerik ve zamanlamasının yeterliği incelenmektedir.*
- *Bağımsız denetim kuruluşları ve dış denetçiler, denetim çalışmaları ve bunların raporlanması sırasında dürüstlük ve tarafsızlıklarını etkileyebilecek müdahaleye imkân vermemek, ortaya çıkabilecek menfaat ilişkilerinden uzak kalmak, mesleki özen göstermek ve denetim sonucunda ulaştıkları görüşleri tarafsız olarak belirtmek zorundadır.*
- *Dış denetçi, raporunda “olumlu”, “olumsuz” veya “şartlı” görüş bildirmekte ya da görüş bildirmekten kaçınmaktadır. “Olumlu görüş”, denetime konu alanlardaki iş ve işlemlerin kalkınma ajansları mevzuatı ve ilgili mevzuata uygunluğunu ve gerçeği yansıttığını göstermektedir. Ajansın bütçe sonuçları ve performans bilgilerini de içeren faaliyet raporlarının güvenilirliğini bozmayacak aykırılıkların var olması halinde “şartlı görüş”, bu güvenilirliği bozacak durumların var olması halinde “olumsuz görüş” verilmektedir. Dış denetçi, kendisinin veya ajansın iradesi dışında oluşan ve çalışma alanını sınırlayan*

önemli bir hususun var olması nedeniyle iş ve işlemlere ilişkin bilgi ve belgelerin elde edilememesi sonucunda, olumlu, olumsuz veya şartlı görüşlerden birine ulaşamıyor ise görüş bildirmekten kaçınılabilmektedir.

▪ *Dış denetimlerde, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde belirtilen usul ve esaslar ile genel kabul görmüş denetim ilke ve kurallarına uyulmaması veya bağımsızlığı ortadan kaldıran yasak durumların tespiti durumunda geçersiz sayılmaktadır. Dış denetimin geçersizliği İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ortaklaşa değerlendirilerek karara bağlanmaktadır. Dış denetimin geçersiz sayılması, ajansın kusurundan kaynaklanmış ise, dış denetim işi bir başka kuruluşa önerilemez. Dış denetimin geçersiz sayılması, denetim kuruluşunun kusurundan kaynaklanması halinde ise, meydana gelen veya gelebilecek zararlardan ilgili sorumlu ortak baş denetçi ve kuruluş müteselsilen sorumlu tutulmaktadır.*

2.6.8.2.3. Sayıştay denetimi

Kalkınma ajansları mevzuatında dış denetim olarak bağımsız dış denetim öngörüldüğünden, ajanslar 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 19.12.2010 tarihinde yürürlüğe girdiği tarihe kadar Sayıştay denetimi dışında kalmıştır. Ancak bu Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletildiğinden ajanslar da dolaylı olarak denetim kapsamına girmiştir.

1982 Anayasası'nın 160'ıncı maddesinde Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli kurum olarak tanımlanmıştır. TBMM vatandaş adına kamu gelirlerini toplama ve bu gelirleri harcama konusunda, yürütme organına verdiği yetkinin sonuçlarını denetleme anlamına gelen bütçe hakkını, kendi adına denetim yapan Sayıştay aracılığıyla kullanmaktadır. Sayıştay'ın bu yetkisi kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ile kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi, kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla yönelik olarak kullanılmaktadır.²⁴³

Sayıştay tarafından ajanslarda hali hazırda yürütülen denetimler düzenlilik denetimi niteliğindedir. Bu kapsamda esas olarak uygunluk denetimleri ve mali denetimler

²⁴³ Sayıştay. (2014). *2013 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu*, 1.

yapılmaktadır. Ayrıca kurumların iç kontrol ve risk yönetim sistemleri ile iç denetim sistemlerinin işleyişi detaylı olarak incelenmektedir.²⁴⁴

2.6.8.2.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın denetimi

Kalkınma ajansları 2018 yılına kadar Kalkınma Bakanlığı'nın koordinatörlüğü altında hizmet vermekte iken, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanması ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın koordinatörlüğü altına alınmıştır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın kalkınma ajansları üzerinde, "koordinatörlük ilişkisi" kapsamında, önemli gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır.

Bu itibarla, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın görevlerini belirten 385'inci maddesinin (h) fıkrası "*Kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek,*" hükmü kapsamındaki görevleri, Bakanlık bünyesinde oluşturulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Kararnamenin 394'üncü maddesinde Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

- *Bölge, il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak veya yaptırmak,*
- *Kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek,*
- *Yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek,*
- *Kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek,*
- *Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlamak,*
- *Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.*

²⁴⁴ İnternet: Sayıştay. "Düzenlilik Denetimi Rehberi". Web: http://www.sayistay.gov.tr/mevzuat/d%C3%BCzenlilik/reh_ber.asp adresinden 07 Nisan 2016'da alınmıştır.

Kalkınma Ajanslarının Türk kamu yönetimindeki hukuki ve idari konumu yönetim hukukçuları arasında tartışma konusu olmakla birlikte, benzer kurum ve kuruluşların 1982 Anayasası'nın²⁴⁵ 123'üncü maddesi "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*" hükümleri çerçevesinde birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelenmesi nedeniyle kalkınma ajanslarının da birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olabileceği değerlendirilmiştir.²⁴⁶

Kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat incelendiğinde ajansların kuruluşundan itibaren 2006-2018 yılları arasında Kalkınma Bakanlığı'nın "koordinasyonu" altında görev yaptığı görülmektedir. Bu dönem için çeşitli değerlendirmeler yapılmış olmakla birlikte, Bakanlığın uygulamada ajanslar üzerinde idari vesayetten daha çok hiyerarşik denetime yaklaşan bir koordinasyon anlayışı sergilediği ve dolayısıyla kalkınma ajanslarının kanun koyucu tarafından, yerelde etkin, özerk ve hızlı karar alabilen bir yapı oluşturmak amacıyla kurulmasına karşılık, getirilen ikincil mevzuat düzenlemeleri ile uygulamanın beklenenden farklı sonuçlar doğurduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır.²⁴⁷ Bir araştırmacı tarafından da bu durumu tanımlamak için, kalkınma ajansların Kalkınma Bakanlığı'nın bölgesel büroları görünümüne yaklaştığı açıklaması yapılmıştır.²⁴⁸

Kalkınma ajanslarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile olan bağı da yine önceki düzenlemelerde olduğu gibi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde "genel koordinasyon" ifadesi ile tarif edilmiştir. Ancak, geçmişteki tartışmalar bir yana kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon yetkisinin nasıl tatbik edileceği ve bu vesayet denetiminin düzeyinin ne olacağı yeni dönemde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın tutumuna bağlı olacaktır.

²⁴⁵ İnternet: 1982 Anayasası, Web: <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> adresinden 20 Kasım 2018'de alınmıştır.

²⁴⁶ Kum Eroğlu, M. (2010). "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 35, Ocak-Temmuz 2010, 194.

²⁴⁷ Can. (2011). 75, 88.

²⁴⁸ İnternet: Sevinç, D. (2006). Bölgesel Kalkınmada BKA'ların Genel Görünümü, TEPAV, Web: https://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281449378-6.Bolgesel_Kalkinmada_BKA_larin_GenelGorunu_mu.pdf adresinden 10 Eylül 2018'de alınmıştır.

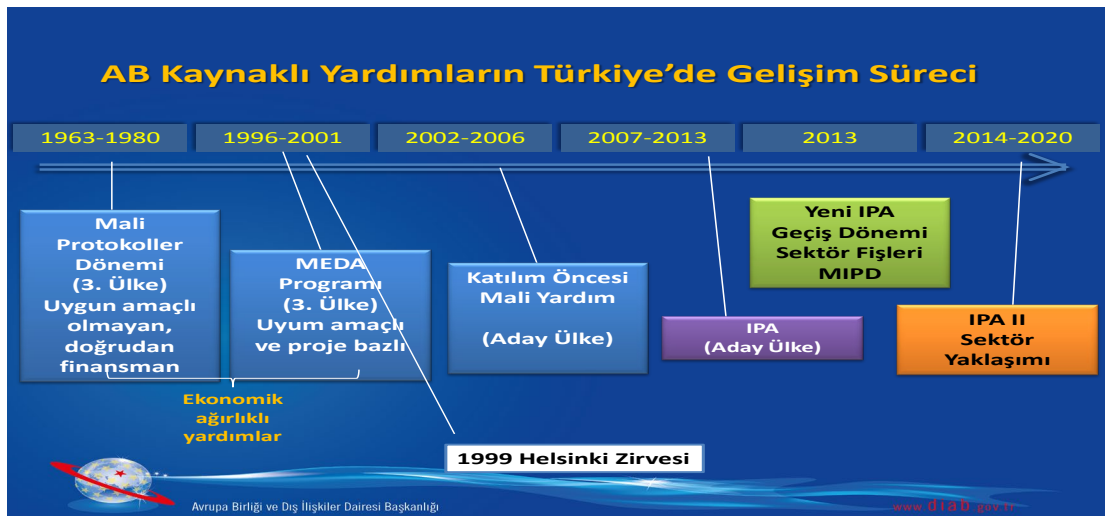
2.7. AB Süreci ve Kalkınma Ajansları

Bu kısımda Türkiye’de AB mali yardımları, AB müzakerelerinde kalkınma ajanslarının dâhil olduğu, 22’nci Faslın (Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu) müzakere durumu ve ajansların AB sürecindeki rolü üzerinde durulacaktır.

2.7.1. AB Mali Yardımları

Bilindiği gibi, Avrupa Birliği (AB) insan hakları ve pazar ekonomisi konusunda ortak değerleri paylaşan ülkelerden oluşmakta olup, gerek bu ülkelerin iktisadi ve sosyal gelişmelerine destek olmak, gerekse ülkelerarası gelişmişlik seviyelerini dengelemek amacıyla hibe ya da kredi şeklinde çeşitli mali araçlarla AB tarafından önemli kaynaklar harcanmaktadır. AB, gerekli gördüğü hallerde ayrıca üçüncü ülkelere de mali yardımlarda bulunabilmektedir. Bunların yanı sıra, AB’ye üyelik başvurusu resmi olarak kabul edilmiş ülkelere yönelik özel mali destekler verilmektedir. Bu kapsamda, 1999 yılı Helsinki Zirvesinde resmi adaylık statüsü kazanan Türkiye, hâlihazırda katılım öncesi yardım adı verilen mali yardımlardan yararlanmaktadır. Bu yardımlar, ülkelere AB üyeliği sürecinde AB müktesebatına uyum amacıyla ve alınması gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için verilmektedir.²⁴⁹

Türkiye-AB arasındaki mali işbirliği ilişkisi adaylık öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı süreçte değerlendirilebilecek olup, bu süreç özetle (Şekil 2.3)’te görülmektedir.



Şekil 2.3. AB Kaynaklı Yardımların Türkiye’de Gelişim Süreci.²⁵⁰

²⁴⁹ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁵⁰ İnternet: Web: <http://slideplayer.biz.tr/slide/2931703/#> adresinden 22 Haziran 2016’da alınmıştır.

2.7.1.1. Adaylık öncesi mali yardımlar (1964-1999)

1963 tarihli Türkiye-AT Ortaklık Anlaşması'ndan 1996 yılında imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması'na kadar geçen süre Türkiye'nin mali yardımlardan mali protokollerle yararlandığı bir dönem olup, bu dönemde çoğu kredi niteliğinde toplam 1 milyar Avro kaynak kullanılmıştır. Türkiye ile AT arasında 1996 yılında Gümrük Birliği tesis edilmesinden, adaylık statüsü kazandığımız 1999 yılına kadar olan dönemde ise Gümrük Birliği'ne bağlı yeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımlar yapılmıştır. Bu dönemde çoğu kredi şeklinde kullanılan toplam yardım tutarı 755,3 milyon Avrodur. Bununla birlikte, Türkiye 1990'lı yıllarla beraber Avrupa-Akdeniz ortaklığı bünyesinde finanse edilen MEDA (Mediterranean Economic Development Area) Programı kapsamındaki hibe fonlardan faydalanabilmiştir. 1996-1999 dönemine yönelik MEDA-I Programı kapsamında destek sağlanan 55 proje için Türkiye'ye 376 milyon Avro taahhüt edilmiştir. Bu tutarın yanı sıra, Birlik üyesi olmayan Akdeniz ülkelerine Avrupa Yatırım Bankası'ndan kredi sağlanması amacıyla oluşturulan EUROMED kapsamında Türkiye'ye 1997-1999 yılları arasında 205 milyon Avro tutarında kredi verilmiştir.²⁵¹

2.7.1.2. Adaylık sonrası mali yardımlar (2000-2006)

1999 yılında AB'ye aday ülke konumuna gelen Türkiye, 2001 sonu itibarıyla hibe nitelikli fonlardan artık tek bir başlık altında yararlanmaya başlamıştır. Buna göre, Türkiye'ye adaylık sürecindeki kanuni ve kurumsal düzenlemeleri yapabilmesi için projeler aracılığıyla yıllık 177 milyon Avro verilmesi öngörülmüştür. (Çizelge 2.10)'nun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 2002-2006 döneminde Türkiye, yaklaşık 1,3 milyar Avroluk fon kaynağını toplam 164 proje için kullanmıştır. Bu fonlar kurumsal yapılanma, AB müktesebatına uyum ile ekonomik ve sosyal uyumun temini için kullanılmış olup, esas olarak Türkiye'yi AT programlarına katmaya yönelik hazırlık amacı güdülmüştür. Katılım öncesi yardımlar, Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki öncelikler doğrultusunda ve Ulusal Program'da yer alan taahhütlerin gerçekleşmesi için kullanılmıştır. Bununla birlikte, ekonomik ve sosyal uyum kapsamındaki projelerin "Ön Ulusal Kalkınma Planı"ndaki stratejik çerçeveye uyması koşulu aranmıştır. Yine Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesindeki MEDA-II Programı bu süreçte de devam etmiş, 2000-2006 döneminde kullanılmak üzere Türkiye için tahsis edilen kaynak tutarı 890 milyon Avro olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye

²⁵¹ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 11 Kasım 2018'de alınmıştır.

adaylık statüsünü aldıktan sonra 2002 yılından itibaren MEDA kapsamı dışına çıkarılmıştır.²⁵²

Çizelge 2.10. (2002-2006) Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (Milyon Avro).²⁵³

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
Bütçe	126	144	250	300	500	1.320
Proje Adedi	18	28	38	35	45	164

AB bu süreçte mali yardımların ülkemiz içinde etkin şekilde kullanılması ve denetlenmesi için Türkiye’den bir “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” kurmayı talep etmiştir. 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan bu Sistemin temel aktörleri; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi’dir.²⁵⁴

Bu dönemde Türkiye reform sürecinin yarattığı ivmeyle, Ekim 2005’te AB ile katılım müzakerelerine başlayabilmiştir. Üyeliğe uzanan bu yolda atılan adımlar gerek reformların gerekse bu reformları desteklemek üzere sağlanan mali yardımların nitelik ve niceliğini değiştirmiş, enerjiden ulaşıma, halk sağlığından tarıma kadar çok farklı ve kapsamlı alanlarda AB’ye uyumu amaçlayan ve toplumun pek çok kesimini etkileyen yasal ve idari değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerle Türkiye’ye sağlanan mali yardım miktarlarında geçmişe kıyasla ciddi artışlar olmuştur.²⁵⁵

2.7.1.3. IPA-I dönemi mali yardımları (2007-2013)

2007–2013 yıllarına ait bütçe döneminde AB, aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında önemli bir değişikliğe gitmiş, aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) adı altında birleştirilmiştir. IPA-I (2007-2013) bileşenleri; Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma (IPARD) olarak belirlenmiş, bu kapsamda tüm ülkelere tahsis edilen fon

²⁵² İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁵³ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁵⁴ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 25 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁵⁵ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 16 Kasım 2018’de alınmıştır.

(Çizelge 2.11 ve 2.12)'nin incelenmesinden de görüleceği gibi yaklaşık 9,9 milyar Avro tutarında olmuştur. Bu tutarın yaklaşık yarısını oluşturan 4,8 milyar Avro da nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alınarak Türkiye için tahsis edilmiştir.²⁵⁶

Çizelge 2.11. IPA-I Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Avro).²⁵⁷

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
III. Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,4
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V. Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
Toplam	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	856,3	903,0	4.795,2

Çizelge 2.12. IPA-I'in Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı.²⁵⁸

Ülkeler	Yüzölçümü (km ²)	Avro/km ²	Nüfus-2006	Avro/Kişi	Toplam (Milyon Avro)	Oran
Hırvatistan	56.594	17.634	4.443.000	224.6	998	10.0%
Makedonya	25.713	23.918	2.039.000	301.6	615	6.2%
Türkiye	783.562	6.119	72.520.000	66.1	4.795	48.2%
Arnavutluk	2.875	206.957	3.149.000	188.9	595	6.0%
Bosna Hersek	1.209	12.810	3.843.000	170.7	656	6.6%
Karadağ	13.812	17.087	624.000	378.2	236	2.4%
Sırbistan	77.474	17.890	7.425.000	186.7	1.386	13.9%
Kosova	10.887	58.326	2.070.000	306.8	635	6.4%
İzlanda					30	0.3%
Toplam	1.022.126	9.489	96.113.000	103.5	9.944	100.0%

AB tarafından, IPA-I kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkelerin gerekli yönetsel mekanizmaları oluşturması zorunlu tutulmuştur. Bunların neler olduğu ve fonksiyonları, IPA Uygulama Tüzüğü'nde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Yararlanıcı ülkeler, kurulması gerekli idari birimler ve otoriteler arasında

²⁵⁶ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 21 Kasım 2018'de alınmıştır.

²⁵⁷ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018'de alınmıştır.

²⁵⁸ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 12 Kasım 2018'de alınmıştır.

görevler ayrımını sağlamakla yükümlü tutulmuş, bu birim ve mekanizmalar kurulup işletilmeye başlandıktan sonra AB, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkelere devretmiştir. Bu çerçevede Türkiye, IPA-I döneminde mali yardım mekanizmasının işleyişini düzenlemek üzere Avrupa Komisyonu ile 2008 yılında bir IPA Çerçeve Anlaşması imzalamış, bu anlaşma gereğince de ayrıca, daha önce Türkiye’de mevcut olan “Merkezi Olmayan Yapılanma”nın IPA-I düzenlemelerine uygun olarak yeniden yapılanması için 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesini yayımlamıştır.

2.7.1.4. IPA-II dönemi mali yardımları (2014-2020)

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)’nın hâlihazırda içinde bulunduğumuz (2014–2020) II. Dönemi, önceki dönemin devamı olarak kabul edilmektedir. IPA-II Türkiye’nin AB müktesebatına uyumuna yönelik kapasitesinin geliştirilmesi ve ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulmasına yöneliktir. Bu dönemde AB Komisyonu tarafından fonların daha etkin kullanımı için sektörel bir yaklaşım benimsenmiştir. Böylece IPA’nın I. döneminde yer alan bileşen bazlı yapı kaldırılmış ve bu dönemde finanse edilmesi öngörülen sektörler ile bu sektörler kapsamındaki sektör sorumlusu kurum ve kuruluşlar (Çizelge 2.13)’te görüleceği üzere isim isim belirlenmiştir.²⁵⁹

IPA-II döneminin hukuki altyapısını, 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı Avrupa Konseyi IPA-II Tüzüğü ve 2 Mayıs 2014 tarih ve 447/2014 sayılı Avrupa Komisyonu IPA-II Uygulama Tüzüğü oluşturmuştur. Bu kapsamdaki yardımların temel finansman önceliklerini gösteren (2014-2020) Endikatif Strateji Belgesi (Indicative Strategy Paper for Turkey) 26 Ağustos 2014 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir. (Çizelge 2.14)’ün incelenmesinden görüleceği gibi, bu belgede, ilgili politika alanları ve sektörlerle göre tahsisat tutarları ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre, Türkiye için IPA-II döneminde belirlenen 7 yıllık toplam tahsisat tutarı 4,4 milyar Avro’dur.²⁶⁰

Bu süreçte, IPA-II dönemi mali yardım mekanizmasının işleyişini düzenlemek üzere Türkiye ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Şubat 2015 tarihinde IPA-II Çerçeve Anlaşması imzalanmıştır.²⁶¹ Bu anlaşma gereğince, fon mekanizmasının işleyişine ilişkin IPA-I

²⁵⁹ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁶⁰ İnternet: Web: <https://www.ab.gov.tr/45627.html> adresinden 20 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁶¹ T.C. ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından T.C.’ye Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşma, 11 Şubat 2015.

döneminde mevcut bulunan kurumsal yapılanmanın IPA-II düzenlemelerine uygun olarak yeniden yapılandırılması için 08.12.2015 tarihinde 2015/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

Çizelge 2.13: IPA-II Politika Alanları, Sektörler ve Sorumlu Kuruluşlar.²⁶²

Politika Alanı	Sektör/Alt Sektör	Sorumlu Kurum/Kuruluş
1-Birliğe Üyelik için Hazırlayıcı Reformlar	1-Demokrasi ve Yönetişim 1.1 Sivil Toplum	Avrupa Birliği Bakanlığı
	2.Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar 2.1.Yargı ve Temel Haklar 2.2.İçişleri	2.1.Yargı ve Temel Haklar 2.1.1 Yargı: Adalet Bakanlığı, 2.1.2. Temel Haklar: Avrupa Birliği Bakanlığı 2.2.İçişleri: İçişleri Bakanlığı,
2-Sosyo-ekonomik ve Bölgesel Kalkınma	3.Çevre ve İklim Programı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	4.Ulaştırma	Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
	5.Enerji	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	6.Rekabetçilik ve Yenilik	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
3.İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	7.Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
4.Tarım ve Kırsal Kalkınma	8.Tarım ve Kırsal Kalkınma 8.1.Kırsal Kalkınma Programı 8.2.Kurumsal Kapasite Geliştirme	8.1 -Kırsal Kalkınma Programı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (IPARD Ajansı) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Yönetim Otoritesi) 8.2-Kurumsal Kapasite Geliştirme Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
5.Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	9.Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	Avrupa Birliği Bakanlığı

²⁶² İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden 18 Kasım 2018'de alınmıştır.

Çizelge 2.14. IPA-II Türkiye Endikatif Tahsisat Miktarları (Milyon Avro).²⁶³

Politika Alanları ve Sektörler	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Toplam 2014-2020
a. Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar	355,1	196,6	240,3	137,2	652,2	1.581,4
-Demokrasi ve yönetim	540,2				416,3	956,5
-Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	388,9				236,0	624,9
b. Sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma	155,8	265,8	247,0	261,4	595,3	1.525,3
-Çevre ve iklim eylemi	297,1				347,5	644,6
-Ulaştırma	386,0				56,8	442,8
-Enerji	59,0				34,4	93,5
-Rekabet edebilirlik ve yenilikçilik	187,8				156,6	344,4
c. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin teşviki ve insan kaynaklarının geliştirilmesi	37,4	62,9	65,9	68,9	199,9	435,0
-Eğitim, istihdam ve sosyal politikalar	235,1				199,9	435,0
d. Tarım ve kırsal kalkınma	72,0	100,9	77,0	158,1	504,2	912,2
-Tarım ve kırsal kalkınma	408,0				504,2	912,2
Toplam	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,0	4.453,9

2.7.2. AB Müzakerelerinde 22'nci Fasılın Kapsamı ve Müzakere Durumu

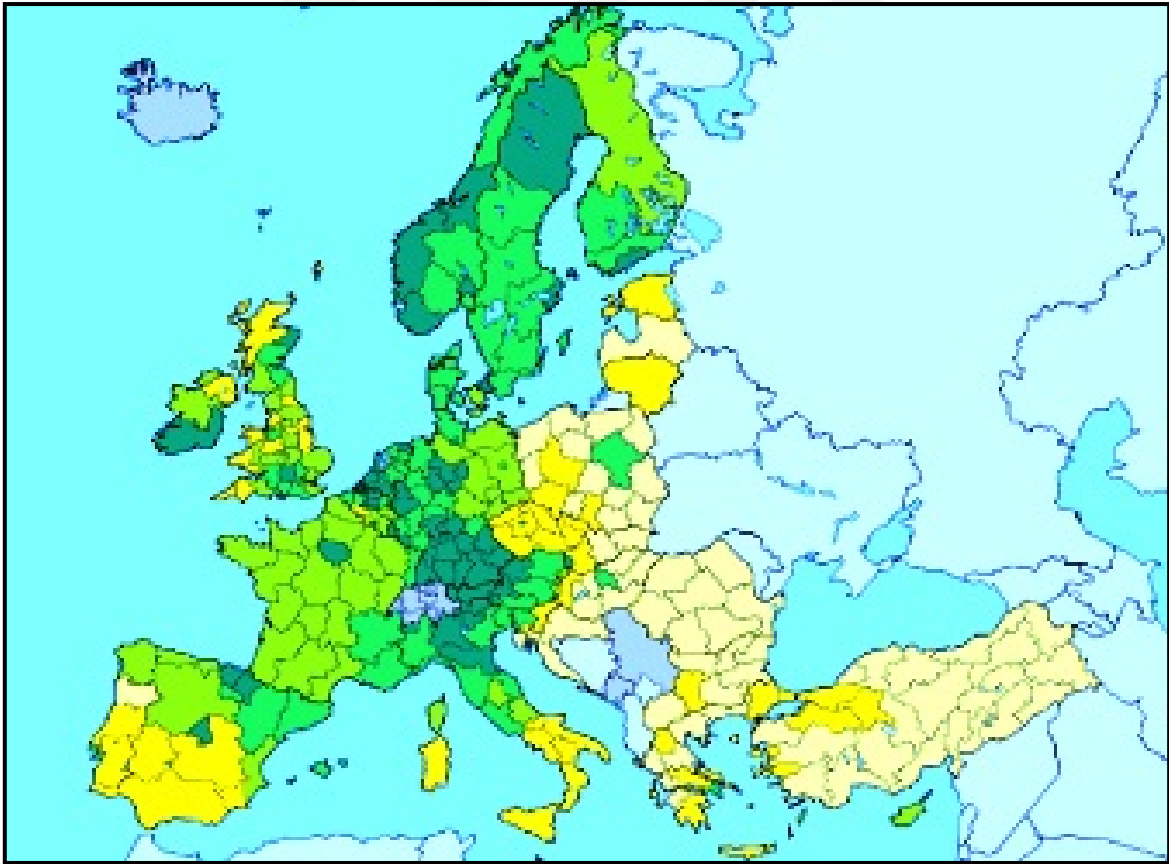
AB müzakerelerinde kalkınma ajanslarının da dâhil olduğu, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı” 5 Kasım 2013 tarihinde müzakereye açılmıştır.

Bu fasıl kapsamında yer alan “AB Bölgesel Politikası”, esas olarak bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasına yönelik çalışmaları kapsamaktadır.

²⁶³ İnternet: Web: <https://www.ab.gov.tr/45627.html> adresinden 20 Kasım 2018’de alınmıştır.

AB tarafından üye ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıklar ile ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki dengesizliklerin azaltılması amacıyla "AB Bölgesel Politikası" geliştirilmiştir.²⁶⁴

AB Bölgesel Politikası bölgeler arası farklılıkları gidererek kalkınmanın yaygınlaşması amacıyla aslında 1975 Roma Antlaşması'ndan itibaren gündemde olan ortak bir politika niteliğindedir. Son genişlemelerden sonra AB; 28 ülke, 273 bölge ve toplam 505,7 milyon nüfustan oluşmaktadır. Ayrıca, bölgeler arası farklılıklar daha da artarak bu genişleme süreciyle birlikte AB Bölgesel Politikası oldukça ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda vurgulamak gerekirse, AB mevzuatının yaklaşık % 75'i yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır.²⁶⁵ (Harita 2.4)'te AB'nin bölgesel gelişmişlik haritası yer almakta olup, bu haritadan da anlaşılacağı gibi bölgesel gelişmişlik farkları AB'nin de güncel ve öncelikli bir sorunudur.



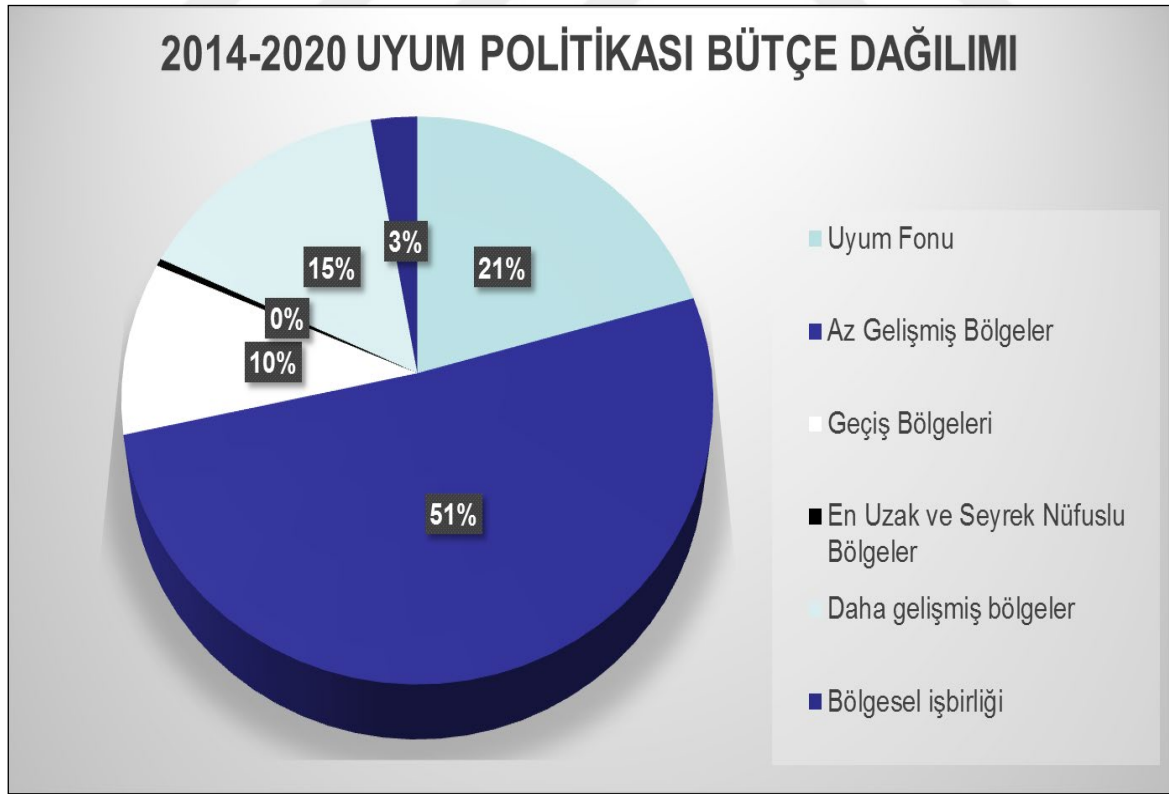
Harita 2.4. AB Bölgesel Gelişmişlik Haritası.²⁶⁶

²⁶⁴ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1/> adresinden 25 Kasım 2018'de alınmıştır.

²⁶⁵ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1/> adresinden 25 Kasım 2018'de alınmıştır.

²⁶⁶ İnternet: Web: https://www.ab.gov.tr/fasil-22-bolgesel-politika-ve-yapisal-araclarin-koordinasyonu_87.html adresinden 10 Ağustos 2018'de alınmıştır.

22'nci Fasıl kapsamında yer alan “Yapısal Araçların Koordinasyonu” ise, AB'nin mali aracı niteliğinde olan yapısal fonlara ilişkin çerçeve tüzük ile bu tüzüğe bağlı her bir yapısal fonu konu alan tüzüklerin uygulanması ve fon kullanımına yönelik mekanizmaların oluşturulmasını kapsamaktadır. AB'ye üyelikle birlikte kullanılması mümkün olacak bu fonların uygulanabilmesine ilişkin; alan organizasyonu, programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında düzenleyici tüzükler ile müktesebatın gözden geçirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu fasılda söz konusu tüzüklerde yer verilen prensipler ve mekanizmalar doğrultusunda yapısal fonların etkin bir şekilde kullanılmasını temin edecek idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması istenmektedir.²⁶⁷ (Şekil 2.4)'ten de görülebileceği gibi AB tarafından 2014-2020 döneminde bütçesinin önemli bir kısmı Uyum Politikası'na ayrılmıştır. Dolayısıyla içinde bulunduğumuz bu dönemde AB, 2020 hedeflerine Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu aracılığıyla ulaşmayı hedeflemektedir.



Şekil 2.4. AB Uyum Politikası Bütçe Dağılımı.

²⁶⁷ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1/> adresinden 25 Kasım 2018'de alınmıştır.

Bu kapsamda tüm fonlar Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları (ESI) çatısı altında toplanmış olup, fonların kullanımı için de ortak tematik hedefler belirlenmiştir. Bu tematik hedefler şunlardır:²⁶⁸

- *Araştırma, teknolojik gelişme ve yenilikçiliğin geliştirilmesi,*
- *Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişimi ile kullanım ve kalitesinin iyileştirilmesi,*
- *KOBİ'lerin, tarım sektörünün, balıkçılığın ve su ürünlerinin rekabet edebilirliğinin artırılması,*
- *Tüm sektörlerde düşük karbonlu ekonomiye geçişin desteklenmesi,*
- *İklim değişimine adaptasyonun, risk önlemi ve yönetiminin teşvik edilmesi,*
- *Çevrenin korunması ve kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi,*
- *Sürdürülebilir ulaşımın yaygınlaştırılması ve ana şebeke altyapısındaki tıkanıklıkların ortadan kaldırılması,*
- *İstihdamın teşvik edilmesi ve işçi hareketliliğinin desteklenmesi,*
- *Sosyal içermenin ve yoksullukla mücadelenin teşviki,*
- *Eğitime, yeteneğe ve hayat boyu öğrenmeye yatırım yapılması,*
- *Kurumsal kapasitenin ve verimli kamu yönetiminin geliştirilmesi.*

AB müzakere sürecinde 22'nci Fasıla uyum kapsamında, ülkemizde ilk olarak AB Bölgesel İstatistik Sistemiyle uyumlu İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasını (İBBS) oluşturulmuştur. Bunlar Düzey-I (12 bölge), Düzey-II (26 bölge), Düzey-III (81 il) bölgeleridir. Ayrıca, İBBS Düzey-II bölgelerinde kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin 5449 sayılı Kanun 2006 yılında çıkarılmış ve ilk etapta Temmuz 2006'da İzmir (İZKA) Çukurova (ÇKA) Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kasım 2008'de bunlara ilave olarak 8 kalkınma ajansı ve Temmuz 2009'da da 16 kalkınma ajansı kurulmuştur. Dolayısıyla 26 Düzey-II Bölgesinde toplam 26 kalkınma ajansı kurularak faaliyete geçmiştir. Türkiye üyelikle birlikte kullanılacak olan yapısal araçlara zemin hazırlayan IPA-I (2007-2013) dönemi yapılanmasını kurmuş ve işletmiştir. Ayrıca IPA-II (2014-2020) döneminde de ülkemizde gerekli yapılanma kurulmuş olup, uygulamalar bu çerçevede devam etmektedir. IPA-II kapsamındaki politika alanlarından; Birliğe Üyelik için Hazırlayıcı Reformlar, Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği

²⁶⁸ İnternet: Web: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities adresinden 07 Nisan 2016'da alınmıştır.

politika alanları, doğrudan veya dolaylı olarak 22'nci Fasıl kapsamında görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de müzakere süreci öncesi ve sonrasında 22'nci Fasıl kapsamında önemli çalışmalar yapılmıştır.²⁶⁹ Geçmişten bugüne kadar bu fasılla ilişkilendirilebilecek birçok önemli proje yürütülmüş olup, bunlar (Çizelge 2.15)'te toplu olarak görülebilecektir.

Çizelge 2.15. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Kapsamında Yürütülen Projeler.²⁷⁰

Proje Yılı/No	Proje Adı	Faydalanıcı Kuruluş
MEDA (2001)	Güney Doğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Programı (GAP)	GAP Bölgesel Kalkınma İdaresi
MEDA (2001)	Doğu Anadolu Kalkınma Programı	DPT Müsteşarlığı
TR 2003.05.02	Samsun, Kastamonu ve Erzurum İBBS II Bölgesel Kalkınma Projesi	DPT Müsteşarlığı
TR 2003.05.01	DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal ve İdari Kapasitesinin Geliştirilmesine Destek Projesi	DPT Müsteşarlığı
TR 2004.05.01	Ön Ulusal Kalkınma Programının Uygulanmasına ve Yapısal Fonlara Hazırlığa Destek Sağlanması Projesi	DPT Müsteşarlığı
TR 2004.05.02	Ağrı, Konya, Kayseri ve Malatya İBBS II Bölgesel Kalkınma Programı	DPT Müsteşarlığı
TR 2005.02.02	TR-90 Doğu Karadeniz İBBS II Bölgesel Kalkınma Programı (DOKAP)	DPT Müsteşarlığı
TR 2005.02.03	Öncelikli İBBS II Bölgelerinde Kentsel Alanlarda Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Sorunlarının Çözümü için Destek Projesi	Diyarbakır, Şanlıurfa, Gaziantep ve Erzurum Yerel İdareleri
TR 2005.02.01	Bölgesel Kalkınma Programlarının Programlanması ve Yönetilmesi için Teknik Yardım ve BKA'ların Kurulması ve Çalışması için Destek	DPT Müsteşarlığı
TR 2006.02.05	Kentsel Alanlarda Ekonomik ve Sosyal Sorunların Çözümü için Destek Projesi (İGEP)	İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa Yerel İdareleri
TR 2009/0322.01	Ekonomik ve Sosyal Uyum Alanında Kapasite Geliştirme	Kalkınma Bakanlığı
TR 2010/0310.01	Bölgesel Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Projesi	Kalkınma Bakanlığı
TR 2010/0322.02	Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin Geliştirilmesi	Kalkınma Bakanlığı
TR 2011/02.04	Yerel Aktörlerin Katılımıyla Yerel Yatırım Planlaması Kapasitesinin Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı

²⁶⁹ İnternet: Web: https://www.ab.gov.tr/fasil-22-bolgesel-politika-ve-yapisal-araclarin-koordinasyonu_87.html adresinden 10 Ağustos 2018'de alınmıştır.

²⁷⁰ İnternet: Web: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1> adresinden 25 Kasım 2018'de alınmıştır.

Son durum itibariyle 22'nci Fasilla ilgili müzakere süreci halen devam etmekte olup, Türkiye'nin 2016-2019 dönemini içine alan "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı"nda bu Fasla ilişkin kapanış kriterleri şu şekilde belirtilmiştir:²⁷¹

- *Türkiye, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA), 3. Bölgesel Kalkınma ve 4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri ile ilgili yönetim sisteminde tatmin edici bir performans göstererek, AB katılım öncesi fonlarının yetki devrinin gerçekleştirilmesini sağlamalıdır.*
- *Türkiye, AB uyum politikasını uygulamak için gerekli kurumsal kapasiteyi oluşturmalıdır (yönetim otoritesi, ara kurumlar, denetim otoritesi vb.).*
- *Türkiye, AB Uyum Politikasına yönelik; ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde eylemler ile personel kayıplarının önlenmesine ilişkin politikaları kapsayan bir kapasite geliştirme planını Avrupa Komisyonu'na sunmalıdır.*
- *Türkiye, ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesini sağlayacak ulusal politikasını tasarlamalı ve bunun etkin bir şekilde işlediğini göstermelidir.*
- *Türkiye, yerel ve bölgesel düzeydeki eylemler dâhil, tamamlayıcı nitelikte olan ve AB Uyum Politikası kapsamında yer alan Ulusal Stratejik Planlama Belgesi'nin ve Operasyonel Programların taslaklarını Avrupa Komisyonu'na sunmalıdır.*
- *Türkiye, kapsamlı bir ihtiyaç değerlendirmesi ve AB'deki iyi örneklerin analizi doğrultusunda, kendi Yönetim Bilgi Sistemini (MIS) tasarlamalı ve bu sistemin kurulmasını tamamlamalıdır.*

2.7.3. AB Fonlarının Dağıtımında Kalkınma Ajanslarının Rolü

Kalkınma ajanslarının tüm süreç ve uygulamaları AB uygulama ve standartları örnek alınarak kurgulanmış olup, bazı ajanslar bu avantajı kullanarak AB fonlarını bölgelerine çekme konusunda hâlihazırda önemli başarılar gösterebilmiştir.

IPA-I (2007-2013) kapsamında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Program Otoritesi olduğu (BROP) Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'nın proje havuzunda 9 kalkınma ajansının toplam 11 projesi yer almıştır. Bütçe toplamları yaklaşık 127 milyon Avro olan bu projeler AB Delegasyonu tarafından onaylanmıştır. Bu kapsamda, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından, OKA'nın; "Samsun Lojistik Merkezi Projesi" ile "TR83'ün Rekabet Edebilirliğinin Geliştirilmesi Pojesi", FKA'nın "Bingöl İŞGEM Projesi", DOKA'nın "Gümüşhane İŞGEM Projesi", ORAN'ın "Sivas İŞGEM Projesi" ve Karacadağ Kalkınma Ajansı'nın "Şanlıurfa'da Tarih Yeniden Canlanıyor Projesi"ne IPA-I döneminden 80,3 milyon Avro kaynak tahsis edilmiştir (Çizelge 2.16).

²⁷¹ İnternet: Web: http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal_eylem_plani__yeni.pdf adresinden 25 Kasım 2018'de alınmıştır.

Ajansların geri kalan 5 projenin ise mevcut iş yükünün fazlalığı ve ihale süreçlerinin uzunluğundan kaynaklanan gecikmeler nedeniyle, IPA-II dönemine transfer edilmesi ve finansmanlarının 2014-2020 bütçesinden karşılanması kararlaştırılmıştır.²⁷²

Çizelge 2.16: Kalkınma Ajanslarınca BROP Kapsamında Sağlanan Fonlar.²⁷³

Kalkınma Ajansı	Proje Adı ve Amacı	Proje Bütçesi (Avro)
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Samsun Lojistik Merkezi Projesi	45.000.000
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Orta Karadeniz Bölgesinin (TR83) Rekabet Edebilirliğinin Artırılması Projesi	6.960.105
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	Gümüşhane İŞGEM Projesi	6.527.479
Fırat Kalkınma Ajansı	Bingöl İŞGEM Projesi	5.104.131
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	Sivas İŞGEM Projesi	7.190.305
Karacadağ Kalkınma Ajansı	Şanlıurfa'da Turizm Çeşitliliğinin ve Kapasitesinin Artırılması Projesi	9.610.838
Toplam		80.392.858

IPA-I (2007-2013) kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Program Otoritesi olduğu, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKGOP) proje havuzunda ise, kalkınma ajanslarının 14 adet projesi yer almıştır. Bu projelerin bütçeleri toplamı 73 milyon Avro'dur. Onaylanan 14 proje içinde toplam bütçesi yaklaşık 14,7 milyon Avro olan 4 proje uygulanmış olup, diğer 10 proje ise çeşitli nedenlerle yine IPA-II dönemine transfer edilmiştir.²⁷⁴

Hâlihazırda içinde bulunulan IPA-II (2014-2020) dönemine ilişkin tüm ajanslar, edindikleri deneyimlerle daha fazla AB fonunu bölgelerine çekmek için çalışmaya devam etmektedirler. Buna karşılık, AB akreditasyonları sağlanmadığından kalkınma ajansları AB fonlarının yönetiminde henüz sorumluluk sahibi değildir. AB üyesi ülkelerdeki ajansların AB hibe ve fonlarının yönetiminde önemli rolleri olduğu dikkate alındığında, Türkiye'deki kalkınma ajanslarının da önümüzdeki süreçte AB fonlarının yönetiminde önemli roller

²⁷² Kalkınma Bakanlığı. (2015). 46.

²⁷³ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 46.

²⁷⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2015). 46.

üstlenebileceği örgörülebilmektedir. AB ile müzakerelerin seyrine göre, kalkınma ajanslarının IPA-II (2014-2020) sonrası dönem için akredite olabileceği değerlendirilmektedir. Böylece her bir kalkınma ajansı, kendi hizmet bölgesi için akredite olarak AB fonlarını bölgesinde yönetebilecektir.

Türkiye’de kalkınma ajansları, kuruluşundan bu yana hizmet bölgelerinde kişi ve kurumlara yönelik, proje yapma, uygulama ve yönetme konularında çeşitli eğitimler ve teknik destekler sağlamaktadır. Önümüzdeki süreçte, bu alandaki kapasite artışları, ajansların AB fonlarının yönetimine aracılık etmesiyle daha da olumlu bir ivme yaratacak ve ülke çapında AB fonlarından daha yüksek oranlarda yararlanmak mümkün olacaktır. Ayrıca yararlanıcılara ve proje uygulamalarına yerel yakınlık sayesinde, kullanılacak fonların uygulama, izleme ve denetim süreçlerinde daha etkin olunabilecektir. Bu ise sağlanan kaynakların kamu yararına daha fazla hizmet etmesi sonucunu doğuracaktır.

Bütün bunların yanında, kalkınma ajanslarının tüm süreç ve hizmetlerinde AB standartlarının yakalanması, ülke genelinde yerel ve bölgesel kalkınmada önemli bir kalite artışını da beraberinde getirebilecektir.

2.7.4. AB Akreditasyonunda İç Denetimin Rolü

Akreditasyon sözcüğü, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde kuruluşların, üçüncü bir tarafça belirlenen teknik ölçütlere göre çalıştığına bağımsız ve tarafsız bir kuruluş tarafından onaylanması ve düzenli aralıklarla denetlenmesi, olarak tanımlanmıştır. İngilizcesi “acreditation”²⁷⁵, Fransızcası ise “accreditation”dur.²⁷⁶ Akreditasyon kavramının mevcut tanımından hareketle Kalkınma Ajanslarının AB Akreditasyonu ise, kalkınma ajanslarının AB kaynaklarını aracı olarak kullanabilmesi için belirlenen teknik kriterleri yerine getirip getirmediğinin AB tarafından onaylanması ve düzenli aralıklarla denetlenmesi şeklinde tanımlanabilecektir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kalkınma ajanslarının gelirleri arasında Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar belirtilmiştir. Kalkınma ajansları, AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı IPA I döneminde AB fonlarından proje

²⁷⁵ İnternet: Cambridge Dictionary. Web: <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce-t%C3%BCrk%C3%A7e/accreditation> adresinden 11 Kasım 2018’de alınmıştır.

²⁷⁶ İnternet: Fransızca Sözlük, Web: <http://www.fransizcasozluk.net/index.php?q=akreditasyon> adresinden 2 Kasım 2018’de alınmıştır.

yararlanıcısı olarak mali kaynak kullanmış olup, halen içinde bulunduğumuz IPA II döneminde de proje yararlanıcısı olarak mali kaynak kullanmaya devam etmektedir. AB müzakere süreçlerinde, AB tarafından geçiş ülkeleri (Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri) için AB fonlarının kullanımına ilişkin sağlam süreçler oluşturulması ihtiyacından dolayı, iç denetim uygulaması bulunmayan ülkelerde “iç denetim fonksiyonu” AB Komisyonunun isteği ve desteği ile oluşturulmuştur. Başka bir anlatımla, Avrupa Komisyonu denetçilerinin, AB fonlarını alan ülkelerin kurum yönetimlerinden güçlü iç kontrol ve iyi yönetişime dair talepleri bulunmaktadır.²⁷⁷ Yine AB örnekleri incelendiğinde, Türkiye’de kalkınma ajanslarının AB fonlarını kullandırmada yakın bir gelecekte kendi bölgelerinde aracı fonksiyona sahip olabilecekleri öngörülmektedir. Buna karşılık, ajansların aracılık fonksiyonlarını ifa edebilmeleri için AB tarafından akredite edilmeleri zorunluluk teşkil etmektedir.²⁷⁸ Hâlihazırda Türkiye’deki kalkınma ajanslarının tümü “mali yönetim yeterlilik denetimleri” kapsamında ulusal akreditasyonlarını tamamlamış olmakla birlikte, henüz AB akreditasyon sürecine başvuran ve bu denetimden geçen kalkınma ajansı bulunmamaktadır.

Öte yandan, iç denetim AB Kamu İç Mali Kontrol Sistemi’nin en önemli bileşenlerinden biri olarak görülmektedir. AB fonlarının kullanımı sırasında hem Birliğin hem de aday ülkelerin mali çıkarlarının korunmasını için iç denetim sistemlerinin IIA’nın Uluslararası İç Denetim Standartları (UİDS)’na göre oluşturulması ve işletilmesi istenmektedir. İç denetimin AB Kamu İç Mali Kontrol Sistemi içerisindeki rolü, özetle iç kontrol sistemlerinin ekonomiklik, etkililik ve verimlilik alanlarındaki yeterliliğini değerlendirerek bu sistemlerin hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak şeklinde açıklanmaktadır.²⁷⁹ AB aday ülkelerle yapılacak müzakerelerde, mali kontrol konusunda müzakerelerin açılabilmesi için; kamu gelir ve giderlerini bütünüyle kapsayan kamu iç mali kontrol prensiplerinde yeterli düzeyde ilerleme sağlanması, iç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının yeterli düzeyde garanti edilmesi, ön kontrol mekanizmaları oluşturulması, harcama birimlerinde iç denetim hizmetleri kurulması ve merkezi düzeyde kontrol ve denetim metodolojilerinin varlığını şart koşmaktadır.²⁸⁰

²⁷⁷ İnternet: PIFC Expert Group. (2004). “Internal Control Systems in Candidate Countries”. Volume I, Web: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/COOP_PUBLI006/COOP_PUBLI006_EN.PDF adresinden 8 Aralık 2018’de alınmıştır.

²⁷⁸ Can. (2011). 58.

²⁷⁹ Doğmuş, M. D. (2010). *Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi, 2, 51.

²⁸⁰ Gönülaçar, Ş. (2008). “İç Denetimin Bürokratik Serencami”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 135, 6-7.

Türkiye’de Tarımsal Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, AB’nin IPA I Programı (2007-2013) 5. bileşeni olan kırsal kalkınma (IPARD) alanında akreditasyon sürecini 2011 yılında tamamlamıştır. Kalkınma ajanslarının akreditasyonlarına da örnek olabilecek akreditasyon kriterleri 718/2007 sayılı AB Komisyon Tüzüğü,²⁸¹ Çerçeve Anlaşma²⁸² ve IPARD Sektörel Anlaşması’nda²⁸³ belirlenmiştir.²⁸⁴

718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü’nün ekinde yer alan kriter seti içinde iç denetime yönelik olanlar şunlardır:²⁸⁵

4. İzleme faaliyetleri (müdahalelerin denetlenmesi)

a) *Denetim rapor ve önerilerinin ele alınmasını kapsayan iç denetim (kontrol faaliyetleri ve idare denetiminden farklı)*

Üst düzey yöneticilere, alt seviyelerdeki kendi sistemlerinin işleyişine dair bazı bağımsız incelemelerin sunulmasının sağlanması, bazı harcama sonrası işlem kontrollerini gerekli kılabilir fakat daha çok sistemin etkililik ve etkinliği ile organizasyon tasarımına odaklanır.

Türkiye ve AB Komisyonu arasında imzalanan (IPARD) Sektörel Anlaşması I sayılı ekinde yer alan kriter setinden iç denetime yönelik olan kriterler ise şunlardır:

4. İzleme Faaliyetleri (B) İç Denetim Birimi Aracılığıyla Gerçekleştirilen Ayrı Değerlendirmeler:

Çerçeve Anlaşmanın 6 ile 8’inci maddelerinde tanımlandığı şekilde yönetim ve kontrol sistemini oluşturan her bir farklı birim, yapı ve yetkili bu bağlamda aşağıda belirtilen usulleri benimser:

- *İç Denetim Birimi diğer birimlerden bağımsızdır ve doğrudan üst yönetime rapor verir.*
- *İç Denetim Birimi; yönetim ve kontrol sistemlerinin ilgili yapıları yetkileri ve birimleri tarafından benimsenen usuller ile bunlarda yapılan değişikliklerin, anlaşmalara uyumun temini açısından yeterli olduğunu, bunların alt düzeylerdeki sistemlerinin etkili işlediğini ve hesapların doğru, tam ve zamanında olduğunu doğrular. Denetim planının, 5 yılı aşmayan bir dönem süresince, onaylanmadan sorumlu birim ve şubeler ve görev verilen bütün birim ve şubeler de dâhil olmak*

²⁸¹ AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Oluşturan 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü’nün Uygulanmasına İlişkin 12 Haziran 2007 tarihli ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü (EC).

²⁸² T.C. ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde TC’ye Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma (2008).

²⁸³ İnternet: Türkiye ve AB Komisyonu Arasında TC’ye Yönelik AB Mali Yardımına İlişkin İşbirliği ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA Beşinci Bileşeni –Kırsal Kalkınma Bileşeni –IPARD- Kapsamındaki Yardımın Kullanılmasına İlişkin Kurallar Hakkında Anlaşma. (2010). Ankara-Brüksel. Web: <https://ipard.tarim.gov.tr> adresinden 3 Ocak 2017’de alınmıştır.

²⁸⁴ Ulucan, B. (2007). *IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 42.

²⁸⁵ Ulucan. (2007). 42.

üzere, tüm önemli alanları kapsaması koşuluyla doğrulamalar; seçilmiş tedbirler, alt tedbirler ve işlemlerin numuneleri ile sınırlandırılabilir. Doğrulama uygulama sonrası işlem kontrolünü içerebilir ancak daha çok sistemin ve organizasyonun tasarımının etkililiği ve verimliliği üzerinde durulmalıdır.

▪ *İç Denetim Biriminin çalışmaları uluslararası kabul görmüş denetim ilkelerine uygun şekilde ifa edilir, çalışma belgelerine kaydedilir ve en üst yönetimi muhatap alan raporlar ve tavsiyelerle sonuçlanır.*

▪ *Denetim planları ve raporları Denetim Otoritesi'nin, Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin usulünce yetkilendirilmiş görevli veya temsilcileri ile mali denetimi yürüten ve iç denetim görevinin etkililiğini değerlendiren AB'nin usulünce yetkilendirilmiş birim veya temsilcilerinin kullanımına sunulur.*

Ülkemizde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi de IPA-I (2007-2013) döneminde bir akreditasyonun süreci yaşamıştır. Bu süreçte IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi; ihale, sözleşme ve mali yönetim fonksiyonları hariç, 23 Temmuz 2009 tarihinde akredite edilerek “Ön-Kontrollü Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” ile fon kullanma yetkisini elde etmiştir. Buna karşılık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yönünden akreditasyon süreci bir süre daha devam etmiş ve Bakanlık AB tarafından ancak 12 Kasım 2012 tarihinde şartlı olarak akredite edilmiştir. Bu şartlar, dosyaların Merkezi Finans ve İhale Birimi'nden belli bir yasal dayanakla alınması, İç Denetim Birimi'nin güçlendirilmesi ve Bakanlığın kendi Yönetim Bilgi Sistemi'ni (MIS) kurma şeklindedir.²⁸⁶

Hâlihazırda, IPA-II (2014-2020) uygulamasına ilişkin 2015/15 sayılı “AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların Yönetimi” konulu Başbakanlık Genelgesi ile “Denetim Otoritesi” olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiştir. Bu kapsamda, IPA-II'nin Türkiye'de yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliğini ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri tüm yönetim ve kontrol sistemlerinin faaliyetlerini işlevsel olarak bağımsız bir şekilde denetleyerek periyodik olarak raporlama yapmaktadırlar. Dolayısıyla akredite kurumların yönetim ve kontrol yapılarının aktif ve etkin olması önemli olup, özellikle ilgili kurumlardaki iç denetimin etkin olması da bu çerçevede zorunlu bulunmaktadır.

IPA II Çerçeve Anlaşmasında (T.C. ve Avrupa Komisyonu Arasında IPA II Çerçevesinde Birlik Tarafından T.C.'ye Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin

²⁸⁶ Dinç, G. (2014). *2014-2012 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması*, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, 19.

Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşması) iç kontrol ve iç denetime yönelik AB akreditasyon kriterleri şunlardır:

EK B İç Kontrol Çerçevesi (12. maddenin 3. paragrafının (a) bendinde belirtilen alanlar ve ilgili şartların standart listesi):

5. İç kontrol çerçevesinin izlenmesi:

Sürekli ve özel izleme:

-Üst yönetimin, alt sistemlerin bağımsız değerlendirmesini yapmasını teminen iç denetim işlevi aracılığıyla düzenli özel izlemenin yapılmasının sağlanması...

447/2014 sayılı IPA II Uygulama Tüzüğü'nde iç kontrol ve iç denetime ilişkin kriterler ise şunlardır:

Madde 5- Çerçeve ve Sektörel Anlaşmalar:

(1) Çerçeve Anlaşmalar ile IPA II mali yardımı kapsamında yararlanıcı ülkenin yönetim, kontrol, denetim, izleme, değerlendirme ve raporlama fonksiyon ve görevlerini yerine getirecek kurumsal yapılanmanın oluşturulması gerekmektedir...

Öte yandan, AB Delegasyonu tarafından kalkınma ajanslarının akreditasyonlarına yönelik boşluk değerlendirmesi (gap assesstment) çalışmaları kapsamında bir kriter seti belirlenmiş olup (Ek: 2), bu kriter seti içinde doğrudan iç denetimle ilgili olan kriterler de şunlardır:²⁸⁷

“İzleme Faaliyetleri Kriter Soruları:

(Kriter No:143) Kalkınma ajansında bir iç denetçi var mıdır?

(Kriter No:144) İç denetime ilişkin prosedürler el kitabı var mıdır?

(Kriter No:145) İç denetim prosedürleri ilgili ulusal yasa ve düzenlemelere uyumlu mudur?

(Kriter No:146) İç denetçi görevlerini yerine getirebilmek için gerekli bütün kaynaklara (sertifikalı personel, çalışma odası, ekipman vb.) sahip midir?

(Kriter No:147) Yıllık iç denetim planı var mıdır?

(Kriter No:148) İç denetim planı risk değerlendirmesi esaslı mıdır?

(Kriter No:149) İç denetimden üst yönetime doğrudan raporlama uygulaması var mıdır?

²⁸⁷ Erbaş, M. S. (2015). *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon*, Konya: Çizgi Kitabevi, 234-246.

Yukarıda bahsedilen çeşitli kurumların ve ayrıca kalkınma ajanslarının akreditasyon süreçleri kapsamında açıklanan kriter ve standartlar göz önüne alındığında, iç denetimin güvence ve danışmanlık faaliyetleriyle kurumların iç kontrol sistemlerinin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edildiği ve dolayısıyla da kalkınma ajanslarının AB akreditasyonlarında kilit bir role sahip olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Başka bir deyişle AB müzakere sürecinde kalkınma ajanslarının iç denetim fonksiyonlarının Uluslararası İç Denetim Standartlarına uygun hale getirilmesi zorunlu olup, uluslararası standartlara uyumlu bir iç denetim sistemine sahip olmayan ajansların AB kaynaklarını aracı olarak kullanabilmesi mümkün olamayacaktır.



3. BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARINDA İÇ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

Kalkınma ajansları Türk kamu yönetiminde statü, organizasyon ve yapılanma yönünden kendine özgü kurumlar olduğu gibi, ajansların iç denetim sistemi ve uygulamaları da klasik kamu kurumlarına göre kendine özgü bir yapıya sahiptir. Kalkınma ajansları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadığından, iç denetim yönünden de bu kanundaki düzenlemelere tabi değildir. Kalkınma ajanslarında iç denetim ilk olarak kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 25'nci maddesinde düzenlenmiştir. 2017 yılında gerçekleşen anayasa referandumu sonucu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş düzenlemeleri kapsamında 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıkların Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşları ile Diğer Kurum ve kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 207'nci maddesinde ise iç denetime ilişkin hükümler aynen korunmuştur.

Bu çerçevede, kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi, kamu iç denetim sistemi ile benzer olmakla birlikte bazı yönlerden farklılaşmıştır. Sistemin oluşturulmasında, kamu iç denetim dokümanları temel referans olarak kabul edilmekle birlikte, uluslararası iç denetim literatürü ve özel sektör uygulamaları iç denetimin kuruluş ve işleyişini etkilemiştir.

Öte yandan, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğininin 6'nci maddesinde ajanslarda iç denetimin "*sistemik ve disiplinli olarak uluslararası standartlar ve kamu iç denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirileceği*" belirtilmiştir. Kalkınma ajansları iç denetçilerininin uymakla yükümlü olduğu; Uluslararası İç Denetim Standartları Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından belirlenmiş olup, Kamu İç Denetim Standartları ise uluslararası standartlar da dikkate alınarak, İç Denetim ve Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından oluşturulmuştur.

Tezin bu bölümünde, öncelikle Türkiye'deki kalkınma ajanslarının iç denetimi ile ilgili genel hususlar incelenecektir. Daha sonra araştırma örneklemini içinde bir kalkınma ajansı pilot ajans olarak seçilerek bu ajansta mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi

ve standart karşılaştırması yapılacaktır. Dolayısıyla bu bölümde; ajansların iç denetim mevzuatı, iç denetim sistemi, iç denetim türleri, uygulamalı iç denetim süreçleri, iç kontrol sisteminin periyodik değerlendirmesi, iç denetimin dış değerlendirmeleri, pilot kalkınma ajansında iç denetim sistem ve uygulamalarının uluslararası standartlara uyum düzeyi ele alınacaktır.

3.1. Kalkınma Ajansları İç Denetim Mevzuatı

Bu kısımda kalkınma ajanslarını ilgilendiren birincil, ikincil ve üçüncül düzeydeki mevzuat düzenlemeleri incelenecektir.

3.1.1. 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Kalkınma Ajanslarının iç denetimi ile ilgili 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 187, 200 ve 207'nci maddelerinde düzenlemeler yapılmıştır.

Kararnamenin;

- “Genel koordinasyon” başlıklı 187'nci maddesinde;

(1) Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji sorumludur. (2) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; ...g) Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

- “Ajans personeli” başlıklı 200'üncü maddesinde;

(1) Ajans hizmetleri 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

(2) Ajanslarda, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci maddesine göre genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

(3) Yönetim Kurulu üyelerinde ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde;

a) Türk vatandaşı olmak,

b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,

c) Affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırmak, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

şartları aranır.

- “Denetim” başlıklı 207’inci maddesinde ise;

(1) Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

(2) İç denetimde; Ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları Yönetim Kuruluna ve Kalkınma Kuruluna sunulur.

hükümleri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş düzenlemeleri kapsamında yürürlüğe giren 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi tahlil edildiğinde, 5449 sayılı Kanun’a göre daha önce kalkınma ajanslarının genel koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumlu iken, 4 sayılı Kararnamenin 187’inci maddesi gereği bu sorumluluk artık Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na verilmiştir. Öte yandan 5449 sayılı Kanun’un 25’inci maddesi kapsamındaki iç denetimle ilgili hükümler 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 207’inci maddesinde aynen korunmuş ve bu konuda herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak Kararnamenin 200’üncü maddesi ile iç denetçilerde aranacak şartlarda değişiklik yapılmıştır.

3.1.2. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği’nin 4, 6, 7, 8, 9 ve 11’inci maddelerinde iç denetime ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Yönetmeliğin;

- “Mali Yönetim Yeterliliği” başlıklı ikinci bölümünün; 4’üncü maddesi, 5’inci fıkrasında;

(5) Ajansın mali yönetim yeterliği tespit edilirken yeterlik komisyonunca aşağıda sayılan kriterler esas alınır:

a) Kurumsal kapasite ve organizasyonel yapı,

b) Veri akış ve raporlama sistemi,

- c) İç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesi,
- ç) Sözleşme yapabilme ve ödeme süreçleri,
- d) Bilgi teknolojileri kullanımı,
- e) Muhasebe ve izleme-değerlendirme sisteminin etkin kullanımı.

▪ “İç Denetim” başlıklı üçüncü bölümünün, 6’ncı maddesinde;

(1) İç denetim, ajansın çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla gerçekleştirilen bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetlerini kapsar.

(2) İç denetim; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol yapıları ile finansal işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde yapılır. İç denetim faaliyetleri sistematik ve disiplinli olarak **uluslararası standartlar ve kamu iç denetim standartlarına uygun şekilde** gerçekleştirilir.

▪ “İç denetçinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde;

(1) İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak ajansın yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek ve risk yönetimi ve kontrol mekanizmasının etkinliğini geliştirmek için ajansın amaçlarının gerçekleşmesine yardımcı olmak,

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve genel sekretere önerilerde bulunmak,

c) Risk analizleri çerçevesinde harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,

ç) Ajansın; harcamalarının, finansal işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının ve diğer faaliyetlerinin, amaç ve politikalara, planlara ve programlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,

d) İç kontrol ve mali yönetim sisteminin oluşumuna katkıda bulunmak, işleyişini değerlendirmek ve bu hususta genel sekreter ile yönetim kuruluna önerilerde bulunmak,

e) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre suç teşkil eden hususlarla soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, adli makamlara ve İçişleri Bakanlığına iletilmek üzere genel sekretere ve yönetim kuruluna bildirmek ve Bakanlığı konu hakkında bilgilendirmek.

(2) İç denetçi, görevlerini yerine getirirken; elektronik ortamdakiler dâhil her türlü bilgi, belge, kayıt ve dokümanla nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını istemek, gerektiğinde uzman görüşünden yararlanmak, görevin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkânları kullanmak, görevin yürütülmesini engelleyici tutum, davranış ve hareketlerde bulunanları, haklarında yasal işlem yapılmak üzere genel sekreter e bildirmek yetkilerine sahiptir.

(3) İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz. İç denetim faaliyetinin bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması için genel sekreter tarafından gerekli önlemler alınır.

(4) İç denetçiler, görev ve yetkileri çerçevesinde iç denetim faaliyetlerinin etkili ve idarenin faaliyetlerine değer katacak şekilde yürütülmesinden ve denetim kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasından genel sekretere karşı sorumludur.

(5) İç denetçi görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken kamu iç denetim standartlarına ve mesleki etik kurallarına uygun hareket eder.

▪“İç denetim plan ve programı” başlıklı 8’inci maddesinde;

(1) Ajanslarda iç denetim, denetim plan ve programları çerçevesinde yapılır. Üç yıllık denetim planı ve yıllık denetim programı risk değerlendirmelerine dayalı olarak genel sekreterin görüş ve önerileri de dikkate alınarak iç denetçi tarafından maliyet etkinliğini gözeterek şekilde hazırlanır. Denetim planı yönetim kurulu, denetim programı ise genel sekreter tarafından onaylanarak yürürlüğe konulur.

(2) İç denetim plan ve programında, özellikle riskli alanlara, denetim faaliyetlerine, denetimle ilgili danışmanlık ve eğitim faaliyetlerine ve ihtiyaç duyulan kaynaklara yer verilir. Denetim programında bu hususlar ayrıntılı olarak ele alınır, denetim ve danışmanlık faaliyetlerinin, raporlama ve bildirimlerin takvimlendirilmesi ve kaynak öngörüsü yapılır.

(3) Yıllık denetim programının onaylanmasından itibaren denetim faaliyetleri, belirlenen tarihlerde iç denetçi tarafından kamu iç denetim standartları dikkate alınarak ön çalışma, risk değerlendirmesi, saha çalışması, raporlama ve izleme aşamalarından oluşacak şekilde yerine getirilir.

▪“İç denetim raporları ve izleme” başlıklı 9’uncu maddesinde;

(1) İç denetçi; değerlendirme ve önerilerini raporlar aracılığıyla iletir. İç denetçi; genel sekretere sunulacak sürekli ve rutin denetim sonuçlarına ilişkin ara raporları, yönetim kuruluna sunulacak altı aylık iç denetim raporları ve yönetim kurulu ile kalkınma kuruluna sunulacak yıllık iç denetim raporlarını hazırlar.

(2) Ara rapor hazırlıklarında iç denetçi yıllık denetim programındaki süreleri dikkate alarak, saha çalışmasına dayanan raporunu genel sekretere sunar. Genel sekreter, rapora ilişkin görüşlerini ve varsa düzeltici tedbirlere ilişkin eylem planını en geç on gün içinde iç denetçiye yazılı olarak bildirir. İç denetçi, genel sekreter görüşlerini de içeren nihai raporu en geç on gün içinde genel sekretere sunar. Ara raporlarda asgari olarak denetimin amaç ve kapsamına, denetim yöntemine, riskli alanlara, denetim tespitlerine, önerilerine, önerilerin yerine getirilmesine yönelik eylem planına ve daha önceki eylem planlarıyla sağlanan ilerlemelere yer verilir.

(3) İç denetçi altı aylık ve yıllık iç denetim raporlarında ara raporların bulgularına, önerilerine, bunlara ilişkin eylemlere, eylem sonuçlarına ve riskli alanlara özet olarak yer verir. Ayrıca, yıllık iç denetim raporunda, denetim programına kıyasla gerçekleşen denetim faaliyetleri özetlenir.

(4) İç denetçi, genel sekreter aracılığıyla, altı aylık raporu yönetim kuruluna, yıllık raporu ise yönetim kurulu ve kalkınma kuruluna sunar. Genel sekreter bu raporlara görüşlerini ekleyerek altı aylık raporu yönetim kuruluna ve yıllık raporu ise yönetim kurulu ve kalkınma kuruluna sunar.

(5) Altı aylık ve yıllık iç denetim raporlarında belirtilen önerilerin ve düzeltici eylem planlarının yerine getirilip getirilmediği ilgisine göre yönetim kurulu ve/veya genel sekreter tarafından izlenir. Kalkınma kurulu yıllık raporu değerlendirerek varsa tespit ve önerilerini yönetim kuruluna sunar.

▪ “Dış denetim” başlıklı dördüncü bölümünün, “İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi” başlıklı 11’inci maddesinde ise;

(1) Dış denetçi, iç kontrol sistemini; organizasyonel yapılanma, insan kaynakları, iş ve karar süreçleri, yöntemleri, mali hususları ve risk yönetimini de içeren kontrol mekanizmaları, muhasebe ve kayıt sistemi, bilgi sistemleri altyapısının niteliği ve işleyişi gibi hususlar bakımından kapsamlı bir şekilde değerlendirir, tespit ve önerilerini raporlar.

(2) Dış denetçi, bu alanlarda ön inceleme yaparak, uygulayacağı denetim tekniklerinin türünü, uygulama zamanı ve kapsamını belirler. Dış denetçi, dönem içerisinde yapacağı değerlendirmelere bağlı olarak, dış denetim programı ile denetim tekniklerini gözden geçirir.

(3) Ajansın iç denetim sisteminin güvenilirliği açısından asgari olarak aşağıdaki hususlar değerlendirilir:

a) İç denetçinin fiilen sahip olduğu yetkiler, işlevler, çalışma yöntemi, raporunda ulaştığı sonuçların yönetimce ne ölçüde değerlendirildiği,

b) İç denetçinin nitelik bakımından yeterliği,

c) İç denetimlerdeki planlama ve gözetim ile incelemelerin kapsam, içerik ve zamanlamasının yeterliği.

hükümleri mevcuttur.

3.1.3. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “İç kontrol sistemi” başlıklı 11’inci maddesinde iç denetimle ilgili şu hükümler mevcuttur:

(1) İç kontrol sistemi, ajans gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulunun kararı ile belirlenir.

(2) İç kontrol sistemi, iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikâyetler çerçevesinde yılda en az bir defa yönetim kurulu tarafından değerlendirilir ve Bakanlığa rapor hâlinde sunulur.

3.1.4. İç Denetim Yönergeleri

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca ve ayrıca "1000 - Amaç, Yetki ve Sorumluluklar" başlıklı Uluslararası ve Kamu İç Denetim Standardına göre, iç denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumlulukları, standartlarla uyumlu olan ve yönetim kurulunca onaylanan bir yönergede açıkça tanımlanması gerektiğinden, iç denetçi görev yapan ajanslar tarafından İç Denetim Yönergeleri oluşturulmuştur. Yapılan araştırmalarda, 26 kalkınma ajansından 17'sinin (ANKARAKA, BAKA, BEBKA, ÇKA, DOKA, DOĞAKA, FKA, GEKA, GMKA, İZKA, KUZKA, MARKA, ORAN, OKA, İSTKA, İKA ve DİKA) İç Denetim Yönergelerinin hazırlanarak yürürlüğe konulduğu anlaşılmıştır. Ayrıca yapılan incelemelerden, bu yönergelerin genelde kamu iç denetim yönergelerini referans almakla birlikte, kalkınma ajanslarının kendine özgü kurumsal yapısı ve öncelikleri dikkate alınarak düzenlendiği görülmüştür. Yönergeler genel olarak; iç denetim sistemi ve uygulamalarına ilişkin temel unsurları içermekte olup, yönergelerde iç denetimin tanımı, amacı, kapsamı, uyulacak standartlar, iç denetimin kimler tarafından yapılacağı, bağımsızlık ve tarafsızlık, yetkiler, görev ve sorumluluklar, iç denetimde planlama, ara ve dönemsel raporlamalar, risk odaklı iç denetim yapılması, iç denetim süreçleri, danışmanlık faaliyetleri, raporlama sonrası izleme süreçleri ele alınmıştır.

3.1.5. İç Denetim Rehberleri

İç denetim faaliyeti yürütülen kalkınma ajanslarında ayrıca uygulama detaylarını göstermek üzere, İç Denetim Rehberleri hazırlanmış olup, yapılan araştırmalara göre yine 26 kalkınma ajansından 17'sinin (ANKARAKA, BAKA, BEBKA, ÇKA, DOKA, DOĞAKA, FKA, GEKA, GMKA, İZKA, KUZKA, MARKA, ORAN, OKA, İSTKA, İKA ve DİKA) İç Denetim Rehberlerinin mevcut olduğu görülmüştür. Bu rehberlerin incelenmesi sonucu yine genelde kamu iç denetim rehberlerinin referans alındığı ve kalkınma ajanslarının kendine özgü kurumsal yapısına uyarlama yapıldığı görülmüştür.

Kalkınma ajanslarının İç Denetim Rehberleri genelde iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iç denetim süreçlerini içeren genel çerçeve, ikinci bölümde ise iç denetime

ilişkin ilkeler ve uygulamalar anlatılmaktadır. Rehberler, sistem, uygunluk, mali, performans ve bilgi teknolojileri denetim türlerine ilişkin uygulamaları anlatmakta, her bir iç denetim faaliyeti ise; planlama, denetimin yürütülmesi, raporlama ve izleme süreçlerinden oluşmaktadır.

Kalkınma ajanslarında hazırlanan İç Denetim Rehberlerine ilave olarak, uygulamada diğer uzman kurum ve kuruluşların denetim rehberleri de kullanılabilmekte veya referans olarak alınmaktadır. Bunlara örnek olarak; Kamu İç Denetim Rehberi, Kamu Bilgi Teknolojileri Denetim Rehberi, Kamu Performans Denetimi Rehberi, Sayıştay Bilgi Sistemleri Denetimi Rehberi, Sayıştay Performans Bilgisi Denetimi Rehberi ve IIA Global Teknoloji Denetimi Rehberi gösterilebilecektir.

3.1.6. İç Kontrol Sistemi Yönergeleri

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "İç Kontrol Sistemi" başlıklı 11'inci maddesine dayanılarak 6 kalkınma ajansı (ANKARAKA, BEBKA, GEKA, KUZKA, MARKA ve OKA) tarafından hazırlanan İç Kontrol Yönergelerinde iç denetime yönelik olarak aşağıdaki konular benzer şekilde ele alınmıştır:²⁸⁸

- Ajans iç kontrol standartları ile iç kontrol sisteminin iç denetçilerin görüşü alınmak suretiyle, genel sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile belirlenmesi,
- İç denetçinin iç kontrol sisteminin oluşumuna katkıda bulunmak, işleyişini değerlendirmek ve bu hususta genel sekreter ve Yönetim Kuruluna önerilerde bulunmaktan sorumlu olması,
- İç kontrol sisteminin, iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikâyetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmesi.

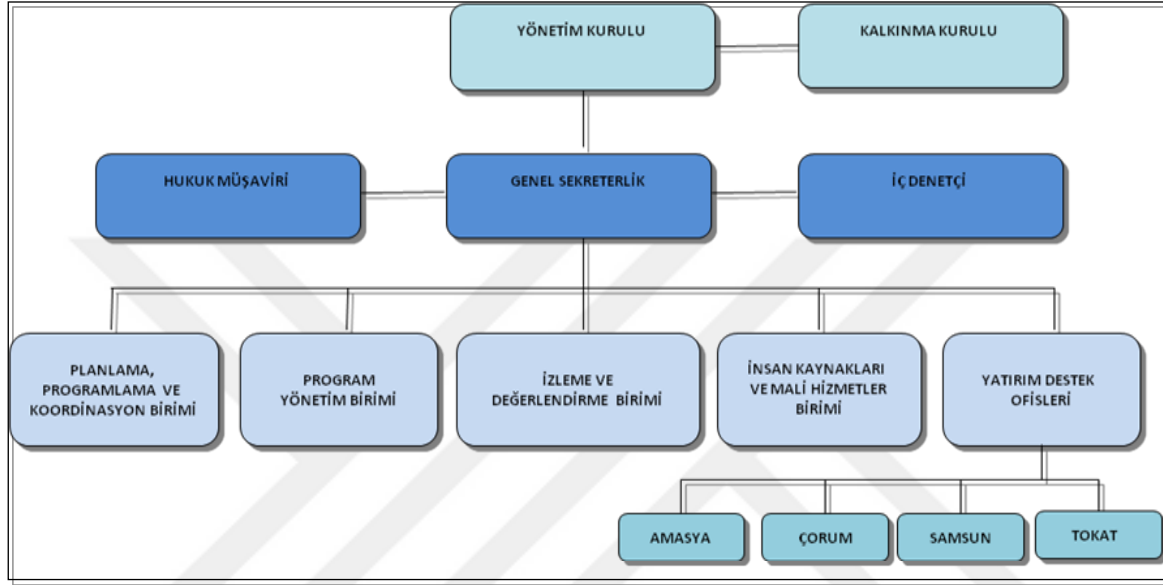
3.2. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Sistemi

Bu kısımda genel olarak Türkiye'de tek tip organizasyon yapısına sahip olan kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ele alınacaktır.

²⁸⁸ ANKARAKA. (2011). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge. 1-4; BEBKA (2014). İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge. 1-3; GEKA. (2011). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge. 1-4; KUZKA. (2012). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge. 1-4; MARKA. (2012). İç Kontrol Yönergesi. 1-6; OKA. (2013). İç Kontrol Sistemi Yönergesi. 1-3.

3.2.1. İç Denetimin Organizasyondaki Yeri

Kalkınma ajanslarında iç denetçi fonksiyonel olarak, ajansların icra organı olan Genel Sekreterliğe bağlı olarak görev yapmaktadır. İç denetçinin ajans organizasyonundaki yeri (Şekil 3.1)'de görülmektedir.



Şekil 3.1. OKA Organizasyon Şeması.²⁸⁹

3.2.2. İç Denetimin Tanımı, Kapsamı ve Niteliği

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin "İç denetim" başlıklı üçüncü bölümünün "İç denetim" başlıklı 6'ncı maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında, iç denetimin tanımı, kapsamı ve niteliği aşağıdaki gibi tarif edilmiştir:

İç denetimin tanımı: İç denetim, "ajansın çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla gerçekleştirilen bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetleri" olarak tanımlanmıştır.

İç denetimin kapsamı: İç denetim, "ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol yapıları ile finansal işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmeyi ve geliştirmeyi" kapsamaktadır.

²⁸⁹ İnternet: OKA Organizasyon Şeması, Web: www.oka.org.tr adresinden 29 Mart 2017'de alınmıştır.

İç denetim faaliyetinin niteliği: İç denetim, Yönetmeliğe göre “sistemik ve disiplinli olarak uluslararası standartlar ve kamu iç denetim standartlarına uygun olarak” gerçekleştirilecektir.

3.2.3. İç Denetçilerin Nitelikleri ve Statüsü

Kalkınma ajanslarında iç denetçilerin nitelikleri ve statüsü 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Bu madde çerçevesinde, ajanslarda istihdam edilen iç denetçilerde, “Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum bulunmamak, affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak” genel şartları aranmaktadır. Bu madde kapsamında, yine ajans hizmetlerinin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen personel tarafından yürütüleceği ve bunun yanında ayrıca 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25'inci maddesine göre de iç denetçilerin ajansta geçici olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yayımlanmasından önce kalkınma ajanslarında 5449 sayılı Kanunun 18'inci maddesi kapsamında, iç denetçi olacak kişilerde kamuda 10 yıl denetim elemanlığı yapmış olma ve asgari 70 puan KPDS yabancı dil notu sahibi olma koşulu aranmasına karşılık, anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bu koşullar yer almamıştır. Bu çerçevede, kararnamede belirtilen asgari şartları taşıyan adaylar arasında yapılacak iç denetçilik yarışma sınavını kazanan kamu denetim elemanları, ajansta iş akdi ile istihdam edilebilecek veya diğer kamu kurumlarından geçici olarak görevlendirilebilecektir.

Diğer bir anlatımla, iç denetçiler ajanslarda emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olarak sözleşmeli personel statüsünde veya eski çalıştığı kamu kurumunun hakları saklı kalmak üzere geçici görevle istihdam edilebilmektedir.

Hâlihazırda yürürlükteki mevzuatta ajanslarda iç denetçi olarak görev yapacak kamu denetim elemanlarında ulusal veya uluslararası iç denetim sertifikası bulunma şartı

aranmamakla birlikte, ajanslarca yayınlanan işe alım ilanları incelendiğinde, genellikle ajanslar tarafından iç denetçi adaylarında ulusal veya uluslararası iç denetim sertifikalarına sahip olmanın bir tercih nedeni olduğu görülmektedir.

3.2.4. İç Denetçilerin Görev Yetki ve Sorumlulukları

Kalkınma ajanslarında iç denetçilerin görev, yetki ve sorumlulukları, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin "İç denetçinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde düzenlenmiştir.

3.2.4.1. İç denetçilerin görevleri

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi 1'inci fıkrasına göre iç denetçilerin görevleri şunlardır:

- *Nesnel risk analizlerine dayanarak ajansın yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek ve risk yönetimi ve kontrol mekanizmasının etkinliğini geliştirmek için ajansın amaçlarının gerçekleşmesine yardımcı olmak,*
- *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve genel sekretere önerilerde bulunmak,*
- *Risk analizleri çerçevesinde harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,*
- *Ajansın; harcamalarının, finansal işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının ve diğer faaliyetlerinin, amaç ve politikalara, planlara ve programlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,*
- *İç kontrol ve mali yönetim sisteminin oluşumuna katkıda bulunmak, işleyişini değerlendirmek ve bu hususta genel sekreter ile yönetim kuruluna önerilerde bulunmak,*
- *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre suç teşkil eden hususlarla soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, adli makamlara ve İçişleri Bakanlığına iletilmek üzere genel sekretere ve yönetim kuruluna bildirmek ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını konu hakkında bilgilendirmek.*

3.2.4.2. İç denetçilerin yetkileri

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi 2'nci fıkrasına göre iç denetçilerin yetkileri de şunlardır:

- *Elektronik ortamdakiler dâhil her türlü bilgi, belge, kayıt ve dokümanla, nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını istemek,*

- Gerektiğinde uzman görüşünden yararlanmak,
- Görevin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkânları kullanmak,
- Görevin yürütülmesini engelleyici tutum, davranış ve hareketlerde bulunanları, haklarında yasal işlem yapılmak üzere genel sekretere bildirmek.

3.2.4.3. İç denetçilerin sorumlulukları

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi 4 ve 5'inci fıkralarına göre iç denetçilerin sorumlulukları ise şunlardır:

- İç denetçiler, görev ve yetkileri çerçevesinde iç denetim faaliyetlerinin etkili ve idarenin faaliyetlerine değer katacak şekilde yürütülmesinden ve denetim kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasından genel sekretere karşı sorumludur.
- İç denetçi görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken kamu iç denetim standartlarına ve meslek etik kurallarına uygun hareket eder.

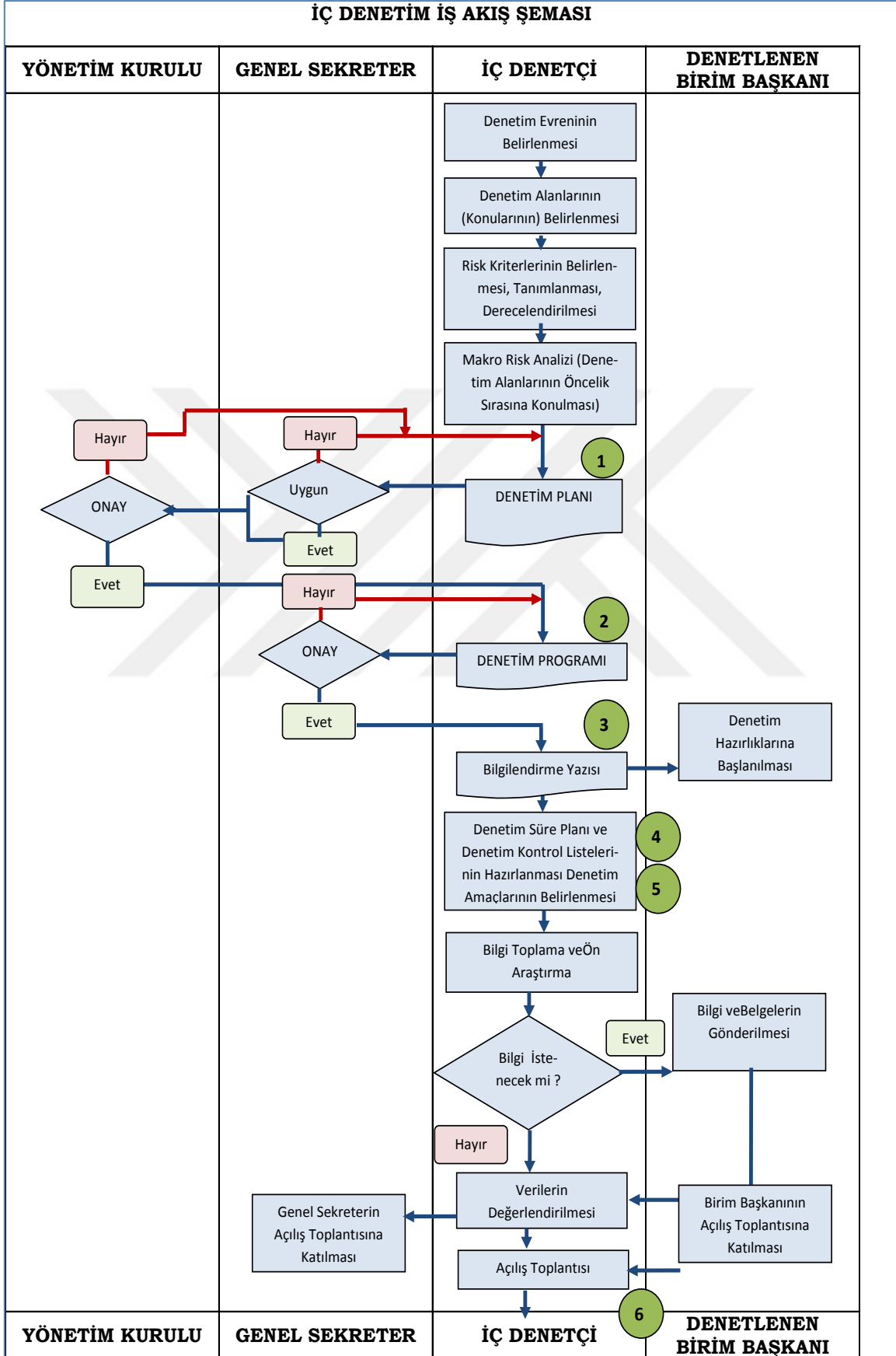
3.2.5. İç Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin "İç denetçinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesi 3'üncü fıkrasında, "iç denetçilerin görevlerinde bağımsız olduğu, iç denetçiye görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı, ayrıca iç denetim faaliyetinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması için ajans genel sekreterleri tarafından gerekli önlemlerin alınacağı" belirtilmiştir.

3.2.6. İç Denetim İş Akış Şeması

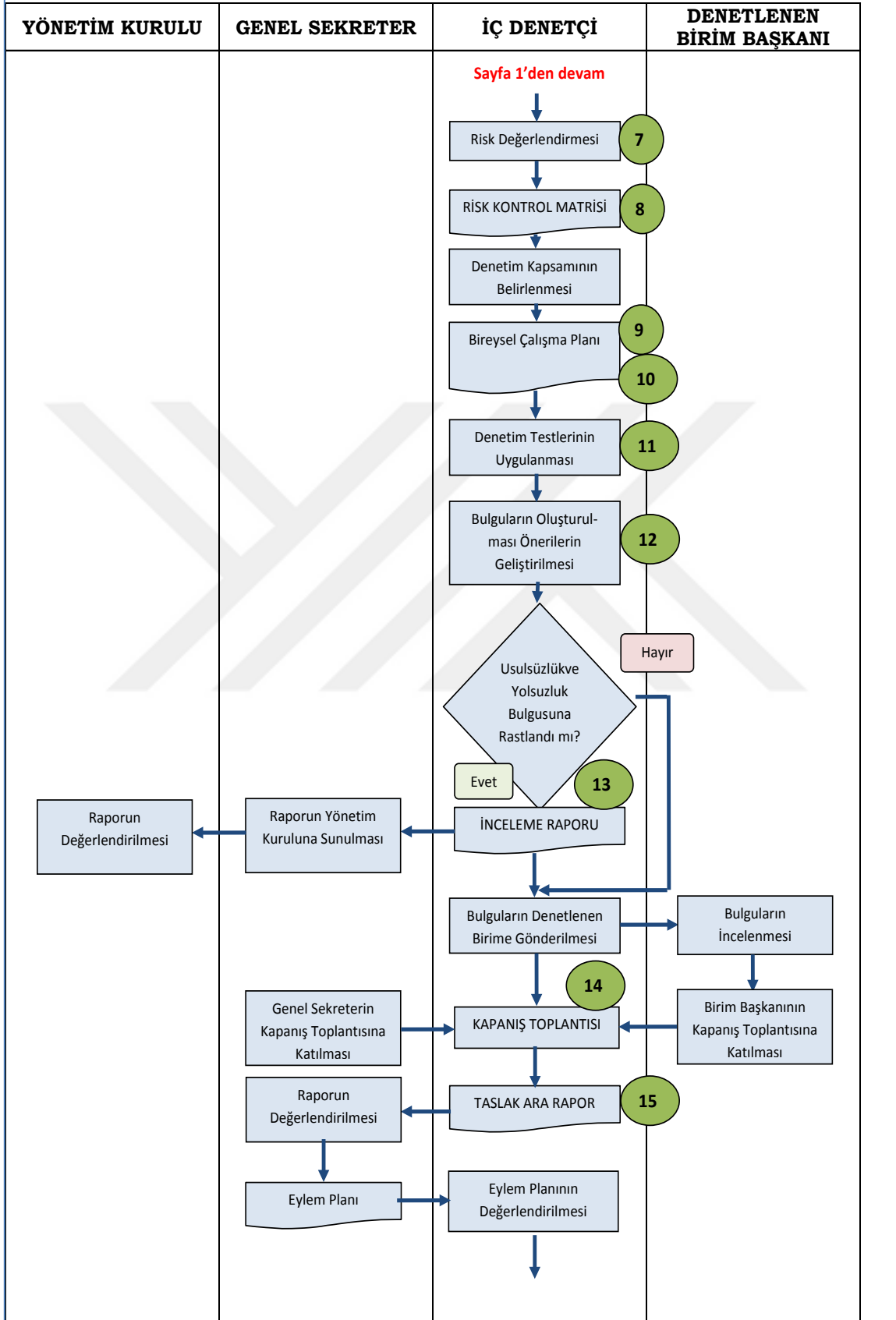
"İç Denetim İş Akış Şeması" iç denetim adımlarını ayrıntılı olarak gösteren bir şema olup, kalkınma ajanslarının denetim mevzuatında belirtilen; İç Denetim Planı, İç Denetim Programı, Ara İç Denetim Raporu, Altı Aylık İç Denetim Raporu, Yıllık İç Denetim Raporu, İnceleme/Danışmanlık Raporu hazırlama ve onay süreçleri ile iç denetimin uygulamasına ilişkin hazırlık, ön çalışma, saha çalışması, denetim testleri, raporlama, onay ve izleme gibi süreçleri gösteren bir doküman niteliğindedir. Örnek bir kalkınma ajansı iç denetim iş akış şeması (Şekil 3.2/a,b,c)'de görülmektedir.²⁹⁰

²⁹⁰ BAKA. (2011). İç Denetim Rehberi, Ek: 1

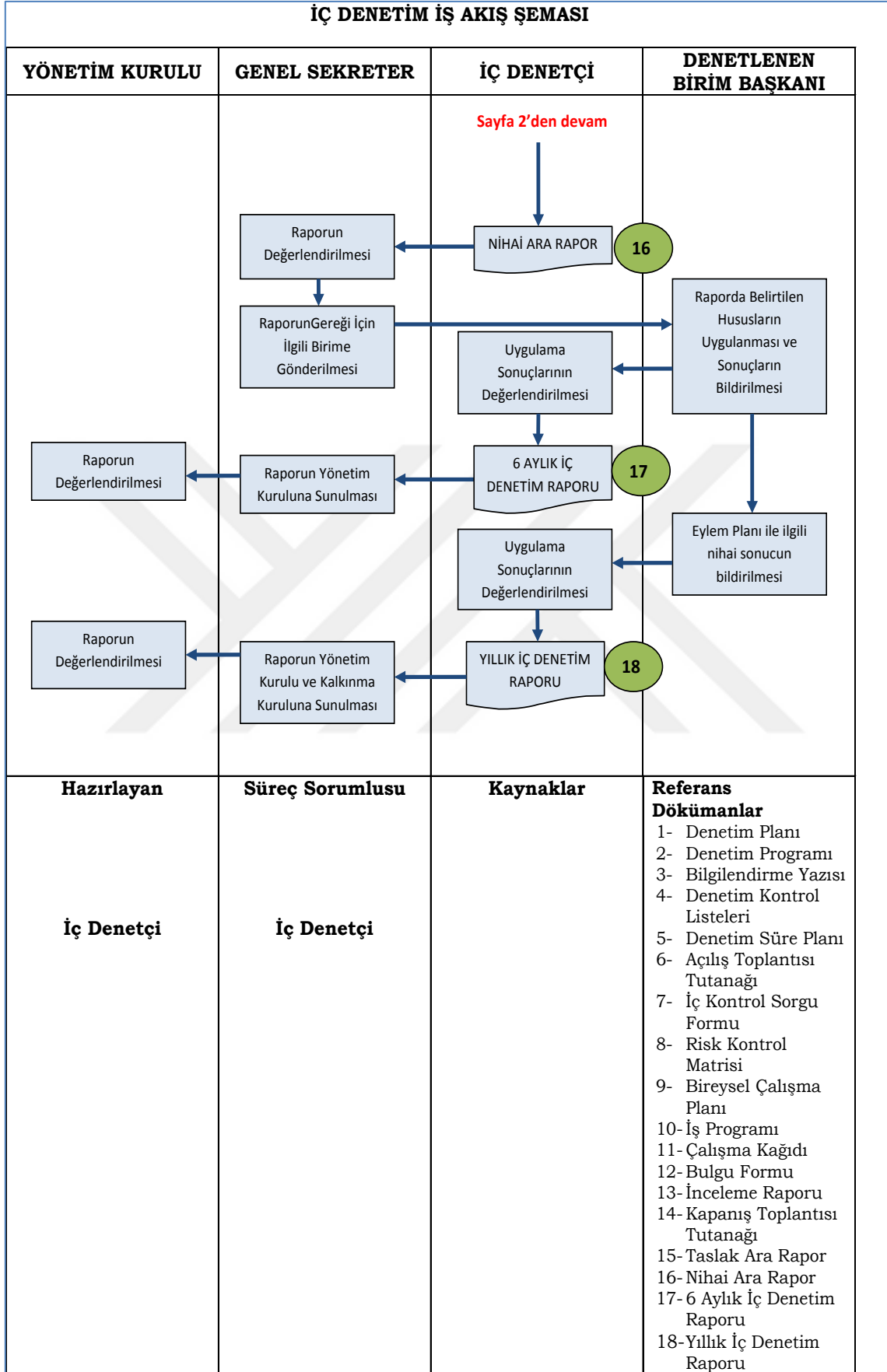


Şekil 3.2/a. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması.

İÇ DENETİM İŞ AKIŞ ŞEMASI



Şekil 3.2/b. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması.



Şekil 3.2/c. BAKA İç Denetim İş Akış Şeması.

3.3. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Türleri

Kalkınma ajanslarının İç Denetim Rehberleri incelendiğinde, ajanslarda iç denetim türü olarak, literatürde ve uygulamada genel olarak bilinen; sistem denetimi, uygunluk denetimi, mali denetim, bilgi teknolojileri denetimi ve performans denetimleri yapılması öngörülmektedir (Şekil 3.3).



Şekil 3.3. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Türleri.²⁹¹

Sistem denetiminde; ajansların gelirlerinin, giderlerinin, varlıklar ve yükümlülüklerinin verimli, etkili ve ekonomik idaresi, yasalara, temel politika belgelerine ve mevzuata uygun faaliyet gösterme, karar alma ve izleme için düzenli, zamanında ve güvenilir raporlama, ayrıca usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, varlıkların iyi yönetimi ve israfının önlenmesi amaçlı oluşturulan iç kontrol sistemleri değerlendirilerek, bu çerçevede iç kontrol sistemi unsurlarının var olup olmadığı ve niteliği analiz edilmektedir.²⁹²

Uygunluk denetimi; ajanslarda iki temel bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenlerden biri, kurumun harcamalarının ve finansal işlemlere ilişkin karar ve işlemlerinin kurum amaç ve politikalarına, ulusal kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik planına ve performans programlarına uygun olup olmadığının değerlendirilmesi, diğeri ise kurumsal harcamalarının yasa, yönetmelik ve diğeri ilgili düzenlemelere uygunluğunun harcama yapılması sonrasında denetlenmesi şeklindedir.²⁹³

²⁹¹ OKA. (2011). İç Denetim Rehberi. 20.

²⁹² OKA. (2011). 24-25; BAKA. (2011). 21-25; BEBKA. (2012). 51-52; ÇKA. (2011). 16; FKA. (2011). 16; GMKA. (2011). 60-61; ORAN. (2012). 20-21.

²⁹³ OKA. (2011). 29; BAKA. (2011). 26; BEBKA. (2012). 58; ÇKA. (2011). 16; FKA. (2011). 20; GMKA. (2011). 67-68; ORAN. (2012). 24.

Mali denetim, ajansların gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğu, finansal sistem ve tablolarının güvenilirliğinin denetlenmesidir. Finansal tablolar bu denetim türünde denetimin odağında yer almaktadır.²⁹⁴

Bilgi teknolojileri denetimi, ajansların kurumsal amaçlarına ve iç kontrol sistemi hedeflerine ulaşmasına yönelik olarak bilgi sistemleri ile kontrollerinin yeterliliği hakkında, objektif güvence temin etmek amacıyla ilişkin ajansın bilgi sistemlerinin incelenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Bu çerçevede iç denetçiler tarafından, ajansın mevcut bilgi sistemleri kontrolleri; etkililik, etkinlik, gizlilik, bütünlük, doğruluk, erişilebilirlik, uygunluk ve güvenilirlik ölçütleri bakımından analiz edilmektedir.²⁹⁵

Performans denetimi ise, ajansların tüm yönetim kademelerinde gerçekleşen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin denetlenmesidir. Denetimin kritik noktası, ajansların kaynaklarının amaç ve hedeflere uygunluğunun, elde edilen çıktılarla orantılı olup olmadığıdır. Bu denetim türü, amaçlara maliyet - etkin yöntemlerle ulaşılması, hizmette kalite, yönetim ve organizasyon süreçlerinin iyileştirilmesi, kaynak kullanımında tasarruf amacıyla yapılması gereken geliştirmeler konusunda rehber olarak görülmektedir.²⁹⁶

3.4. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Süreci

Kalkınma ajanslarında genel olarak iç denetim süreci (Şekil 3.4)'de de görüleceği gibi iç denetimin; planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve izlenmesi alt süreçlerinden oluşmaktadır.²⁹⁷ Kalkınma ajanslarında iç denetim süreci araştırılırken, araştırma örnekleminde bir kalkınma ajansı pilot ajans olarak seçilerek, bu ajansın iç denetim uygulamaları; ajansın iç düzenlemeleri, iç denetim planları, iç denetim programları, ara raporlar, danışmanlık raporları, altı aylık denetim raporları ve yıllık denetim raporları gibi rapor ve dokümanlar üzerinden analiz edilmiştir. Bu analizler sonucu, "hizmete özel" veya "gizli" bilgilere çalışmada yer verilmemekle birlikte, pilot ajansta iç denetim sürecini açıklamaya yardımcı olabilecek uygulama örnekleri şekil ve çizelgeler halinde sunulmuştur. Buna

²⁹⁴ OKA. (2011). 31-32; BAKA. (2011). 28-29; BEBKA. (2012). 60-61; ÇKA. (2011). 22; FKA. (2011). 22; GMKA. (2011). 70; ORAN. (2012). 25-26.

²⁹⁵ OKA. (2011). 41; BAKA. (2011). 38; BEBKA. (2012). 74; ÇKA. (2011). 31; FKA. (2011). 31; GMKA. (2011). 86; ORAN. (2012). 34.

²⁹⁶ OKA. (2011). 34-35; BAKA. (2011). 31-32; BEBKA. (2012). 65-67; ÇKA. (2011). 25-26; FKA. (2011). 25-26; GMKA. (2011). 76-77; ORAN. (2012). 28-29.

²⁹⁷ OKA. (2011). 5; BAKA. (2011). 3; BEBKA. (2012). 16; ÇKA. (2011). 4; FKA. (2011). 4; GMKA. (2011). 19; ORAN. (2012). 4.

karşılık, pilot ajans tarafından tezde ajans adının açıklanmasına dair izin verilmemesi nedeniyle, ajans içi düzenlemeler ile resmi rapor ve dokümanlar pilot ajansın gerçek ismi verilmeden kaynak gösterilmiştir.



Şekil 3.4. Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Süreci.²⁹⁸

3.4.1. İç Denetimde Planlama

Ajansların iç denetiminde planlama süreci; risk değerlendirmeleri, denetim kaynaklarının tahsis edilmesi, iç denetim planı ve iç denetim programı hazırlanması aşamalarından oluşmaktadır.

3.4.1.1. Risk değerlendirmesi

Ajanslarda, risk esaslı denetim kavramı; denetlenecek faaliyet alanlarına ilişkin risk faktörlerinin tanımlanması, seviyelerinin ölçülmesi, riskler için tedbir olarak uygulanan kontrollerin etkinlik ve yeterliliğinin değerlendirilmesi, dolayısıyla riski yüksek olan denetim alanlarına öncelik verilmesi olarak tarif edilmektedir.²⁹⁹

Risk esaslı denetimin amacı, denetim kaynaklarının etkin kullanımı ve daha riskli alanlara odaklanarak, ajans yönetimine, kontrol ve risk yönetimi süreçlerinin etkinlik düzeylerinin artırılmasındaki katkının azami seviyeye çıkartılmasıdır. İç denetçi tarafından

²⁹⁸ OKA (2011). 4.

²⁹⁹ BAKA. (2011). 3; OKA. (2011). 5; BEBKA. (2012). 17-18; GMKA. (2011). 21-22.

yapılacak risk değerlendirmeleri; *denetim evreninin tanımlanması*, *denetim alanlarının belirlenmesi*, *yapısal risk düzeylerinin belirlenmesi* ve *denetim alanlarının sıralanması* aşamalarından oluşmaktadır. Bunlara kısaca göz atalım:³⁰⁰

▪ *Denetim evreninin tanımlanması:* Ajanslarda, risk değerlendirme sürecinde ilk adım denetim evreninin tanımlanmasıdır. Denetim evreni, denetlenebilecek alanların tamamını anlatmakta olup, denetim evreni kapsamına ajansların tüm faaliyetleri dâhil edilmektedir. Ancak iç denetçi ajansın amaçlarının gerçekleştirilmesine katkısı, kuruma dikkate değer etkisi ve kontrollerin maliyetini haklı kılacak önemi vb. sebeplerle denetim evreni sınırlandırabilmektedir. Örnek bir kalkınma ajansı denetim evreni (Şekil 3.5)'te görülmektedir.

▪ *Denetim alanlarının belirlenmesi:* Denetim evreni, çalışmalarda esneklik sağlamak ve uygulama sürecini daha iyi yönetebilmek açısından denetim alanlarına bölünmektedir. Bu bölümler, birim, faaliyet, süreç, proje veya bunlardan birkaçı bir arada değerlendirilerek yapılabilmektedir. Örnek kalkınma ajansı denetim alanları (Şekil 3.6)'da yer almaktadır.

▪ *Yapısal risk düzeylerinin belirlenmesi:* Ajanslarda yapısal risk; mevcut kontroller olmaksızın kurumun yapısından veya faaliyetin tabiatından kaynaklanan risk olarak algılanmaktadır. *Yapısal risk seviyelerinin hesaplanması*, yapısal risk kriterlerinin tanımlanması ve ölçülmesi aşamalarından oluşmaktadır.³⁰¹

Denetim alanları, belirlenecek risk kriterleri çerçevesinde değerlendirilmekte olup, bu risk kriterleri tanımlanırken literatürden bir model seçilerek kullanılmaktadır. Ajans genel sekreteri ile iç denetçinin riskli alanların belirlenmesinde kullanılacak model ve kriterler üzerinde uzlaşması uygulamanın başarısı açısından önemli görülmektedir. Yapısal risk düzeylerinin belirlenmesinde bir çok farklı kriter belirlenebilmektedir. En çok kullanılan risk kriterleri; bütçe büyüklüğü, işlem hacmi ve personel sayısı, faaliyetlerin karmaşıklığı, mevzuat yoğunluğu, yapısal, işlevsel ve teknik değişiklikler ve bilgi teknolojileri sisteminin yapısıdır.³⁰² Ancak kriterleri ihtiyaca göre artırmak mümkündür. Örnek kalkınma ajansı risk kriterleri ve bir değerlendirme ölçeği (Şekil 3.7)'de verilmektedir.

³⁰⁰ BAKA. (2011). 3; OKA. (2011). 5; BEBKA. (2012). 17-18; GMKA. (2011). 21-22.

³⁰¹ OKA. (2011). 6; BAKA. (2011). 4; BEBKA. (2012). 18-19; GMKA. (2011). 20-22.

³⁰² OKA. (2011). 6; BAKA. (2011). 4-5; BEBKA. (2012). 18-19; GMKA. (2011). 20-22.

Denetim Evreni
<i>Birim Esaslı</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi -Program Yönetimi Birimi -İzleme ve Değerlendirme Birimi -İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi -Yatırım Destek Ofisleri -Hukuk Müşavirliği
<i>Süreç Esaslı</i>
<ul style="list-style-type: none"> -İnsan kaynakları yönetimi süreci -Maaş, harcırah ödemeleri ve izin kullanım süreci -Sekretarya, ulaşım, temizlik ve güvenlik hizmetleri uygulama süreci -Basın ve halkla ilişkiler -Yazışma, dosyalama ve arşivleme süreci -Taşınır malların yönetimi süreci -Satınalma süreci -Bilgi sistemleri kullanımı süreci -Bölge planı hazırlama süreci -Bütçeleme ve muhasebeleştirme süreci -Çalışma programı ve faaliyet raporları hazırlama süreci -Proje teklif çağrılı doğrudan finansman desteği süreci -Bağımsız değerlendirici ve değerlendirme komitesi seçme süreci -Güdümlü proje desteği süreci -Doğrudan faaliyet desteği süreci -Dolaylı finansman desteği süreci -Teknik destek süreci -İzleme ve değerlendirme süreci -Yönetim kurulu süreci -Kalkınma kurulu Süreci
<i>Faaliyet Esaslı</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Hizmet içi eğitim faaliyetleri -Araştırma ve geliştirme faaliyetleri -Yatırım Destek Ofislerinin faaliyetleri <ul style="list-style-type: none"> -Fiziksel ortam durumu ve büro faaliyetleri -Satınalma faaliyetleri -Ajans projelerini izleme faaliyetleri -Yatırımcılara bilgi sağlama ve yönlendirme faaliyetleri -Analiz, rapor ve strateji faaliyetleri -Yatırım envanteri faaliyetleri -Kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve ortak faaliyetler -İlin iş ve yatırım ortamını tanıtmaya ve yatırım çekmeye ilgili faaliyetler -Devlet yardımlarına ilişkin işlemleri yürütme faaliyetleri -Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini takip ve koordine etme faaliyetleri

Şekil 3.5. Denetim Evreni Örnek Uygulaması.³⁰³

³⁰³ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı. 7-9.

İç Denetim Alanları
<p><i>1-Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi (PPKB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Bölge planı hazırlama süreci -Çalışma programı ve faaliyet raporları hazırlama süreci -Satınalma süreci -Araştırma ve geliştirme faaliyetleri -Yönetim kurulu süreci -Kalkınma kurulu Süreci <p><i>2-Program Yönetimi Birimi (PYB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Proje teklif çağrılı doğrudan finansman desteği süreci -Bağımsız değerlendirici ve değerlendirme komitesi seçme süreci -Güdümlü proje desteği süreci -Doğrudan faaliyet desteği süreci -Dolaylı finansman desteği süreci -Teknik destek süreci -Satınalma süreci -AB Proje Faaliyetleri <p><i>3-İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -İzleme ve değerlendirme süreci <ul style="list-style-type: none"> -Proje teklif çağrılı doğrudan finansman desteği -Güdümlü proje desteği -Doğrudan faaliyet desteği -Dolaylı finansman desteği -Teknik destek -Satınalma süreci <p><i>4-İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Bütçeleme ve muhasebeleştirme süreci -İnsan kaynakları yönetimi süreci -Maaş, harcırah ödemeleri ve izin kullanım süreci -Sekretarya, ulaşım, temizlik ve güvenlik hizmetleri uygulama süreci -Basın ve halkla ilişkiler -Yazışma, dosyalama ve arşivleme süreci -Taşınır malların yönetimi süreci -Satınalma süreci -Bilgi sistemleri kullanımı süreci -Hizmet içi eğitim faaliyetleri <p><i>5-Yatırım Destek Ofisleri (YDO)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Fiziksel ortam durumu ve büro faaliyetleri -Satınalma faaliyetleri -Ajans projelerini izleme faaliyetleri -Yatırımcılara bilgi sağlama ve yönlendirme faaliyetleri -Analiz, rapor ve strateji faaliyetleri -Yatırım envanteri faaliyetleri -Kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve ortak faaliyetler -İlin iş ve yatırım ortamını tanıtmaya ve yatırım çekme ile ilgili faaliyetler -Devlet yardımlarına ilişkin işlemleri yürütme faaliyetleri -Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini takip ve koordine etme faaliyetleri -Bilgilendirme ve raporlama faaliyetleri <p><i>6-Hukuk Müşavirliği (HM)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Dava Takip faaliyetleri -Müşavirlik faaliyetleri

Şekil 3.6. Denetim Alanları Örnek Uygulaması.³⁰⁴

³⁰⁴ Pilot Ajans. (2014). *2015-2017 İç Denetim Planı*, 9-11.

Risk Kriterlerinin Değerlendirme Ölçeğinin Tanımlanması			
Risk Kriterleri	Katsayılar		Ağırlık (%)
Bütçe Büyüklükleri (TL)	15.000.000'dan fazla	5	30
	10.000.000-15.000.000	4	
	5.000.000-10.000.000	3	
	1.000.000-5.000.000	2	
	1.000.000'dan az	1	
Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmadaki önem derecesi	Çok önemli	5	25
		4	
		3	
		2	
	Önemsiz	1	
İşlem Hacmi ve Personel Sayısı	İşlem Hacmi Yüksek-Personel Sayısı Çok Yetersiz	5	20
		4	
		3	
		2	
	İşlem Hacmi ve Personel Sayısı Dengeli	1	
Faaliyetlerin Karmaşıklığı	Çok Karışık Faaliyetler	5	15
		4	
		3	
		2	
	Karışık Olmayan Faaliyetler	1	
Yapısal, İşlevsel ve Teknik Değişiklikler	Çok sık değişiklik var	5	10
		4	
		3	
		2	
	Nadiren değişiklik var	1	

Şekil 3.7. Risk Kriterleri ve Değerlendirme Ölçeği Örnek Uygulaması.³⁰⁵

Denetim alanlarına yönelik yapısal risk kriterleri tanımlandıktan sonraki aşamada, risk kriterleri çerçevesinde denetim alanlarının durumu değerlendirilerek yapısal risk seviyeleri belirlenmektedir. Bu değerlendirme, ajanslarda genelde *kümülatif* veya *göreceli yöntem* adı verilen iki yöntem kullanılarak yapılmaktadır.

Kümülatif yöntemde, her bir risk kriterine ajans faaliyetlerine etkisi ve önemi göz önünde bulundurularak bir ağırlık katsayısı ile ayrıca risk seviyesini gösteren 1'den 5'e kadar bir değer verilmektedir. En düşük risk seviyesi için 1 ve en yüksek risk seviyesi için 5

³⁰⁵ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı, Ek: 1.

değeri kullanılmaktadır. Daha sonra verilen bu değerler, ağırlık katsayısı ile çarpılarak her bir kriter için bir risk puanı hesaplanmaktadır. Son olarak her bir kriter için elde edilen risk puanları toplanarak bir denetim alanının yapısal risk düzeyi çıkarılmaktadır.³⁰⁶ Örnek uygulama (Şekil 3.8 ve 3.9)'da sunulmaktadır.

Kümülatif Yönteme Göre Risk Katsayılarının Belirlenmesi						
Birimler	Bütçe Büyüklüğü	Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmadaki önem derecesi	İşlem Hacmi ve Personel Sayısı	Faaliyetlerin Karmaşıklığı	Yapısal, İşlevsel ve Teknik Değişiklikler	
	Tutar (TL)	Risk Katsayısı				
PPKB	270.082,56	1	5	3	3	4
PYB	11.778.009,56	4	5	5	4	2
İDB	20.256,06	1	5	5	5	5
İKMHB	5.200.582,60	3	4	5	4	4
YDO'lar	0,00	1	5	2	4	4
HM	0,00	1	4	1	2	1

Şekil 3.8. İç Denetim Alanlarının Risk Katsayılarının Belirlenmesi Örnek Uygulaması.³⁰⁷

Kümülatif Yönteme Göre Yapısal Risk Düzeylerinin Ölçülmesi																
<i>(KP: Kriter Puanı, A: Ağırlık, RP: Risk Puanı)</i>																
Denetim Alanları	Bütçe Büyüklükleri			Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmadaki önem derecesi			İşlem Hacmi ve Personel Sayısı			Faaliyetlerin Karmaşıklığı			Yapısal, İşlevsel ve Teknik Değişiklikler			Denetim Önceliği Risk Puanı
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)		
	KP	A	RP	KP	A	RP	KP	A	RP	KP	A	RP	KP	A	RP	
PPKB	1	0,30	0,30	5	0,25	1,25	3	0,20	0,60	3	0,15	0,45	4	0,10	0,40	3,00
PYB	4	0,30	1,20	5	0,25	1,25	5	0,20	1,00	4	0,15	0,60	2	0,10	0,20	4,25
İDB	1	0,30	0,30	5	0,25	1,25	5	0,20	1,00	5	0,15	0,75	5	0,10	0,50	3,80
İKMHB	3	0,30	0,90	4	0,25	1,00	5	0,20	1,00	4	0,15	0,60	4	0,10	0,40	3,90
YDO'lar	1	0,30	0,30	5	0,25	1,25	2	0,20	0,40	4	0,15	0,60	4	0,10	0,40	2,95
HM	1	0,30	0,30	4	0,25	1,00	1	0,20	0,20	2	0,15	0,30	1	0,10	0,10	1,90

Şekil 3.9. İç Denetim Yapısal Risk Düzeylerinin Ölçülmesi Örnek Uygulaması.³⁰⁸

³⁰⁶ OKA. (2011). 7; BAKA. (2011). 5; BEBKA. (2012). 18-19; GMKA. (2011). 20-22.

³⁰⁷ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı, Ek: 3/a.

³⁰⁸ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı, Ek: 3/b.

Göreceli yöntemde, ise her bir risk kriterine bu kriterle ilgili ortaya çıkması muhtemel risklerin ajans faaliyetlerine etkisi ve önemi de göz önünde bulundurularak 1’den 5’e kadar bir ”etki değeri” verilmektedir. En düşük etki seviyesi için 1 ve en yüksek etki seviyesi için de 5 değeri kullanılmaktadır. Daha sonra her bir risk kriteriyle ilgili riskin gerçekleşme olasılığı da göz önünde bulundurularak 1’den 5’e kadar bir de ”olasılık değeri” verilmektedir. Bu aşamada en düşük olasılık seviyesi için 1 ve en yüksek olasılık seviyesi için de 5 değeri kullanılmaktadır. Belirlenen olasılık değerleri etki değerleriyle çarpılarak her bir kriter için bir risk puanı hesaplanmaktadır. Sonuç olarak da her bir kriter için elde edilen risk puanları toplanıp bir denetim alanının yapısal risk seviyesi bulunmaktadır.³⁰⁹

▪ Denetim alanlarının sıralanması: Kalkınma ajanslarında risk değerlendirmesinde son aşamayı ise, her bir denetim alanına ait risklerin birbirleri ile kıyaslanarak sıralanması aşaması oluşturmaktadır. Dolayısıyla her bir denetlenebilir alan, risk kriterleri esas alınarak derecelendirilmektedir. Elde edilen sonuçlara göre, denetim alanları mümkün olduğunca basit (3’lü veya 5’li) bir ölçeğe göre açıklanmaktadır.³¹⁰ Pilot ajansta 3’lü ölçek kullanılmış olup, denetim alanları “yüksek riskli alan”, ”orta riskli alan” ve ”düşük riskli alan” olarak sıralanmıştır. Örnek uygulama (Şekil 3.10)’da verilmektedir.

Denetim Alanlarının Öncelik Sıralaması (5,00-3,70: Yüksek Risk; 3,70-2,30: Orta Risk; 2,30-1,00: Düşük Risk)			
Denetim Alanları	Risk Kriter Puanları	Risk Düzeyi	Risk Önceliği
Program Yönetim Birimi (PYB)	4,25	Yüksek	1
İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)	3,80		
İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)	3,90		
Planlama Programlama ve Koordinasyon Birimi (PPKB)	3,00	Orta	2
Yatırım Destek Ofisleri (YDO'lar)	2,95		
Hukuk Müşavirliği (HM)	1,90	Düşük	3

Şekil 3.10. İç Denetim Alanlarının Öncelik Sıralaması Örnek Uygulaması.³¹¹

³⁰⁹ BEBKA. (2012). 18-19; OKA. (2011). 7; BAKA. (2011). 5; GMKA. (2011). 20-22.

³¹⁰ OKA. (2011). 7; BAKA. (2011). 5-6; BEBKA. (2012). 18-19; GMKA. (2011). 20-22.

³¹¹ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı, Ek: 3/c.

3.4.1.2. Denetim kaynaklarının tahsis edilmesi

İç denetiminde kaynakların etkili kullanılması esas olduğundan, denetim kaynakları öncelikle ve büyük ölçüde yüksek risk içeren alanlardan başlanarak tahsis edilmektedir. Örnek olarak, düşük riskli bir alanda % 30 örnekleme, çok yüksek riskli bir denetim alanında ise % 80 örnekleme yeterli olabilecektir. Tabii olarak yüksek riskli durumlar için daha fazla mesai ayırmak da gerekmektedir. Öte yandan, denetim sıklığının hesaplanmasında da denetim kaynaklarının yeterliliği ve denetim alanlarının risk seviyeleri göz önüne alınmaktadır. Örnek olarak, çok yüksek riskli alanlar her yıl, orta derecede riskli alanlar iki yılda bir, düşük riskli alanlar ise üç yılda bir incelenebilecektir. Ayrıca, ihtiyatlılık prensibi gereği olağanüstü görevler için de süre ve kaynak ayrılmaktadır.³¹²

3.4.1.3. İç denetim planının hazırlanması ve onaylanması

Kalkınma ajanslarında İç Denetim Planı iç denetçi tarafından hazırlanmakta ve planlama döneminden bir ay önce genel sekretere ve onun uygun görüşü ile de Yönetim Kuruluna sunulup onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Planın hazırlanmasında, Yönetim Kurulunun görüşleri ile önceki denetimlerin sonuçları da göz önünde bulundurulmakta, Plan gelecek üç yıllık dönemi kapsamaktadır. İç Denetim Planında; denetim yönetimi faaliyetleri, denetim faaliyetleri, danışmanlık faaliyetleri, eğitim faaliyetleri ve ihtiyat için ayrılan denetim kaynağı belirtilmektedir. Plan her yıl gözden geçirilerek gerektiğinde revize edilmekte, değişiklikler yine genel sekreterin uygun görüşü ve Yönetim Kurulu onayıyla yürürlüğe girmektedir.³¹³ Örnek bir kalkınma ajansı İç Denetim Planı Özet Çizelgesi (Şekil 3.11)'de görülmektedir.

3.4.1.4. İç denetim programının hazırlanması ve onaylanması

İç Denetim Programı, İç Denetim Planına uygun olarak iç denetçi tarafından hazırlanarak, yine program döneminden bir ay önce genel sekreter onayına sunulmakta ve program dönemi başlamadan önce onaylanarak işleme konulmaktadır. İç Denetim Programı, İç Denetim Planı ile Yönetim Kurulu ve genel sekreterin görüşleri ve önceki denetim sonuçları dikkate alınarak yıllık olarak hazırlanmaktadır. Programda; denetim yönetimi

³¹² BAKA. (2011). 6; OKA. (2011). 7; BEBKA. (2012). 20; GMKA. (2011). 23.

³¹³ OKA. (2011). 8-9; BAKA. (2011). 6-7; BEBKA. (2012). 21; GMKA. (2011). 24.

faaliyetleri, denetim faaliyetleri, denetim türleri, risk öncelikleri, danışmanlık faaliyetleri, eğitim faaliyetleri ve ihtiyat için ayrılan denetim kaynağı yer almaktadır.³¹⁴ Örnek bir İç Denetim Programı Özet Çizelgesi (Şekil 3.12)'de görülmektedir.

İç Denetim Planı Özet Çizelgesi				
İç Denetim Faaliyetleri	Risk Önceliği	Yıllar		
		2015	2016	2017
<i>Denetim Yönetimi Faaliyetleri</i>		15	15	15
<i>Denetim Faaliyetleri</i>				
<i>Denetim Alanları</i>				
Program Yönetim Birimi (PYB)	1	40		
İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)	1	40		
İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)	1	40		
Planlama Programlama ve Koordinasyon Birimi (PPKB)	2	40		
Program Yönetim Birimi (PYB)	1		40	
İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)	1		40	
İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)	1		40	
Yatırım Destek Ofisleri(YDO'lar)	2		40	
Program Yönetim Birimi (PYB)	1			40
İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)	1			40
İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)	1			40
Hukuk Müşavirliği (HM)	3			40
		175	175	175
<i>Danışmanlık Faaliyetleri</i>		30	30	30
<i>Eğitim Faaliyetleri</i>		15	15	15
<i>İhtiyat İçin Ayrılan Denetim Kaynağı</i>		8	6	8
<i>Program Dışı Denetim Faaliyetleri</i>		5	3	5
<i>Program Dışı Danışmanlık Faaliyetleri</i>		3	3	3
<i>Toplam Denetim Kaynağı (adam/gün)</i>		228	226	228

Şekil 3.11. 2015-2017 Dönemi İç Denetim Planı Özet Çizelgesi Örneği.³¹⁵

³¹⁴ OKA. (2011). 9; BAKA. (2011). 7; BEBKA. (2012). 21; GMKA. (2011). 24.

³¹⁵ Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı, Ek: 4.

İç Denetim Programı Özet Çizelgesi					
İç Denetim Faaliyetleri				Tarih	Süre (İş günü)
A	Denetim Yönetimi Faaliyetleri				15
B	Yıllık İç Denetim Programının Oluşturulması				3
C	Üç Yıllık Denetim Planının Gözden Geçirilmesi				3
D	Altı Aylık İç Denetim Raporunun Hazırlanması				4
E	Yıllık İç Denetim Raporunun Hazırlanması				5
F	Denetim Faaliyetleri	Denetim Türü	Risk Önceliği	Tarih	175
1	Program Yönetim Birimi (PYB)	sistem, uygunluk, bilgi sistemleri, performans	1	Şubat-Mart	40
2	İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)	sistem, uygunluk, mali, bilgi sistemleri, performans	1	Mayıs-Haziran	40
3	İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi (İKMHB)	sistem, uygunluk, mali, bilgi sistemleri, performans	1	Ağustos-Eylül	40
4	Planlama Programlama ve Koordinasyon Birimi (PPKB)	sistem, uygunluk, performans	2	Ekim-Kasım	40
G	Danışmanlık Faaliyetleri				30
1	İç Kontrol Sistemi				15
2	Mali Yönetim Sistemi				15
H	Eğitim Faaliyetleri				15
I	İhtiyat İçin Ayrılan Denetim Kaynağı				8
1	Program Dışı Denetim Faaliyetleri				
2	Program Dışı Danışmanlık Faaliyetleri				
Toplam Denetim Kaynağı (Adam*Gün)					228

Şekil 3.12. 2015 Yılı İç Denetim Programı Özet Çizelgesi Örneği.³¹⁶

Ajanslarda iç denetimin rutin uygulamasında, iç denetçi tarafından iç denetim programında denetlenmesi öngörülen birimlere önceden bir bildirim yazısı gönderilmekte ve bu bildirim yazısında; denetimin konusu, kapsamı ve zamanı gibi denetimle ilgili belli başlı hususlara yer verilmektedir.

3.4.2. İç Denetimin Yürütülmesi

İç denetimin yürütülmesi, *ön çalışma ve bireysel çalışma planının hazırlanması ile denetimlerin gerçekleştirilmesi (saha çalışması)* şeklinde iki temel alt sürece ayrılarak incelenecektir.

³¹⁶ Pilot Ajans. (2015). 2015 Yılı İç Denetim Programı, Ek: 1.

3.4.2.1. Ön çalışma ve bireysel çalışma planı

Ajanslarda iç denetim faaliyeti ilk olarak “Ön Çalışma” ile başlamaktadır. Bu çalışmanın amacı, iç denetçinin yapacağı bireysel denetim faaliyeti için gerekli bilgileri toplamaya yardımcı olmaktır. Ön çalışma, *denetim amaçlarının belirlenmesi, bilgi toplama/ön araştırma ve açılış toplantısı* aşamalarından oluşmaktadır. Elde edilen bilgiler ışığında denetim amaçları belirlenerek potansiyel sorunlu denetim alanları ve denetim kapsamı saptanmaktadır. Bu bilgiler ışığında da iç denetçi tarafından bir “*Bireysel Çalışma Planı*” hazırlanmaktadır.

Ön çalışma aşamasında ayrıca bir de “*Denetim Kontrol Listesi*” oluşturulmaktadır. Bu liste iç denetçilere denetim sırasında izlemesi gereken yolu göstermek bakımından kolaylık sağlayıcı bir dokümandır.³¹⁷ Denetim Kontrol Listesi uygulama örneği (Şekil 3.13)’de yer almaktadır.

İç denetçi “*Ön Çalışma*” kapsamında öncelikle, İç Denetim Programında öngörülen hedefler doğrultusunda gerçekleştireceği denetim faaliyeti sonucunda ulaşmak istediği denetim amaçlarını belirlemekte ve bu amaçları Bireysel Çalışma Planı ile kayıt altına almaktadır.³¹⁸ Örnek Bireysel Çalışma Planı (Şekil 3.14)’te görülmektedir.

Denetim faaliyetinin amacını belirleyen iç denetçi, daha sonra ihtiyaç duyabileceği bilgileri toplayarak bir “*ön araştırma*” yapmaktadır. Bu safhada ihtiyaç olması durumunda denetlenecek birim yöneticileri veya ilgililerle görüşülerek denetim alanının büyüklüğü, kapsamı, amaç ve hedefleri, denetlenecek birime ilişkin mevzuat, politika ve prosedürler, mevcut kontroller, iş akış süreçleri, organizasyon ve yönetim yapısı ile ilgili bilgiler olarak derlenmektedir.³¹⁹

İç denetçi ayrıca her denetimin başlangıcında denetlenecek birim yöneticileri ve ilgili personelin katılımıyla bir “*açılış toplantısı*” yapmaktadır. Bu toplantıda; denetimin amaçları, hedefleri, kapsamı ve tahmini süresi, denetime yardımcı olacak personel, denetim sırasında çalışanlardan beklentiler, yönetimin denetimden beklentileri, denetim bulgularının değerlendirilmesi, denetim sonuçlarının raporlanması, iç denetçi ve birim arasındaki iletişimin nasıl olacağı gibi konular görüşülmekte ve (Şekil 3.15)’teki örneğe uygun bir “*Açılış Toplantısı Tutanağı*” düzenlenmektedir.³²⁰

³¹⁷ OKA. (2011). 10; BAKA. (2011). 8; BEBKA. (2012). 22-23; GMKA. (2011). 26-27.

³¹⁸ OKA. (2011). 10; BAKA. (2011).8; BEBKA. (2012). 24; GMKA. (2011). 28.

³¹⁹ BAKA. (2011). 8; OKA. (2011). 10-11; BEBKA. (2012). 24; GMKA. (2011). 29.

³²⁰ BEBKA. (2012). 24; OKA. (2011). 10-11; BAKA. (2011). 8GMKA. (2011). 29.

Denetim Kontrol Listesi				
	Yapılacaklar	Duru m	Çalışma Kâğıdı Rf. No	Tarih/P araf
1	Denetimin amaçları belirlendi.			
2	Denetlenen birimler hakkında genel bilgiler elde edildi			
3	Denetlenen birimlerin hedefleri, bu hedeflere nasıl ulaşıldığı ve yürütülen faaliyetlerin sonucu hakkında bilgi edinildi.			
4	Önceki denetim raporu, denetlenen birimin cevapları ve çalışma kâğıtları gözden geçirildi.			
5	Önceki denetim bulguları incelenerek denetlenen birimin cevaplarında belirttiği düzeltici faaliyetler gözden geçirildi.			
6	Bir önceki denetime ait Denetim Değerlendirme Formu incelendi.			
7	Açılış toplantısı yapıldı			
8	Denetlenen birimdeki prosedürler öğrenildi, faaliyetler gözlemlendi, yazılı prosedür yoksa uygulamalar çalışma kâğıtlarında belgelendi.			
9	Denetlenen sürece ilişkin birimin faaliyetleri ve bu faaliyetler üzerindeki kontrol sistemi gözden geçirildi.			
10	Risk alanları belirlendi.			
11	Denetimin amaçları gözden geçirildi ve denetimin kapsamı belirlendi.			
12	Açılış toplantısı ve yapılan ön çalışmalara dayanarak Bireysel Çalışma Planı ve İş Programı hazırlandı.			
13	Süre Planı Formu dolduruldu ve Gerekli ise Denetim Süresi Revizyonu yapıldı.			
14	Bireysel çalışma planında belirlenmiş araştırmalar ve testler yapıldı, belgelendirildi ve sonuçları analiz edildi.			
15	Denetim bulguları belgelendirildi, gözden geçirildi ve denetlenen birimle paylaşıldı.			
16	Kapanış toplantısı yapıldı ve bulgular denetlenen birimler ile görüşüldü, yorumlar ve planlanan düzeltici faaliyetler not alındı.			
17	Taslak rapor hazırlandı ve Birime ve Genel Sekreterliğe sunuldu.			
18	Taslak rapora ilişkin Birimin ve Genel Sekreterliğin görüşü alındı, değerlendirildi ve nihai görüş oluşturuldu.			
19	Nihai rapor hazırlandı ve Genel Sekreterliğe sunuldu.			

Şekil 3.13. Denetim Kontrol Listesi Örneği.³²¹

³²¹ BEBKA. (2012). Ek.4; OKA. (2011). Ek.4; BAKA. (2011). Ek: 4.

Bireysel Çalışma Planı
<p><i>I. Genel Bilgiler</i></p> <p>Denetim Adı: İzleme ve Değerlendirme Birimi Denetimi</p> <p>Denetim Numarası: 2016-1</p> <p>Planlanan Başlama Tarihi: 06.01.2016</p> <p>Planlanan Bitiş Tarihi: 01.03.2016</p>
<p><i>II. Denetim Amaç ve Hedefleri:</i> Ajansın “İzleme ve Değerlendirme Süreci”nde ortaya çıkan risklere ilişkin mevcut kontrol önlemlerinden başlanarak, “sistem denetimi” ile bu kontrol önlemlerini kuvvetlendirecek ve zafiyete yol açmadan süreci hızlandıracak, basitleştirecek, etkin, verimli ve ekonomik kılacak yaklaşımlar elde edilmeye çalışılacak olup, buna ilave olarak anılan sürecin “uygunluk denetimi” ile ayrıca Ajansın kurumsallaşma sürecine katkı verilmesi amaçlanmaktadır.</p>
<p><i>III. Denetim Kapsamı:</i> İzleme ve Değerlendirme Biriminde (01.01.2015-06.01.2016) tarihleri arasında cereyan eden “İzleme ve Değerlendirme Birimi süreç ve faaliyetleri;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Proje teklif çağrısı izleme ve değerlendirme çalışmaları, 2) Gündümlü proje desteği izleme ve değerlendirme çalışmaları, 3) Teknik destek izleme ve değerlendirme çalışmaları, 4) Doğrudan faaliyet desteği izleme ve değerlendirme çalışmaları, 5) Diğer çalışmalar, <p>şeklinde 5 başlık altında denetlenecektir.</p>
<p><i>IV. Yöntem:</i> Saha çalışması sırasında İç Denetim Rehberi’nde yer alan yöntemler kullanılacaktır.</p>
<p><i>V. Önceki Denetimlere İlişkin Bilgiler:</i></p> <p><i>Denetim Numaraları ve Rapor Tarihleri:</i> 1-2012/4, 2013/3, 2013/2 ve 2014/3 sayılı İç Denetim Raporları.</p>
<p><i>VI. Hazırlık Çalışmaları:</i> 06.01.2016 tarihinde İzleme ve Değerlendirme Biriminde denetime başlanılmış, bu çerçevede, denetime hazırlık aşamasında, bilgi toplama ve ön araştırma amacıyla; ilgili genel mevzuat ve Ajans mevzuatı ile prosedür, iş akışları vb. düzenlemeler tetkik edilmiş, Birim Başkanı ile görüşülmüş ve denetimin konusu, amacı, hedefi, kapsamı, yöntemi, metodolojisi hakkında bilgi alış verişinde bulunulmuştur. Müteakiben yapılan hazırlıkların ardından, 12.01.2016 tarihinde Açılış Toplantısı yapılmış, bu toplantıda; denetimin amacı, kapsamı, denetimde kullanılacak yöntemler, tahmini denetim süresi, denetime yardımcı olacak personel, denetim sırasında çalışanlardan beklentiler, idarenin denetimden beklentileri, denetim sonuçlarının raporlanması konularında görüşmeler yapılmıştır. Yapılan ön görüşmeler ve açılış toplantısında elde edilen bilgiler ve Ajansta göreve başlanıldığı tarihten bu yana yapılan danışmanlık faaliyetleri kapsamında elde edilen bilgiler ışığında denetlenecek sürece ilişkin daha önceki denetimlerde yapılan risk ve kontrol analizleri ile ajansın risk analizleri gözden geçirilmiştir.</p>

Şekil 3.14. Bireysel Çalışma Planı Uygulama Örneği.³²²

³²² Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

Açılış Toplantısı Tutanağı
Denetimin Konusu: İzleme ve Değerlendirme Süreci Denetimin Numarası: 2016-1 Toplantı Tarihi: 12.01.2016
(a) Yapılacak denetimin konusunun; Ajansın “İzleme ve Değerlendirme Süreci” olduğu, İzleme ve Değerlendirme Birimi görev alanıyla ilgili süreçlerin; 1) Proje teklif çağrısı izleme ve değerlendirme süreci, 2) Gündümlü proje desteği izleme ve değerlendirme süreci, 3) Teknik destek izleme ve değerlendirme süreci, 4) Doğrudan faaliyet desteği izleme ve değerlendirme süreci, 5) Diğer süreçler, Şeklinde 5 başlık altında denetleneceği, (b) Süreçlerle ilgili “Sistem Denetimi” ve “Uygunluk Denetimi” yapılacağı, (c) Denetlenmesi planlanan dönemin (01.01.2015-06.01.2016) tarihleri arası olduğu, (d) Denetim süresinin yaklaşık olarak toplamda 40 iş günü olarak planlandığı, (e) Denetimin aşamalarının; ön çalışma, saha çalışmaları, raporlama ve izlemeden oluştuğu, açılış toplantısının da ön çalışma içerisinde yer aldığı, (f) Saha çalışmasının, evrak, dosya, kayıt, rapor vb. belge ve dokümanları üzerinde yapılacağı gibi ayrıca proje uygulamalarının bizzat mahallinde tetkik edileceği, (g) Saha çalışması sırasında İç Denetim Rehberi’nde yer alan yöntemlerin kullanılacağı, (h) Saha çalışmaları sonunda oluşturulan denetim bulgularının birimle paylaşılacağı, birimin bulgularla ilgili görüşlerini, belirlenecek bir süre dâhilinde yazılı olarak belirtmesinin beklendiği, ayrıca bulgularda yer alan önerilerle ilgili mutabık olunmaması halinde, alternatif önerilerin getirilmesinin denetlenen sürecin iyileştirilmesine katkıda bulunacağı, (ı) İlgili mevzuat uyarınca iç denetçi ile birim arasında kapanış toplantısında mutabık kalınan önerilerin uygulanmasına ilişkin nihai olarak bir eylem planı hazırlanmasının beklenildiği, bu eylem planında taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğinin de yine Genel Sekreterlik ve iç denetçi tarafından izleneceği, (i) Toplantı sonucunda yapılması gerekenler ile bundan sonraki süreçte iç denetim metodolojisine uygun olarak hareket edileceği, Hususlarında gerekli görüş alışverişinde bulunulmuş ve işbu açılış tutanağı tanzim ve imza olunmuştur.
<i>(İsim Unvan ve İmzalar)</i>

Şekil 3.15. Açılış Toplantısı Tutanağı Uygulama Örneği.³²³

³²³ Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

İç denetçi bilgi toplama ve ön araştırma aşamasından sonra derlediği bilgiler yardımıyla bir *risk değerlendirmesi* yapmakta ve bu risk değerlendirmesi sonucunda denetlenecek birim ve süreçlere ilişkin potansiyel sorun alanlarını tekrar ele almaktadır. Bu alanların belirlenmesinde ilk aşama, denetlenecek birimin temel süreçlerinin doğru şekilde çıkarılması olup, birimin iş süreçleri, süreçler arasındaki ilişkiler, süreçteki görevli personel ve bu personelin sorumlulukları ile var olan kontroller ortaya konulmaktadır.³²⁴

Temel iş süreçlerindeki risklerin düzeyine ilişkin olarak; planlamada yetersizlikler, konu, kişi ve birimler itibariyle görev dağılımı sorunları, görevler ayrılığı ilkesine uymayan organizasyon yapısı, varlıklar, yükümlülükler, alacaklar, ödemeler ve harcamalar üzerinde etkili bir kontrol oluşturulmasında yetersiz yetki dağılımları, etkisiz veya maliyeti faydasından yüksek olan ya da net olmayan yazılı prosedürler, denetlenen alanın veya birimin iş/görev sahasının başka birim ya da kuruluşlarla çakışması, koordinasyon eksikliği, büyük tutarlı harcamalar, tahsilatlar, denetlenmemiş işlevler, personelin kendi aralarındaki veya bunlarla yönetim arasındaki çıkar çatışmaları, kontrol ve yetkilendirme limitlerine yakın seviyede fazla sayıda işlemler, karmaşık süreçler, idarecileri birim faaliyetlerinden haberdar edecek geri bildirim mekanizmalarının yokluğu veya yetersizliği, olağandışı faaliyet ve işlemler, yeni birim ve faaliyetler, yeniden yapılandırma projeleri, organizasyon ve insan kaynaklarındaki önemli değişiklikler gibi konular iç denetçilerin öncelikle dikkat ettikleri hususlardır.³²⁵

Denetimin kapsamı belirlenirken, bilgiye ulaşmayı temin etmek için denetçiler, denetlenen birim çalışanlarıyla görüşmeler yapabilirler. Bu tür görüşmeler muhtemel sorunlar, hassas konular ve denetimde ihtiyaç duyulacak diğer alanlarda önemli bir bilgi kaynağı niteliğindedir. Bu görüş alışverişleri bilgi toplama ve ön araştırma aşamasında, açılış toplantısında ya da saha çalışması sırasında da olabilmektedir. Ayrıca, tespit edilen potansiyel riskli alanlara ilişkin kontrollerin değerlendirilmesi de yapılmaktadır. Bu süreçte iç denetçiler, denetim görevi açısından çok önemli ve kritik kontrolleri belirleyerek bunlar üzerine yoğunlaşmaktadır.³²⁶

Potansiyel sorunlu alanların tespitinden sonra, iç denetçi tarafından risk düzeylerine göre derecelendirilme için bu alanların yapısal (doğal) riskleri, bu risklere karşı mevcut kontroller, bu kontroller sonrası bakiye riskler ve bu çerçevede her bir riske ilişkin son

³²⁴ BAKA. (2011). 9-10; OKA. (2011). 11; BEBKA. (2012). 26; GMKA. (2011). 29-30.

³²⁵ OKA. (2011). 12-13; BAKA. (2011). 9-11; BEBKA. (2012). 26-28; GMKA. (2011). 29-32.

³²⁶ BEBKA. (2012). 26-28; OKA. (2011). 12-13; BAKA. (2011). 9-11; GMKA. (2011). 29-32.

değerlendirmeleri içeren bir “Risk - Kontrol Matrisi” hazırlanmaktadır.³²⁷ Örnek “Risk - Kontrol Matrisi” uygulaması (Şekil 3.16)’da görülmektedir.

Risk –Kontrol Matrisi ³²⁸					
Alt Süreçler	Yapısal Riskler	Kontrol Önlemleri	Bakiye Riskler	Açıklama	Uygulanacak Denetim Testleri
I- Proje teklif çağrısı izleme ve değerlendirme süreci	1- Sözleşme ve şartnamelere uyulmaması	1-İş akışları 2-Prosedürler 3-Görev paylaşımı 4-Ödemelerde Birim Başkanı ve GS onayı 5-Yazılı bildirimler 6-Proje uygulama ve satın alma eğitimleri 7-İhale sürecinde gözlemci bulundurma 8-Ön izlemeler 9-Düzenli izlemeler 10-Anlık izlemeler 11-Zeyilnamelerde GS onayı	Mevcut kontrollere rağmen eksiklik ve aksaklık yaşanması ihtimali	Geçmiş iç denetimlerdeki risk analizleri ile Ajansın mevcut risk analizleri göz önüne alınmıştır.	Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme süreçlerinin tetkiki
II- GÜdümlü proje desteği izleme ve değerlendirme süreci	2-Satınalma işlemlerinde usulsüzlük 3-İzleme ve raporlamanın yetersizliği				Güdümlü Proje izleme ve değerlendirme süreçlerinin tetkiki
III- Teknik destek izleme ve değerlendirme süreci	4-Ödeme işlemlerinde hata veya suistimal 5- Projenin tamamlanmasının ardından sözleşme gereklerinin süresi dâhilinde yerine getirilmemesi				Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme süreçlerinin tetkiki
IV- Doğrudan faaliyet desteği izleme ve değerlendirme süreci					Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme süreçlerinin tetkiki
V- Diğer süreçler					Diğer süreçlerin tetkiki

Şekil 3.16. Risk Kontrol Matrisi Uygulama Örneği.³²⁹

Ajanslarda yapısal riskleri ortadan kaldırmak veya azaltmak için yönetimce uygulanan kontrollerin yeterliliği ve etkinliği değerlendirilerek, birim veya sürecin güçlü yönlerine iç denetim raporlarında değinilmektedir. Böylece iç denetçiler, denetim

³²⁷ OKA. (2011). 12-13; BAKA. (2011). 9-11; BEBKA. (2012). 26-28; GMKA. (2011). 30-32.

³²⁸ Gerçekte her bir alt süreç ve faaliyet ile ilgili kendine özgü ayrıntılı risk kontrol analizi kullanılmakla birlikte, bu tabloda örnek teşkil etmek üzere sadeleştirilmiş bir analiz verilmektedir.

³²⁹ Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

faaliyetinden beklenen amaçları gerçekleştirebilmek için; çıkardıkları “Risk - Kontrol Matrisi”nin açıklamalar bölümünde denetim kapsamına alınması kararlaştırılan yüksek riskli alanları içerecek şekilde yürütülecek denetim görevinin kapsamını yazmaktadırlar. Daha sonra, denetim kapsamına alınan birim veya süreçlerdeki risklere ilişkin mevcut kontrollerin “yeterlilik ve etkinliğini” ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik denetim testleri Matrisin “Uygulanacak Testler” bölümüne kaydedilmektedir.³³⁰

Denetim çalışmaları planlanırken, denetimin ana aşamalarına göre süre planlamasını gösteren bir “Süre Planı Formu” doldurulmaktadır. Denetim planlanması veya saha çalışması sırasında, çeşitli nedenlerle başlangıçta belirlenen denetim kaynağı veya sürelerini revize etme ihtiyacı oluştuğunda, iç denetçi revizyonun nedenlerini de açıklamaktadır. Ayrıca denetimin amaç ve hedefleri, denetimin kapsamı, bilgilerin elde edilmesi, analizi ve değerlendirilmesine ilişkin yöntemler, denetim kapsamına alınan birim veya süreçlere ilişkin uygulanacak denetim testleri ve tahmini denetim süresini gösteren “Bireysel Çalışma Planı” (Bknz. Şekil 3.14) ve ayrıca “İç Denetim İş Programı” düzenlenmektedir.³³¹ Örnek “Süre Planı Formu” (Şekil 3.17)’de, “İç Denetim İş Programı” ise (Şekil 3.18)’de görülmektedir.

Süre Planı Formu							
Faaliyetler	Planlanan		Revize Edilen		Gerçekleşen		Fark
	Tarih Aralığı	Gün	Tarih Aralığı	Gün	Tarih Aralığı	Gün	
Denetim amaçlarının belirlenmesi	06.01.2016	1					
Bilgi toplama/ön araştırma	07.01.2016	3					
Açılış toplantısı	12.01.2016	1					
Potansiyel sorunlu alanların belirlenmesi	12.01.2016	-					
Bireysel çalışma planı ve programının hazırlanması	12.01.2016	-					
Denetim testlerinin uygulanması	13.01.2016	27					
Bulguların oluşturulması ve önerilerin geliştirilmesi	13.01.2016	-					
Bulguların denetlenen birimlerle paylaşılması	22.02.2016	1					
Kapanış toplantısı	22.02.2016	-					
Taslak denetim raporunun hazırlanması ve gönderilmesi / Dosyasının tamamlanması	22.02.2016	6					
Nihai denetim raporunun hazırlanması ve sunumu	01.03.2016	1					
Toplam Süre		40			10.03.2016	47	7

Revizyon Nedeni: 1-Sağlık raporu

Şekil 3.17. Süre Planı Formu Uygulama Örneği.³³²

³³⁰ BAKA. (2011). 11-12; OKA. (2011). 13-14; BEBKA. (2012). 28-30; GMKA. (2011). 33.

³³¹ OKA. (2011). 13-14; BAKA. (2011). 11-12; BEBKA. (2012). 28-30; GMKA. (2011). 33.

³³² Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

İç Denetim İş Programı			
Alt Süreç/Faaliyet	Test No	Denetim Testleri	Çalışma Kâğıdı No
I- Proje teklif çağrısı izleme ve değerlendirme süreci	T.1	Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme sürecinin tetkiki	ÇK1
II- GÜdümlü proje desteği izleme ve değerlendirme süreci	T.2	GÜdümlü Proje izleme ve değerlendirme sürecinin tetkiki	ÇK2
III- Teknik destek izleme ve değerlendirme süreci	T.3	Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme sürecinin tetkiki	ÇK3
IV- Doğrudan faaliyet desteği izleme ve değerlendirme süreci	T.4	Örnekleme seçilerek izleme ve değerlendirme sürecinin tetkiki	ÇK4
V- Diğer süreçler	T.5	Diğer süreçlerin tetkiki	ÇK5

Şekil 3.18. İç Denetim İş Programı Uygulama Örneği.³³³

3.4.2.2. Denetimlerin gerçekleştirilmesi (saha çalışması)

Ajansların iç denetiminde saha çalışması; *denetim testlerinin uygulanması, bulguların oluşturulması ve önerilerin geliştirilmesi, bulguların denetlenen birimle paylaşılması ve kapanış toplantısı* safhalarından oluşmaktadır.

Denetim testlerinin uygulanması safhasında, bireysel çalışma planında belirtilen testler gerçekleştirilmektedir. Denetim testi, denetim kapsamına alınmasına karar verilen hususlarla ilgili, yönetim tarafından resmi olarak belirlenen kontrollerin etkin olup olmadığının; süreç, kayıt ve belgeler üzerinde tetkik edilmesidir. Bu çalışmalar iç denetçi tarafından yazılı hale getirilerek gözlem ve araştırmalarla desteklenmektedir. Bu testlerde, araştırma ve gözlemler ile elde edilen bulgular çalışma kâğıtlarına geçirilmektedir. Örnek “Denetim Testi Çalışma Kâğıdı” (Şekil 3.19)’da yer almaktadır. Denetim testlerinin uygulanmasında; yeniden hesaplama/uygulama, gözlem, doğrulama, görüşme, yayımlanmış rapor veya çalışmaların değerlendirilmesi, anket, analitik inceleme gibi araştırma teknikleri kullanılmaktadır. İç denetçi, çalışmanın niteliğine en uygun yöntemi seçerek fayda ve maliyetler analizi yapmaktadır.³³⁴

Saha çalışmasında bilgi ve belgelerin tümünü incelemek uygulamada çoğu zaman mümkün veya etkin olmadığından ve örnekleme yöntemiyle güvenilir sonuçlara da ulaşılabileceğinden, iç denetçiler örnekleme yönteminden de yararlanmaktadırlar. Örneklemede istatistiksel olduğu kadar istatistiksel olmayan yöntemler de kullanılabilir. Saha çalışmasında genellikle istatistiksel örnekleme yöntemlerinden,

³³³ Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

³³⁴ BAKA. (2011). 12; OKA. (2011). 14-17; BEBKA. (2012). 30-36; GMKA. (2011). 34-40.

rastgele örnekleme ve sistematik örnekleme, istatistiksel olmayan örnekleme yöntemlerinden ise gelişigüzel örnekleme ve yargısal örnekleme yöntemleri kullanılmaktadır.³³⁵

Denetim Testi Çalışma Kâğıdı	
Referans No	ÇK-1
Test No	T.1
Konu/Amaç	Proje teklif çağrısı izleme ve değerlendirme sürecinin tetkiki
Yöntem	Görüşme, evrak ve dosya tetkiki, analitik inceleme, saha ziyareti.
Edinilen Bilgi	<p>..... <u>Sayılı Mali Destek Programı</u>; izleme ve değerlendirme süreci yaklaşık % 50 oranında, sistematik yöntemle örneklem seçilerek mali risk önceliklerine göre dosya üzerinde tetkik edilmiştir. Yapılan tetkiklerde iş ve işlemlerde genel olarak ilgili usul, mevzuat ve prosedürlere uygun olarak hareket edildiği görülmekle birlikte, belirtilen iş ve işlemlerle ilgili aşağıdaki hususlar tespit edilerek gereken önerilerde bulunulmuştur:</p> <p><u>Dosya tetkiki yapılan projeler şunlardır:</u> .../14/KOBİ2/4,7,13; .../14/KOBİ3/1, 2, 14, 18, 30, 31, 38, 48, 49, 53, 54, 59, 64, 76, 81, 83, 85, 88, 94, 103, 109, 112, 128, 132, 145, 160.</p> <p><u>Saha ziyareti yapılan projeler şunlardır:</u> .../14/KOBİ2/4, 7, 13; .../14/KOBİ3/1, 14, 38, 53, 64, 112, 122, 138, 141, 144, 148 (Ek:1-14).</p> <p>Bulgular şunlardır: ▶ 1-... ▶ 2-... ▶ 3-...</p> <p>..... <u>Referans Sayılı Mali Destek Programı</u>; izleme ve değerlendirme süreçleri yaklaşık % 23 oranında örneklem seçilerek mali risk önceliklerine göre dosya üzerinde tetkik edilmiştir. Diğer proje dosyalarının çoğunluğu süre uzatımları nedeniyle henüz işlem görmemiştir. Yapılan tetkiklerde iş ve işlemlerde genel olarak ilgili usul, mevzuat ve prosedürlere uygun olarak hareket edildiği görülmüştür.</p> <p><u>Dosya tetkiki yapılan projeler şunlardır:</u>/YENERJ/3,18,21.</p>
Sonuç	1-3 sayılı bulgularla ilgili ilgili Birim ve Genel Sekreterlikle müzakereler yapılacaktır.

Şekil 3.19. Denetim Testi Çalışma Kâğıdı Uygulama Örneği.³³⁶

³³⁵ BEBKA. (2012). 30-36; OKA. (2011). 14-17; BAKA. (2011). 12-15; GMKA. (2011). 34-40.

³³⁶ Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

Denetim testlerinin uygulanması neticesinde elde edilen bulguların yeterli kanıtlarla desteklenmesi gerekmektedir. Bulguları değerlendirerek öneriler geliştiren iç denetçi, denetim sırasında belirlediği konuları önem sırasına göre sınıflandırarak “*Bulgu Formu*”na kaydetmektedir. Bu formlarda; tespit, neden, riskler ve etkileri, kriterler ve öneriler net olarak belirtilmektedir.³³⁷ Örnek “İç Denetim Bulgu Formu” (Şekil 3.20)’de görülmektedir.

İç Denetim Bulgu Formu			
Bulgu No	3	İlgili Çalışma Kâğıdı Referans No	ÇK-1
Bulgunun Önem Düzeyi	Yüksek		
Bulgunun Konusu	Teminat mektuplarının ilgili bankadan teyidinin istenmesi gerekliliği		
Neden/Tespit	Proje ve ihaleler nedeniyle ajansa sunulan teminat mektuplarının gerçekte ilgili banka tarafından düzenlenip düzenlenmediğinin bankadan yazılı olarak teyit ettirilmediği, ayrıca bir kısım teminat mektuplarına ilişkin banka teyit mektuplarının ise yüklenici veya yararlanıcılar tarafından teminat mektubu ile birlikte ajansa aynı anda elden sunulduğu görülmüştür.		
Riskler ve Etkileri	Teminat mektuplarının banka kayıtları ile mutabık olmaması muhtemel olduğu gibi, işlemlerde hata veya usulsüzlük ihtimali mümkündür. Bu durumda ise teminat açığı oluşabilecektir.		
Kriterler	Ajans Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin atf yaptığı, Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği’nin 396. maddesinde “Teminat mektupları ilgili muhasebe birimine teslim edilmeden önce idarelerce, teminat mektuplarını düzenleyen şubelerden, teminat mektuplarının şubelerince düzenlendiğinin teyidi yazı ile istenir. Teyit istem yazısının bir sureti ile ilgili banka şubesinden alınan teyit yazısı ve teminat mektubu idarece bir yazı ekinde muhasebe birimine intikal ettirilir. Kurumlar tarafından bir yazı ekinde gönderilen kesin teminat ve avans teminat mektupları ile bunlara ilişkin teyit istem ve banka teyit yazılarının birer örneği muhasebe birimlerince teslim alınarak birlikte saklanır. Teslim alındığında düzenlenen alındı belgesi ilgisine verilemediği takdirde teminat mektubu ile birlikte muhafaza edilir.” hükmü bulunmaktadır.		
Öneriler	Teminat mektuplarının banka kayıtları ile uygun olup olmadığının ve dolayısıyla işlemde herhangi bir hata veya usulsüzlük bulunup bulunmadığının kesin olarak anlaşılabilmesi için ajansa teslim edilen teminat mektuplarının ilgili bankaya birer yazı yazılarak en kısa süre içinde teyidinin istenmesi uygun olacaktır.		

Şekil 3.20. İç Denetim Bulgu Formu Uygulama Örneği.³³⁸

Bulguların oluşturulmasının ardından iç denetçi, denetim bulgularını “Denetim Kapanış Toplantısı”nda görüşülmek üzere yazı ekinde denetlenen birimlere göndermekte ve iç denetçi ile denetlenen birimler, denetim bulguları ve geliştirilen önerileri, Kapanış

³³⁷ OKA. (2011). 17-19; BAKA. (2011). 15-18; BEBKA. (2012). 36-40; GMKA. (2011). 40-44.

³³⁸ Pilot Ajans. (2015). *İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2015/2.

Toplantısında görüşerek, varılan sonuçları “Kapanış Toplantısı Tutanağı”na kaydetmektedirler.³³⁹ Kapanış Toplantısı Tutanağı örneği (Şekil 3.21)’de verilmektedir.

Kapanış Toplantısı Tutanağı
<i>Denetimin Konusu:</i> İzleme ve Değerlendirme Süreci <i>Denetimin Numarası:</i> 2016-1 <i>Toplantı Tarihi:</i> 12.01.2016
<i>Bulgular:</i> Bulgu: 1... Bulgu: 2... Bulgu: 3... Denetim sırasında belirlenen bulgularla ilgili olarak, Birim yetkilileri ile görüş alış verişinde bulunulmuştur. <i>Denetlenen Birimin Mütalaası:</i> Birim yetkililerince, denetim sürecinin işleyişi ve bu süreçte Denetçilik tarafından dile getirilen bulgu ve öneriler olarak olumlu karşılanmış olup, bulgularla ilgili Taslak Denetim Raporu’na yazılı olarak cevap verileceği belirtilmiştir. <i>Toplantıya Katılanlar:</i> <i>(İsim Unvan ve İmzalar)</i>

Şekil 3.21. Kapanış Toplantısı Tutanağı Uygulama Örneği.³⁴⁰

3.4.3. İç Denetimde Raporlama

Ajanslarda iç denetçi tarafından, denetim programlarında yer alan her bir iç denetim faaliyeti için *Ara Rapor* düzenlenmektedir. Denetlenen birimlerle denetim bulguları üzerine yapılan görüşmeler de göz önüne alınarak, önce bir *Taslak İç Denetim Raporu* hazırlanmakta, bu rapor ilgili birime gönderilmekte ve rapora ilişkin görüşler ve varsa düzeltici tedbirlere ilişkin eylem planları en geç on gün içinde iç denetçilere yazılı olarak bildirilmektedir.³⁴¹

³³⁹ OKA. (2011). 20; BAKA. (2011). 18; BEBKA. (2012). 41; GMKA. (2011). 45-46.

³⁴⁰ Pilot Ajans. (2016). *İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu*, Sayı: 2016/1.

³⁴¹ BAKA. (2011). 18; OKA. (2011). 20; BEBKA. (2012). 41-43; GMKA. (2011). 47-48.

İç denetçi, Taslak İç Denetim Raporuna verilen cevapları dikkate alarak, nihai İç Denetim Raporunu en geç on gün içinde Genel Sekreterliğe sunmaktadır. *Nihai İç Denetim Raporu* genel sekreter tarafından değerlendirilip onaylandıktan sonra ise ilgili birimlere “bilgi ve gereği yapılmak üzere” gönderilmektedir.³⁴²

Öte yandan, ajanslarda iç denetim faaliyetleri kapsamındaki danışmanlık hizmetleri; acil ve özel durumları da kapsayan yazılı ve yazılı olmayan faaliyetler olarak gerçekleştirilmektedir. Yazılı Danışmanlık Faaliyetleri; resmi nitelikte bir süreç ve sonuç içeren ve tanımlanmış bir iş programına dayanan faaliyetlerdir. Yapılacak çalışmalar sonucu hazırlanan ve danışmanlık kapsamı, gerekçesi, elde edilen bilgi ve bulgular ile sonuç ve önerileri içeren istişari nitelikteki *İnceleme/Danışmanlık Raporu* Genel Sekreterliğe sunulmaktadır. İnceleme/Danışmanlık Raporları Genel Sekreterlik onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bu raporlarla ilgili olarak, iç denetçilerin herhangi bir icrai sorumluluğu bulunmamakta olup, uygulama sorumluluğu tamamen Genel Sekreterliğe aittir.³⁴³

Ajanslarda ayrıca iç denetçi tarafından, her yılın Ocak-Haziran faaliyet dönemine ilişkin *Altı Aylık İç Denetim Raporu* hazırlanmaktadır. Bu raporda, ara raporların bulgularına, önerilerine, bunlara ilişkin eylemlere, eylem sonuçlarına ve riskli alanlara özet olarak yer verilmektedir. Bu rapor iç denetçi tarafından, Genel Sekreterliğe sunulmakta, genel sekreter tarafından da kendi görüşü eklenerek Yönetim Kuruluna iletilmektedir. Yönetim Kurulunun değerlendirme ve taleplerine göre rapor sunumu iç denetçiler tarafından ayrıntılı olarak yapılabilmektedir. Ajanslarda iç denetçi tarafından bir de yılsonlarında *Yıllık İç Denetim Raporu* hazırlanmaktadır. Bu raporda da yine ara raporların bulgularına, önerilerine, bunlara ilişkin eylemlere, eylem sonuçlarına ve riskli alanlara özet olarak yer verilmektedir. Ayrıca, İç Denetim Programına kıyasla gerçekleşen denetim faaliyetleri de özetlenmektedir. Yıllık İç Denetim Raporu öncelikle genel sekreterin değerlendirme ve onayına sunulmakta, daha sonra da genel sekreter tarafından Yönetim Kuruluna ve Kalkınma Kuruluna sunulmaktadır. Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulunun değerlendirme ve taleplerine göre iç denetçi tarafından ayrıntılı rapor sunumu yapılabilmektedir.³⁴⁴

³⁴² OKA. (2011). 20; BAKA. (2011). 18-19; BEBKA. (2012). 43-44; GMKA. (2011). 48-49.

³⁴³ BEBKA. (2012). 9-10; OKA. (2011). 8; BAKA. (2011). 9; GMKA. (2011). 8.

³⁴⁴ Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği, Md. 9.

3.4.4. İzleme

Kalkınma ajanslarında denetim ve danışmanlık faaliyetleri sonucu raporlara alınan düzeltici işlem ve tavsiyelerin eylem planları dâhilinde belirtilen sürelerde yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla ilgili birimlerce, raporlar üzerine yapılan işlemler veya işlem yapılmama gerekçeleri iç denetçiye bildirilmekte ve düzeltici işlemin gerçekleştirilmesinin belli bir süre gerektirmesi durumunda ise, bu husus denetim raporuna verilen cevapta belirtilerek sonuçlar hakkında iç denetçiye ve genel sekretere daha sonra dönemsel olarak bilgi verilmektedir.³⁴⁵

Altı Aylık ve Yıllık İç Denetim Raporlarında belirtilen önerilerin ve düzeltici eylem planlarının yerine getirilip getirilmediği ise ilgisine göre Yönetim Kurulu ve/veya genel sekreter tarafından izlenebilmektedir. Ayrıca Kalkınma Kurulu Yıllık İç Denetim Raporlarında belirtilen hususlara ilişkin varsa, tespit ve önerilerini Yönetim Kuruluna bildirilmekte ve Yönetim Kurulu tarafından da bu tespit ve öneriler dikkate alınarak gerekli izlemeler yapılmaktadır.

3.5. İç Kontrol Sisteminin Periyodik Değerlendirmesi

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "İç kontrol sistemi" başlıklı 11'inci maddesi kapsamında, kalkınma ajanslarının iç kontrol sistemleri, iç denetçinin görüşü alınarak genel sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile oluşturulmuştur. Bu kapsamda ayrıca ajansların iç kontrol sistemleri, iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikâyetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmekte ve bu değerlendirmelerin sonuçları da Bakanlığa bir rapor hâlinde sunulmaktadır. Dolayısıyla bu kapsamda iç denetimle ilgili yıllık çalışmalar da Bakanlığa özetle iletilmektedir.

³⁴⁵ BAKA. (2011). 19; OKA. (2011). 22; BEBKA. (2012). 44-46; GMKA. (2011). 50-53.

3.6. İç Denetim Sisteminin Dış Değerlendirmesi

Kalkınma ajanslarında iç denetim; mali yeterlilik denetimi, bağımsız dış denetim ve Sayıştay denetimi kapsamında dış değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu değerlendirmeler ajansların iç denetçilerinin niteliği, performansı ve iç denetim sisteminin işleyişi yönünden yapılmaktadır.

Bu kapsamda ajansların “mali yönetim yeterliği” tespit edilirken yeterlik komisyonunca; “kurumsal kapasite ve organizasyonel yapı”, “veri akış ve raporlama sistemi”, “iç kontrol ve risk değerlendirme yapabilme kapasitesi”, “sözleşme yapabilme ve ödeme süreçleri”, “bilgi teknolojileri kullanımı” ve “muhasabe ve izleme - değerlendirme sisteminin etkin kullanımı” temel konuları denetim kapsamında ele alınmaktadır.

Daha önce de açıklandığı üzere, kalkınma ajanslarının ulusal kaynakları kullandırabilmesi için ulusal akreditasyon olarak nitelenen mali yönetim yeterlilik denetiminden olumlu not alması gerekmektedir. 2012 ve 2013 yıllarında kalkınma ajanslarında yapılan bu denetimlerde, yeterlilik komisyonları tarafından, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nde belirtilen “Kamu İç Kontrol Standartları” esas alınmıştır. Bu kapsamda, “İzleme Standartları” başlığı altında ajansların iç denetimine ilişkin karşılanması gereken standartlar şunlardır:³⁴⁶

- (İS 17.4) İç kontrolün değerlendirilmesinde, yöneticilerin görüşleri, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınmalıdır.
- (İS 18) İç denetim: İdareler fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetini sağlamalıdır.
- (İS 18.1) İç denetim faaliyeti İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından belirlenen standartlara uygun bir şekilde yürütülmelidir.
- (İS 18.2) İç denetim sonucunda idare tarafından alınması gerekli görülen önlemleri içeren eylem planı hazırlanmalı, uygulanmalı ve izlenmelidir.

Yukarıdaki standartlardan görüleceği üzere, mali yeterlilik denetimlerinde kalkınma ajanslarının iç denetimi; nitelik, çalışma ve işleyiş açısından denetlenmektedir.

Öte yandan, “bağımsız dış denetimler” kapsamında, ajansların iç kontrol sistemleri; organizasyonel yapılanma, insan kaynakları, iş ve karar süreçleri, yöntemleri, mali hususları ve risk yönetimini de içeren kontrol mekanizmaları, muhasabe ve kayıt sistemi, bilgi sistemleri altyapısının niteliği ve işleyişi gibi hususlar bakımından değerlendirilerek

³⁴⁶ Maliye Bakanlığı. (2007). Kamu İç Standartları Tebliği.

raporlanmaktadır. Bu kapsamda dış denetçiler, ajansların iç denetim sisteminin güvenilirliği açısından asgari olarak; iç denetçinin fiilen sahip olduğu yetkileri, işlevleri, çalışma yöntemini, raporunda ulaştığı sonuçların yönetimce ne ölçüde değerlendirildiğini, iç denetçinin nitelik bakımından yeterliğini, iç denetimlerdeki planlama ve gözetim ile incelemelerin kapsam, içerik ve zamanlamasının yeterliğini değerlendirerek raporlamaktadır.³⁴⁷

Bir diğer dış denetim ajanslarda *Sayıştay* denetimidir. Sayıştay tarafından kalkınma ajanslarında yürütülen düzenlilik denetimleri kapsamında, özellikle iç denetime ilişkin tetkikler, Sayıştay Düzenlilik Denetimi Rehberi'nin³⁴⁸ “Planlama - Kurum İç Kontrol Sisteminin Tanınması” bölümünün, “İç Denetim Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi” başlıklı kısmında yer almaktadır.

Bu kapsamda, iç denetim faaliyetlerinin değerlendirilmesi; iç denetim faaliyetlerin kapsamının yeterliliği, yürütülen iç denetim prosedürleri ve ulaşılan sonuçların uygunluğunu içermektedir.

Değerlendirmelerde şu kriterler göz önünde bulundurulmaktadır:

- *İç denetimin mevzuatta öngörülen nitelikleri haiz ve sertifikalara sahip görevlilerce yürütülüp yürütülmediği,*
- *İç denetçilerin çalışmalarının kontrol edilmesi, gözden geçirilmesi ve belgelendirilmesinin uygun şekilde yapılıp yapılmadığı,*
- *Makul bir denetim sonucuna ulaşmak üzere yeterli denetim kanıtının elde edilip edilmediği,*
- *Ulaşılan sonuçların uygunluğu ve bu sonuçların raporlara dâhil edilip edilmediği,*
- *İç denetim tarafından raporlanan düzensizlik ve aykırılıkların kurum yönetimi tarafından uygun şekilde çözümlenip çözümlenmediği.*

Sayıştay denetçileri, yukarıdaki ölçütler ışığında iç denetim çalışmalarının güvenilirliğini, ayrıca yürüteceği denetimin amaçlarına göre de değerlendirmektedir. Bu değerlendirmeler ile aynı zamanda iç denetim çalışmalarından yararlanılacak konular da belirlenmektedir. Sayıştay denetçisi tarafından, ajansın iç denetiminin değerlendirilmesi sonucunda, rutin olarak denetimlerde kullanılan “İç Kontrol Sistemini Değerlendirme Formu”nun iç denetimle ilgili bölümleri düzenlenmektedir.

³⁴⁷ Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği, md. 11.

³⁴⁸ Sayıştay. (2014). *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, Versiyon No: 2014/3, 34.

3.7. Pilot Ajansın Uluslararası Standartlara Uyum Düzeyinin Değerlendirilmesi

Daha önce de belirtildiği gibi kalkınma ajanslarında iç denetim süreci araştırılırken, bir kalkınma ajansı araştırma örnekleme içinde pilot ajans olarak seçilmiş ve bu ajansın iç denetim sistemi ve uygulamaları hakkında kurum içi mevzuat incelemesi ve rapor ve doküman analizleri yapılmıştır. Çalışmanın bu kısmında ise pilot ajansın iç denetim sistemi ve uygulamaları Uluslararası İç Denetim Standartları ile bire bir karşılaştırılarak analiz edilmiştir. Ayrıca bu kısımda pilot ajansın AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyi de değerlendirilerek, güncel iç denetim sorunları ele alınmıştır. Buradaki amaç, Türkiye’deki kalkınma ajanslarının tek tip organizasyon yapısına sahip olmaları nedeniyle, pilot ajanstaki incelemeler sonucu ajansların aynı kurguya sahip olan iç denetim sistemi ve benzer durumda olan uygulamaları ile ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olmak ve tezin bir sonraki bölümünde yapılacak mülakatlar için sağlam bir alt yapı oluşturmaktır.

3.7.1. Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyi

Pilot ajansta Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi (Çizelge: 3.1) yardımıyla incelenmiştir. Burada her bir nitelik standardının tanımı ve durum açıklamaları dikkate alınarak pilot ajanstaki sistem ve uygulamalar bire bir karşılaştırılmış; sonuçları “uyumlu”, “kısmen uyumlu” ve “uyumsuz” şeklinde üçlü kategoriye göre değerlendirilmiştir.

Bu değerlendirme sonuçlarına göre;

1000, 1010, 1112, 1120, 1200, 1210, 1220, 1230 ve 1322 sayılı standartlara uyum düzeyi, “uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1100 Bağımsızlık ve Objektiflik Standardına uyum düzeyi; iç denetimin ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu’na bağlı olmak yerine, icra organı olan genel sekretere bağlı olması ve Yönetim Kurulu ile etkileşimin ancak genel sekreter kanalı ile mümkün olması nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1110 Kurum İçi Bağımsızlık Standardına uyum düzeyi; iç denetim fonksiyonunun ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu’na bağlı olmak yerine, icra organı olan genel sekretere bağlı olması ve bu durumun sistematik olarak bağımsız raporlamayı olumsuz etkileyebilecek bir durum olması nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

Çizelge 3.1. Pilot Ajansın Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Durumu

Sıra No	Standart No	Standartın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu
1	1000	Amaç, Yetki ve Sorumluluklar			√
2	1010	Zorunlu Rehberin İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması			√
3	1100	Bağımsızlık ve Objektiflik		√	
4	1110	Kurum İçi Bağımsızlık		√	
5	1111	Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim		√	
6	1112	İç Denetim Yöneticisinin İç Denetim Haricindeki Görevleri			√
7	1120	Bireysel Objektiflik			√
8	1130	Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması		√	
9	1200	Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat			√
10	1210	Yeterlilik			√
11	1220	Azamî Meslekî Özen ve Dikkat			√
12	1230	Sürekli Meslekî Gelişim			√
13	1300	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı		√	
14	1310	Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri		√	
15	1311	İç Değerlendirmeler		√	
16	1312	Dış Değerlendirmeler		√	
17	1320	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama	√		
18	1321	“Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması	√		
19	1322	Aykırılıkların Açıklanması			√
<i>Toplam</i>			2	8	9
<i>% Oranı</i>			10,6	42,1	47,3

1111 *Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim Standardına uyum düzeyi*; İç denetimin Yönetim Kurulu ile etkileşiminin ancak genel sekreter kanalı ile mümkün olması ve doğrudan etkileşim olanağının sistematik olarak zayıf olması nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1130 *Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması Standardına uyum düzeyi*; ajansın icra organı olan genel sekretere bağlı olarak iç denetim çalışmalarını yürütmenin bağımsızlık ve objektifliği sistematik olarak olumsuz etkileyen bir husus olması nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak belirlenmiştir.

1300 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programı (KGGP) Standardına uyum düzeyi;* ajansta mevzuata göre 1 iç denetçi istihdamı öngörülmesinin, KGGP'nın uygulanmasına yeterli imkân vermemesi, buna karşılık KGGP dâhilindeki süreçlerin yıllık Sayıştay denetimleri ile Bağımsız Dış denetimlerde düzenli olarak incelenmesi nedeniyle, “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1310 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklikleri Standardına uyum düzeyi;* ajansta yasal olarak 1 iç denetçi istihdamının öngörülmesinin KGGP'nın tam olarak uygulanmasına yeterli imkân vermemesi nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1311 *İç Değerlendirmeler Standardına uyum düzeyi;* ajansta yasal olarak 1 iç denetçi istihdamı öngörülmesi ve profesyonel anlamda iç değerlendirmelerin tam olarak yapılamaması nedeniyle, “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1312 *Dış Değerlendirmeler Standardına uyum düzeyi;* Sayıştay ve bağımsız denetim şirketlerince her yıl gerçekleştirilen dış denetimlerde iç denetim süreçleri incelendiğinden ve bunun dışında iç denetimin profesyonel anlamında dış değerlendirmesinin yapılmamasından dolayı, “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

1320 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama Standardına uyum düzeyi;* ajansta KGGP hakkında raporlama yapılmamasından dolayı “uyumsuz” olarak değerlendirilmiştir.

1321 *“Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması Standardına uyum düzeyi;* KGGP'nın gereklerinin tam olarak sağlanamaması ve bu nedenle “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” ibaresi kullanılamaması nedeniyle “uyumsuz” olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, pilot ajansta Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi değerlendirmesinde; “uyumlu” standart sayısı 9, % oranı 47,3; “kısmen uyumlu” standart sayısı 8, % oranı 42,1; “uyumsuz” standart sayısı ise 2 ve % oranı 10,6 olarak bulunmuştur.

3.7.2. Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Düzeyi

Pilot ajansta Uluslararası Performans Standartlarına uyum düzeyi (Çizelge: 3.2) yardımıyla incelenmiştir. Burada her bir performans standardının tanımı ve durum açıklamaları dikkate alınarak pilot ajanstaki uygulamalar bire bir karşılaştırılmış; sonuçları

“uyumlu”, “kısmen uyumlu” ve “uyumsuz” şeklinde üçlü kategoriye göre değerlendirilmiştir.

Çizelge 3.2. Pilot Ajansın Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Durumu

Sıra No	Standart No	Standartın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu
1	2000	İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi			√
2	2010	Planlama			√
3	2020	Bildirim ve Onay			√
4	2030	Kaynak Yönetimi			√
5	2040	Politika ve Prosedürler			√
6	2050	Eşgüdüm (Koordinasyon) ve İtimat			√
7	2060	Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar			√
8	2070	Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk			√
9	2100	İşin Niteliği			√
10	2110	Yönetişim/Kurumsal Yönetim		√	
11	2120	Risk Yönetimi			√
12	2130	Kontrol			√
13	2200	Görev Planlaması			√
14	2201	Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler			√
15	2210	Görev Amaçları			√
16	2220	Görev Kapsamı			√
17	2230	Görev Kaynaklarının Tahsisi			√
18	2240	Görev İş Programı			√
19	2300	Görevin Yapılması			√
20	2310	Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması			√
21	2320	Analiz ve Değerlendirme			√
22	2330	Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi			√
23	2340	Görevin Gözetim ve Kontrolü		√	
24	2400	Sonuçların Raporlanması			√
25	2410	Raporlama Kıstasları			√
26	2420	Raporlamaların Kalitesi			√
27	2421	Hata ve Eksiklikler			√
28	2430	“Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması	√		
29	2431	Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması			√
30	2440	Sonuçların Dağıtımı			√
31	2450	Genel Görüşler			√
32	2500	İlerlemenin Gözlenmesi			√
33	2600	Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi			√
<i>Toplam</i>			1	2	30
<i>% Oranı</i>			3,0	6,0	91,0

Bu değerlendirme sonuçlarına göre;

2000, 2010, 2020, 2030, 2040, 2050, 2060, 2070, 2100, 2120, 2130, 2200, 2201, 2210, 2220, 2230, 2240, 2300, 2310, 2320, 2330, 2400, 2410, 2420, 2421, 2431, 2440, 2450, 2500 ve 2600 sayılı standartlara uyum düzeyi, “uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

2110 *Yönetişim/Kurumsal Yönetim Standardına uyum düzeyi*; iç denetimin Yönetim Kurulu ile doğrudan iletişiminin bulunmaması, genel sekretere bağlı görev yapılması ve zaman zaman diğer birimlerle ilişkilere de bu durumun yansımalarının olması nedeniyle “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

2340 *Görevin Gözetim ve Kontrolü Standardına uyum düzeyi*; ajansta 1 iç denetçi çalışması, ara raporların genel sekreter onayı ile sonuçlanması nedeniyle, klasik hiyerarşik denetim dışında görevlerin profesyonel gözetim ve kontrolünün yeterli düzeyde sağlanamamasından dolayı “kısmen uyumlu” olarak değerlendirilmiştir.

2430 *“Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması Standardına uyum düzeyi*; ajansta KGGP’nin gerekleri tam olarak sağlanamaması ve bu ibarenin kullanılmaması nedeniyle “uyumsuz” olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, pilot ajansta Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyi değerlendirmesinde; “uyumlu” standart sayısı 30, % oranı 91,0; “kısmen uyumlu” standart sayısı 2, % oranı 6,0; “uyumsuz” standart sayısı ise 1 ve % oranı 3,0 olarak bulunmuştur.

3.7.3. İç Denetim Fonksiyonunun AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi

Pilot ajansta iç denetimin AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyi, akreditasyon kriterleri ile birebir karşılaştırılarak değerlendirilmiş olup, mevcut durum (Çizelge: 3.3) yardımıyla analiz edilmiştir.

Buna göre, 143 sayılı kriter gereği ajansta sürekli olarak görev yapması gereken iç denetçinin pilot ajanstan 2017 yılında ayrılması ve yerine de başka iç denetçi istihdamının sağlanamaması nedeniyle, bu kriterin gereği yerine getirilememektedir. 146, 147 ve 148 sayılı kriterlerin yerine getirilmesi ise ajansta aktif olarak iç denetim faaliyeti yapılmasına bağlı olduğundan 2017 yılından itibaren ve hâlihazırda bu kriterlerin gereği de yerine

getirilememektedir. Ayrıca, pilot ajansın mevcut iç denetim sistem tasarımı ve raporlama uygulaması 149 sayılı akreditasyon kriterine de uyumlu bulunmamaktadır.

Çizelge 3.3. Pilot Ajansın AB Akreditasyon Kriterlerine Göre Durumu

Sıra No	Kriter No	Kriterin Sorusu	Kriterin Cevabı
1	143	Kalkınma ajansında bir iç denetçi var mıdır?	Pilot ajansta 2011 yılından 2017 yılına kadar iç denetçi görev yapmıştır. İç denetçinin ayrılmasından sonra ise yeni istihdam tüm çabalara rağmen halen sağlanamamıştır
2	144	İç denetime ilişkin prosedürler el kitabı var mıdır?	Bu ihtiyacı karşılayan İç Denetim Rehberi mevcuttur
3	145	İç denetim prosedürleri ilgili ulusal yasa ve düzenlemelere uyumlu mudur?	Uyumludur
4	146	İç denetçi görevlerini yerine getirebilmek için gerekli bütün kaynaklara (sertifikalı personel, çalışma odası, ekipman vb.) sahip midir?	İç denetçi görev yaptığı dönemde gerekli kaynaklara sahiptir
5	147	Yıllık iç denetim planı var mıdır?	Son iç denetim planı 2014- 2017 dönemini içermektedir. 2018 yılı için iç denetim planı yoktur.
6	148	İç denetim planı risk değerlendirmesi esaslı mıdır?	Mevcut plan risk değerlendirmesi esaslıdır.
7	149	İç denetimden üst yönetime doğrudan raporlama uygulaması var mıdır?	Raporlamaların tümü öncelikle genel sekretere yapılmaktadır. Ara raporlar dışındaki 6 aylık ve yıllık raporlar ise genel sekreter aracılığıyla Yönetim Kuruluna iletilmektedir. Dolayısıyla üst yönetime doğrudan raporlama yapılmamaktadır.

Dolayısıyla mevcut durum itibariyle pilot ajansın iç denetim fonksiyonunun AB akreditasyonuna hazırlık düzeyi yetersiz bulunmuştur. Buna karşılık, pilot ajansta geçmişte ve hâlihazırda AB akreditasyonları ile ilgili bazı hazırlık çalışmalarının yapıldığı, bu çerçevede ajans yetkililerinin AB akreditasyon kriterleri hakkında gerekli bilgiye sahip olduğu anlaşılmıştır.

3.7.4. Belirlenen İç Denetim Sorunları

Uluslararası İç Denetim Standartları ve AB akreditasyon kriterleri ile yapılan karşılaştırma ve değerlendirmeler sonucu, araştırma örnekleminde içinde pilot olarak seçilen kalkınma ajansında öne çıkan güncel iç denetim sorunları önem sırasına göre aşağıda belirtilmiştir:

1) Ajansların çoğunda olduğu gibi, pilot kalkınma ajansında da son dönemde iç denetçi kurumdan ayrılmış olup, iç denetçi alımına ilişkin yeni sınav ilanları verilmesine rağmen mevzuattaki işe alım şartlarının ağır olması, buna karşılık özlük haklarının da yetersiz olması nedeniyle halen sonuç alınamamıştır.

2) Ajansta iç denetçinin Yönetim Kurulu ile iletişim eksikliği bulunduğu ve iç denetçinin ajans organizasyonda karar organı olan Yönetim Kurulu yerine icra organı olan genel sekretere bağlı görev yapmasının bir organizasyon sorunu olarak öne çıktığı görülmüştür.

3) Ajansta iç denetçinin kurum içi bağımsızlık sorunu bulunduğu, bu sorunun büyük ölçüde bir önceki sorunda tespiti yapılan organizasyon bozukluğundan ileri geldiği ve iç denetim süreçlerinin bu nedenle sağlıklı işlemediği görülmüştür.

4) Ajansın 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında bulunması nedeniyle, iç denetçinin kamu iç denetiminde merkezi uyumlaştırma fonksiyonu icra eden İç Denetim Koordinasyon Kurulunun (İDKK) kurumsal desteğinden yoksun olduğu, eğitim, istişare ve İÇDEN Bilgi Sisteminin kullanımı gibi mesleki ve teknik konularda Kurulun desteğinden yararlanamadığı anlaşılmıştır.

5) Ajansta görev yapan iç denetçinin Bakanlık birimleri ile iletişim eksikliğinin bulunduğu, bu kapsamda Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü nezdinde sorunları iletecek kurumsal bir görüşme ve istişare zemini bulunmadığı görülmüştür.

6) Ajansta iç denetimle ilgili kurum içi yönetim sorunlarının bulunduğu ve bunların büyük ölçüde 2 sayılı sorun ile de bağlantılı olarak ortaya çıktığı görülmüştür.

7) Ajansta “denetim bilgi sistemi” bulunmadığı, dolayısıyla denetimlerde bilgi sistemlerinden yeterli düzeyde yararlanılamadığı görülmüştür.

8) İç denetimde gerekli olan profesyonel gözetim faaliyetinin ajansta icra edilemediği, bunun nedeninin ajanslarda mevzuata göre 1 iç denetçi istihdamı öngörülmesinin olduğu anlaşılmıştır.

9) Ajansta ayrıca iç denetimde kurum içi objektiflik sorununun da oluşabildiği görülmüştür. Mevcut organizasyon yapısı nedeniyle kurum içi bağımsızlığın zayıf olmasının beraberinde kurum içi tarafsızlık sorununu da beraberinde getirebildiği anlaşılmıştır.



4. BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ İÇ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULAMALARININ ULUSLARARASI STANDARTLARA UYUM DÜZEYİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMA

Bu bölümde çalışmanın bir önceki bölümünde araştırma örnekleme için pilot olarak seçilen kalkınma ajansında yapılan inceleme ve analiz çalışmalarından yola çıkılarak, genel olarak kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamalarının Uluslararası İç Denetim Standartlarına uyum düzeyine ilişkin yapılan araştırmanın içeriğine ve bulgularına değinilecektir. Öncelikle araştırmanın amacı, dayandığı varsayımlar, kapsamı, sınırlılıkları ve kullanılan araştırma yöntemi ile veri toplama tekniği ayrıntılı olarak açıklanacak, daha sonra ise mülakat soruları, mülakata katılan katılımcıların profili ve mülakatlar sonucu elde edilen bulgular değerlendirilecektir.

4.1. Araştırmanın Amacı ve Dayandığı Varsayımlar

Türkiye’de kalkınma ajansları AB sürecinde yönetim ve stratejik yönetim yaklaşımları üzerine kurgulanmış yeni kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. AB sürecinde kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş amacına uygun olarak kamu hizmetlerini yürütebilmesi ve beklenen performansı gösterebilmesi için, stratejik yönetim ve yönetim anlayışına uygun uluslararası standartlarda iç denetim fonksiyonu ile desteklenmesi gerekmektedir. Öte yandan, AB üyelik sürecinde AB kaynaklarını aracı olarak kullanılabilmek için kalkınma ajanslarının AB akreditasyonlarından geçmesi gerekmektedir. AB akreditasyon süreçleri ve mevcut akreditasyon kriterleri göz önüne alındığında, iç denetim, güvence ve danışmanlık faaliyetleriyle ajansların iç kontrol sistemlerinin vazgeçilmez bir unsuru olup, akreditasyonlarda kilit bir öneme sahip bulunmaktadır. Başka bir deyişle AB akreditasyon sürecinde kalkınma ajanslarının iç denetim fonksiyonlarının etkin hale getirilmesi zorunlu olup, uluslararası iç denetim standartlarına uyumlu bir iç denetim sistemine sahip olmayan kalkınma ajanslarının AB kaynaklarını aracı olarak kullanması mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamalarının uluslararası iç denetim

standartlarına uyum ve AB akreditasyonlarına hazırlık düzeylerini değerlendirmek ve güncel iç denetim sorunlarına uluslararası standartlarda çözüm önerileri geliştirmektir.

Çalışmanın temel varsayımları şunlardır:

a) Kalkınma ajanslarının Türkiye'nin AB sürecinde, 22. fasıl olan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı"nın kritik bir unsuru olduğu varsayılmaktadır.

b) Kalkınma ajanslarında tek tip organizasyon yapısı bulunduğu iç denetimle ilgili sorunların diğer ajanslarda da benzer olduğu varsayılmaktadır.

c) Mülakat yapılan katılımcıların, kalkınma ajanslarının kurumsal nitelikteki iç denetim sorunlarına çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlayan bu araştırma kapsamında, sorulara samimi ve dürüstçe cevaplar verdiği varsayılmaktadır.

4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırmanın evreni Türkiye'de kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan 26 kalkınma ajansı olup, mülakat çalışmasında tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak 26 kalkınma ajansının en az % 50'sine tekabül eden 13 kalkınma ajansının iç denetim sistemi ve uygulamalarının araştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda her bir kalkınma ajansından iç denetçi ve/veya genel sekreter düzeyinde en az 1 yetkili ve koordinatör Bakanlıktan da en az 3 iç denetçi ile ve toplamda 25 kişiyle mülakat yapılması planlanmıştır.

Hem ajansların tümü, hem de yetkili konumdaki katılımcıların tümü araştırma kapsamına alınmadığından, bu husus araştırmanın bir sınırlılığı olarak görülebilecektir. Ancak araştırma sonucunda elde edilecek bulgular kalkınma ajanslarındaki tek tip organizasyon yapısı ve benzer iç denetim sistem ve uygulamaları nedeniyle araştırma kapsamında bulunmayan kalkınma ajansları için de yol gösterici olabilecektir.

Öte yandan, araştırma konusunun kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulama sorunları ile ilgili olması nedeniyle, araştırma sırasında mülakat yapılacak katılımcıların iç denetim süreç ve uygulamalarının içeriğine ilişkin "gizlilik" gerekçesi ile sınırlı açıklama yapması ve/veya "sorumluluk psikolojisi" ile gerçek durumu aksettirmemesi olasılığı araştırmanın bir diğer riskli alanı ve sınırlılığıdır.

4.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada nitel araştırma yöntemi kullanılmış olup, konuyla ilgili derinlemesine bilgi edinilmesi hedeflendiğinden, veri toplama tekniği olarak mülakat tercih edilmiştir. Bu amaçla pilot ajanstaki çalışmalardan yola çıkılarak yarı yapılandırılmış bir mülakat formu (Ek-3) hazırlanmış ve katılımcılar telefon ve e-posta yoluyla bilgilendirilerek kendilerinden mülakat randevusu istenmiştir. Mülakat yapmak amacıyla 34 kişiyle ön görüşme yapılmasına karşılık, talebimize olumlu cevap veren 24 kişiyle mülakat gerçekleştirilebilmiştir.

Konuyla ilgili en doğru değerlendirmeler, iç denetim sürecinde bizzat rol alan kalkınma ajansı iç denetçileri, genel sekreterler ve Bakanlık iç denetçileri tarafından yapılabileceğinden, bu çalışmanın kapsamına kalkınma ajansı iç denetçileri, genel sekreterler ve Bakanlık iç denetçileri alınmıştır. Öte yandan, mülakat randevusu istenen 3 kalkınma ajansının genel sekreterleri tarafından, ajanslarında iç denetçi görev yapmaması nedeniyle iç denetimle ilgili işlerin birim başkanı veya koordinatör olarak görev yapan personele tevdi edilmesinden dolayı kendileriyle mülakat yapılmasının tavsiye edilmesi üzerine, ayrıca 2 birim başkanı ve 1 koordinatörle de mülakat yapılmıştır.

Katılımcılar tarafından, kalkınma ajanslarının iç denetim fonksiyonunun Uluslararası İç Denetim Nitelik ve Performans Standartlarına ve Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık düzeyi ayrıntılı olarak değerlendirilmiş, iç denetimle ilgili güncel sorunlar da öncelik sırasına göre değerlendirilerek bunlara ilişkin çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

4.4. Katılımcıların Profili

Araştırmada mülakatlar yoluyla, Türkiye’de kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan 26 kalkınma ajansından % 50’sine tekabül eden en az 13 kalkınma ajansının iç denetim sistemi ve uygulamaları ile ilgili bilgi edinilmesi hedeflenmiş, araştırma sonucunda ise bu hedef aşılarak 26 kalkınma ajansının % 76,9’una tekabül eden 20 kalkınma ajansı hakkında bilgi edinilebilmiştir. Ancak toplamda 25 katılımcı ile mülakat planlanmasına karşılık, talebimize cevap veren 24 kişiyle mülakat yapılabilmıştır. Katılımcıların profili (Çizelge 4.1)’de ayrıntılı olarak görülmektedir:

Çizelge 4.1. Katılımcıların Profili

<i>Cinsiyeti</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>	<i>Yaşı</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>
Bay	23	95,8	25-35	4	16,6
Bayan	1	4,2	36-45	17	70,8
			46-55	2	8,4
			56 +	1	4,2
<i>Eğitim Durumu</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>	<i>Mesleki Tecrübesi (Yıl)</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>
Lisans	9	37,5	1-8	1	4,2
Y. Lisans	10	41,7	9-16	7	29,1
Doktora	5	20,8	17-24	14	58,3
Diğer			25 -32	2	8,4
<i>Kurumu</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>	<i>Görevi</i>	<i>Sayısı</i>	<i>% Oranı</i>
Kalkınma Ajansı	21	87,5	KA Ajansı İç Denetçisi	13	54,1
Kalkınma Bakanlığı	2	8,3	Bakanlık İç Denetçisi	1	4,2
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1	4,2	Bakanlık İç Denetim Birim Başkanı	2	8,3
Diğer			Ajans Genel Sekreteri	5	20,9
			Ajans Birim Başkanı	2	8,3
			Ajans Koordinatör	1	4,2
<i>Yabancı Dili</i>	<i>Sayısı</i>	<i>Mesleki Sertifika ve Belgeleri</i>	<i>Sayısı</i>		
İngilizce	20	Kamu İç Denetçi Sertifikası	11		
Arapça	1	CIA	3		
Almanca	3	CCSA	1		
Fransızca	1	CFSA			
		CRMA	6		
		SMMM	3		
		YMM	3		
		CISA	1		
		CGAP	6		
		Bağımsız Denetçi	2		
		CRISC	1		
		PMP	1		
		Sağlık Akreditasyon Denetçi Sertifikası	1		

Araştırmaya katılanların cinsiyetlerine göre dağılımına baktığımızda, sadece 1'inin "bayan", 23'ünün "bay" olduğu görülmektedir.

Katılımcıların % 70,8 gibi büyük bir çoğunluğu 36-45 yaş, % 16,6'sı 25-35 yaş aralığındadır. 46-55 yaş aralığında bulunanların oranı % 8,4 iken 56 yaş üzeri olanlar ise 1 kişiyle % 4,2 oranındadır.

Katılımcılardan 9'u lisans, 10'u yüksek lisans, 5'i doktora eğitimini tamamlamış olup, çoğunluk yüksek lisans mezunlarından oluşturmaktadır. Yüksek lisans mezunlarının oranı % 41,7, lisans mezunlarının oranı % 37,5 ve doktora mezunlarının oranı ise % 20,8'dir.

Katılımcıların çoğunluğu % 58,3 oranı ile 17-24 yıl mesleki tecrübeye sahiptir. 9-16 yıl arası mesleki tecrübeye sahip olanların oranı % 29,1, 25-32 yıl arası tecrübe sahibi olanların oranı % 8,4, 1-8 yıl arası tecrübeye sahip olanların oranı ise % 4,2'dir.

Katılımcılardan 21'i kalkınma ajanslarında, 2'si Kalkınma Bakanlığı'nda ve 1'i Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda görev yapmıştır/yapmaktadır. Dolayısıyla katılımcıların çoğunluğu % 87,5 oranı ile kalkınma ajansları çalışanlarıdır.

Katılımcılar arasında kalkınma ajansları çalışanlarından; 13'ü iç denetçi, 5'i genel sekreter, 2'si birim başkanı ve 1'i koordinatör unvanına sahiptir. Katılımcılardan, Kalkınma Bakanlığı'nda görev yapmış olan 2'si iç denetim birimi başkanı, 1'i ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı iç denetçisidir.

Katılımcılardan 20'si İngilizce, 3'ü Almanca, 1'i Fransızca ve 1'i de Arapça bilmektedir. Dolayısıyla katılımcıların büyük bir çoğunluğu yabancı dil olarak İngilizce bilmektedir.

Katılımcıların sahip olduğu mesleki sertifikalara bakıldığında; kamu iç denetçi sertifikasına sahip olanların sayısı 11, CRMA ve CGAP sertifikalarına sahip olanların sayısı 6, CIA, SMMM ve YMM sertifika ve belgelerine sahip olanların sayısı 3, Bağımsız Denetçilik belgesine sahip olanların sayısı 2, CCSA, CISA, CRISC, PMP ve Sağlık Akreditasyon Denetçisi Belge ve Sertifikalarına sahip olanların sayısı ise 1'dir. Bunlardan, CRMA, CGAP, CIA, CCSA, CISA, CRISC ve PMP uluslararası sertifika niteliğindedir. Dolayısıyla katılımcıların çoğunluğu üst düzey mesleki bilgi ve sertifikasyona sahip profesyonellerdir.

4.5. Mülakat Soruları

Araştırmada kullanılan yarı yapılandırılmış mülakat formunda katılımcılara sorulan sorular, istenen cevaplar, cevapların kategorileştirilmesi ve istenen durum açıklamaları şu şekildedir:

1. Soru: *Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi hakkında bilgi verir misiniz? Özellikle “uyumsuzluk” bulunan standartlarla ilgili açıklama yapar mısınız?*

Bu soru başlığı altında, 19 adet Uluslararası İç Denetim Nitelik Standardına uyum durumuna ilişkin katılımcılara 19 adet detay soru sorulmuş olup, soruların üçlü kategori (*uyumlu, kısmen uyumlu, uyumsuz*) çerçevesinde cevaplanması ve özellikle uyumsuzluk bulunan standartlara ilişkin açıklama yapılması istenmiştir.

2. Soru: *Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyi hakkında bilgi verir misiniz? Özellikle “uyumsuzluk” bulunan standartlarla ilgili açıklama yapar mısınız?*

Bu soru başlığı altında, 33 adet Uluslararası İç Denetim Performans Standardına uyum durumuna ilişkin katılımcılara 33 adet detay soru sorulmuş olup, soruların üçlü kategori (*uyumlu, kısmen uyumlu, uyumsuz*) çerçevesinde cevaplanması ve özellikle uyumsuzluk bulunan standartlara ilişkin açıklama yapılması istenmiştir.

3. Soru: *Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık durumu hakkında bilgi verir misiniz?*

Bu soru başlığı altında, konuyu detaylandırmak için, 4 detay soru sorulmuş ayrıca 5. detay soru olarak “*Belirtmek İstedığınız Başka Bir Husus Var mıdır?*” sorusuna cevap istenmiştir. Detay soruların ikili kategori (*evet, hayır*) çerçevesinde cevaplanması ve mevcut duruma açıklama getirilmesi istenmiştir.

4. Soru: *Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında, önem sırasına göre, güncel iç denetim sorunları nelerdir? Bu sorunlara ilişkin uluslararası standartlar çerçevesinde ne tür çözümler önerirsiniz? (Not:*

Aşağıda belirtilen konular zorlayıcı veya sınırlayıcı olmayıp, bu bölüm kendi değerlendirmenize göre açıklanmalıdır.)

Bu sorunun cevap bölümdeki muhtemel sorun alanları, inceleme ve analiz yapılan pilot kalkınma ajansındaki çalışmalardan yola çıkılarak belirlenmiş, ayrıca mülakat formuna bunlara ilave “*Diğer sorunlar*” açıklaması ile 11’inci sorun alanı ve açıklama kısmı eklenmiştir. Dolayısıyla sorunun cevap kısmı yarı yapılandırılarak, katılımcılardan bu sorun alanlarını ajanslar açısından değerlendirmeleri, kendi düşüncelerine göre bunlara ekleme yapmaları veya çıkarmaları, öncelik sırası vermeleri ve Uluslararası İç Denetim Standartları çerçevesinde çözüm önerisi getirmeleri istenmiştir.

4.6. Mülakat Bulguları

Yapılan mülakatların sonucunda elde edilen bulgular aşağıda beş başlık altında gruplandırılarak değerlendirilmiştir:

4.6.1. Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyine İlişkin Bulgular

Mülakat sonuçlarına göre, kalkınma ajanslarının Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi ile ilgili verilen cevaplar (Çizelge: 4.2)’de toplu olarak görülmektedir:

Bu sonuçlara göre;

1000 Amaç, Yetki ve Sorumluluklar standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “uyumsuz” diyenlerin sayısı 1’dir.

1010 Zorunlu Rehberin İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı, 7, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

1100 Bağımsızlık ve Objektiflik Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 14, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 4’tür.

Çizelge 4.2. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyumu

Sıra No	Standart No	Standardın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu	Cevap Yok
1	1000	Amaç, Yetki ve Sorumluluklar	1	9	11	3
2	1010	Zorunlu Rehberin İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması	1	7	12	4
3	1100	Bağımsızlık ve Objektiflik	4	14	3	3
4	1110	Kurum İçi Bağımsızlık	5	13	3	3
5	1111	Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim	8	11	2	3
6	1112	İç Denetim Yöneticisinin İç Denetim Haricindeki Görevleri	2	6	13	3
7	1120	Bireysel Objektiflik	2	3	16	3
8	1130	Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması	4	12	4	4
9	1200	Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat		7	14	3
10	1210	Yeterlilik		9	12	3
11	1220	Azamî Meslekî Özen ve Dikkat		8	13	3
12	1230	Sürekli Meslekî Gelişim	2	9	10	3
13	1300	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı	7	11	3	3
14	1310	Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri	7	11	3	3
15	1311	İç Değerlendirmeler	8	8	5	3
16	1312	Dış Değerlendirmeler	5	8	7	4
17	1320	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama	10	6	4	4
18	1321	“Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uyundur” İbaresinin Kullanılması	11	6	3	4
19	1322	Aykırlıkların Açıklanması	4	12	4	4
<i>Toplam</i>			<i>81</i>	<i>170</i>	<i>142</i>	<i>63</i>

1110 Kurum İçi Bağımsızlık Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 5’dir.

1111 Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 2, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 8’dir.

1112 İç Denetim Yöneticisinin İç Denetim Haricindeki Görevleri Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

1120 Bireysel Objektiflik Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 16, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

1130 *Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 4, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 4’tür.

1200 *Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 14, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı ise 7’dir. Standart için “uyumsuz” diyen katılımcı bulunmamaktadır.

1210 *Yeterlilik Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 9,’dur. Standart için “uyumsuz” diyen katılımcı bulunmamaktadır.

1220 *Azamî Meslekî Özen ve Dikkat Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı ise 8’dir. Standart için “uyumsuz” diyen katılımcı bulunmamaktadır.

1230 *Sürekli Meslekî Gelişim Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

1300 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 7’dir.

1310 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 7’dir.

1311 *İç Değerlendirmeler Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 5, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 8’dir.

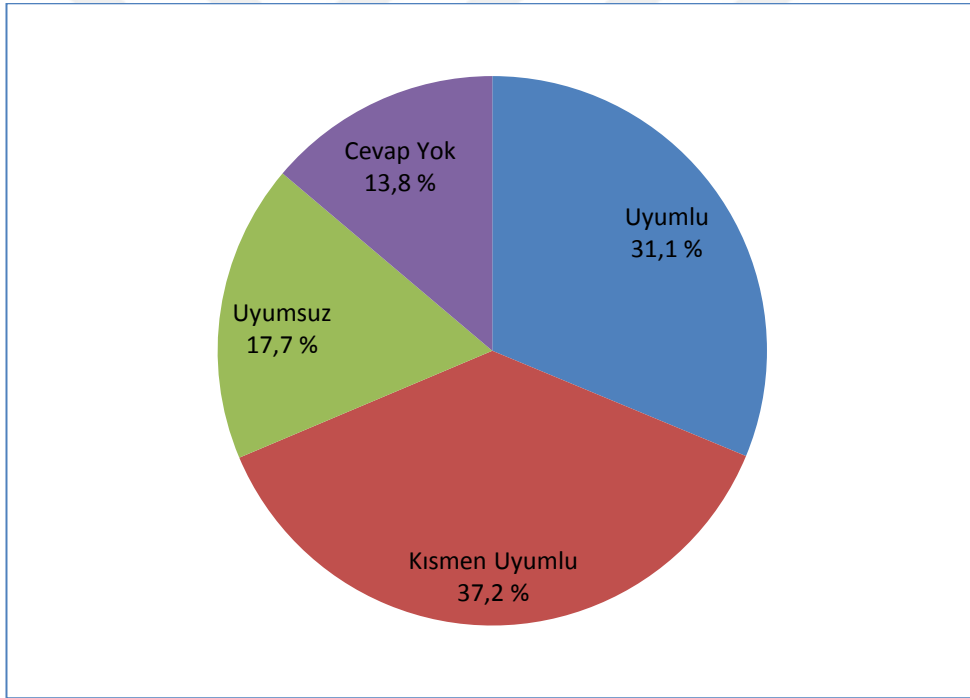
1312 *Dış Değerlendirmeler Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 7, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 5’dir.

1320 *Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 4, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 10’dur.

1321 “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 3, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 11’dir.

1322 Aykırılıkların Açıklanması Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 4, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 4’tür.

Mülakatlar kapsamında her bir standart için sorulan sorulara kategori bazında verilen cevapların toplamı alınarak bütün cevaplar içinde oranlama yapıldığında sonuçlar (Şekil 4.1)’de yer alan grafikte görülmektedir.



Şekil 4.1. Uluslararası Nitelik Standartlarına Uyum Düzeyi Grafiği

Buna göre, Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyine ilişkin sorular için verilen cevaplar derlendiğinde; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin oranı % 31,1 “kısmen uyumlu” diyenlerin oranı % 37,2, “uyumsuz” diyenlerin oranı % 17,7 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 13,8’dir.

4.6.2. Performans Standartlarına Uyum Düzeyine İlişkin Bulgular

Mülakat sonuçlarına göre, kalkınma ajanslarının Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyi ile ilgili verilen cevaplar (Çizelge: 4.3)'te toplu olarak görülmektedir:

Bu sonuçlara göre;

2000 İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 3’tür.

2010 Planlama Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

2020 Bildirim ve Onay Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 15, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2030 Kaynak Yönetimi Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

2040 Politika ve Prosedürler Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 2’dir.

2050 Eşgüdüm (Koordinasyon) ve İtimat Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2060 Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 7, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 3’tür.

2070 Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 7, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 3’tür.

Çizelge 4.3. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Performans Standartlarına Uyumu

Sıra No	Standart No	Standardın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu	Cevap Yok
1	2000	İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi	3	8	10	3
2	2010	Planlama	2	6	13	3
3	2020	Bildirim ve Onay	1	5	15	3
4	2030	Kaynak Yönetimi	2	8	11	3
5	2040	Politika ve Prosedürler	2	6	13	3
6	2050	Eşgüdüm (Koordinasyon) ve İtimat	1	8	12	3
7	2060	Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar	3	7	11	3
8	2070	Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk	3	7	8	6
9	2100	İşin Niteliği		6	12	6
10	2110	Yönetişim/Kurumsal Yönetim	1	10	9	4
11	2120	Risk Yönetimi		11	9	4
12	2130	Kontrol		11	9	4
13	2200	Görev Planlaması		10	10	4
14	2201	Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler		5	14	5
15	2210	Görev Amaçları		5	15	4
16	2220	Görev Kapsamı		5	15	4
17	2230	Görev Kaynaklarının Tahsisi		7	13	4
18	2240	Görev İş Programı		6	14	4
19	2300	Görevin Yapılması		7	13	4
20	2310	Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması		7	13	4
21	2320	Analiz ve Değerlendirme	1	6	12	5
22	2330	Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi		5	15	4
23	2340	Görevin Gözetim ve Kontrolü	6	9	7	2
24	2400	Sonuçların Raporlanması		5	15	4
25	2410	Raporlama Kıstasları		6	14	4
26	2420	Raporlamaların Kalitesi		8	12	4
27	2421	Hata ve Eksiklikler		8	12	4
28	2430	“Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması	7	6	5	6
29	2431	Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması		10	10	4
30	2440	Sonuçların Dağıtımı		6	13	5
31	2450	Genel Görüşler	1	8	10	5
32	2500	İlerlemenin Gözlenmesi	1	8	11	4
33	2600	Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi	1	8	10	5
<i>Toplam</i>			35	238	385	134

2100 *İşin Niteliği Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6’dır. Standart için “uyumsuz” diyen bulunmamaktadır.

2110 *Yönetişim/Kurumsal Yönetim Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2120 *Risk Yönetimi Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 11’dir. Standart için “uyumsuz” diyen bulunmamaktadır.

2130 *Kontrol Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 11’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2200 *Görev Planlaması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 10’dur. Standart için “uyumsuz” diyen bulunmamaktadır.

2201 *Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 14, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5’tir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2210 *Görev Amaçları Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 15, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5’tir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2220 *Görev Kapsamı Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 15, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5’tir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2230 *Görev Kaynaklarının Tahsisi Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 7’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2240 *Görev İş Programı Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 14, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6’dır. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2300 *Görevin Yapılması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 7’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2310 *Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 7’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2320 *Analiz ve Değerlendirme Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2330 *Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 15, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2340 *Görevin Gözetim ve Kontrolü Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 7, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 9, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 6’dır.

2400 *Sonuçların Raporlanması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 15, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 5’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2410 *Raporlama Kıstasları Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 14, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6’dır. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2420 *Raporlamaların Kalitesi Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2421 *Hata ve Eksiklikler Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 12, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8’dir. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2430 *“Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması Standardına* uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 5, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 7’dir.

2431 Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 10’dur. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

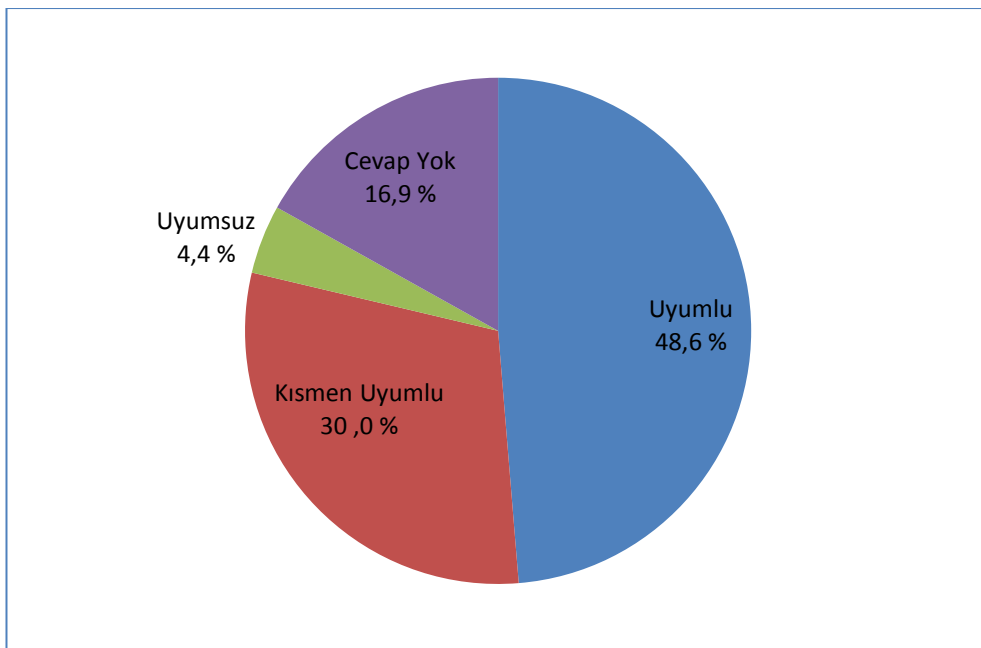
2440 Sonuçların Dağıtım Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 13, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 6’dır. Standart için “uyumsuz” diyen ise bulunmamaktadır.

2450 Genel Görüşler Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2500 İlerlemenin Gözlenmesi Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 11, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

2600 Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi Standardına uyum düzeyine ilişkin; katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin sayısı 10, “kısmen uyumlu” diyenlerin sayısı 8, “uyumsuz” diyenlerin sayısı ise 1’dir.

Mülakat kapsamında her bir standart için sorulan sorulara kategori bazında verilen cevapların toplamı alınarak bütün cevaplar içinde oranlama yapıldığında sonuçlar (Şekil 4.2)’de yer alan grafikte görülmektedir.



Şekil 4.2. Uluslararası Performans Standartlarına Uyum Düzeyi Grafiği

Buna göre, Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyine ilişkin sorulara verilen cevaplar toplam olarak derlendiğinde, katılımcılardan “uyumlu” diyenlerin oranı % 48,6, “kısmen uyumlu” diyenlerin oranı % 30,0, “uyumsuz” diyenlerin oranı % 4,4 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 16,9’dur.

4.6.3. İç Denetimin AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyine İlişkin Bulgular

Mülakat sonuçlarına göre, kalkınma ajanslarında iç denetim fonksiyonunun AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyine ilişkin cevaplar (Çizelge: 4.4)’te toplu olarak görülmektedir.

Çizelge 4.4. Kalkınma Ajanslarının AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi

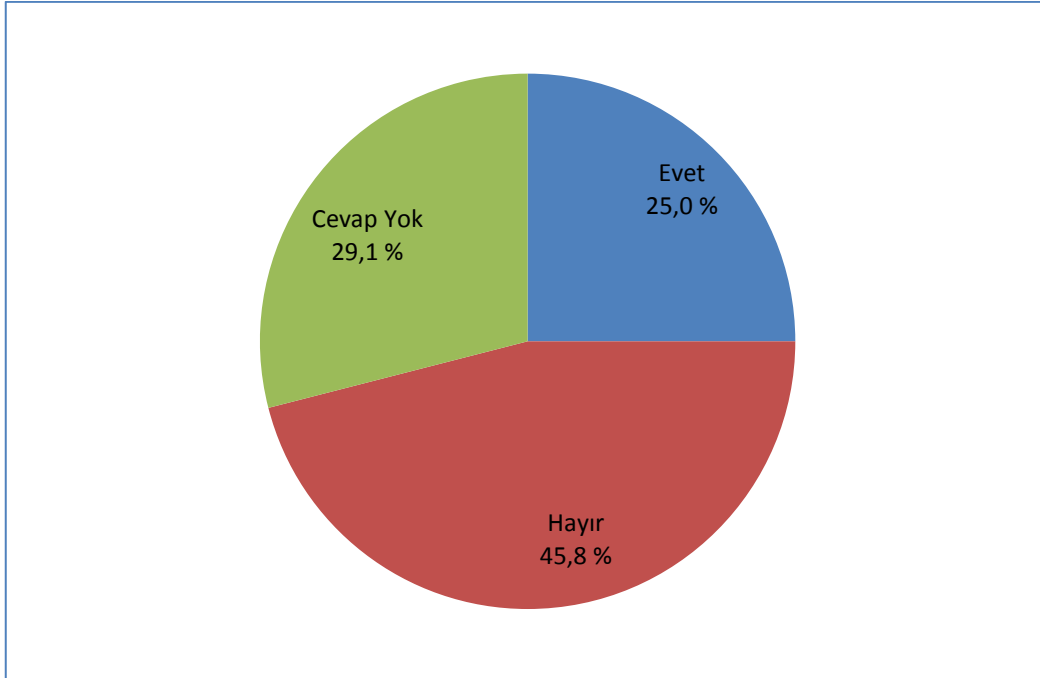
Sıra No	Kriterin Sorusu	Evet		Hayır		Cevap Yok	
		Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
1	Görev yaptığımız ajansta/ajanslarda AB akreditasyonuna ilişkin geçmişte veya hâlihazırda herhangi bir hazırlık mevcut mudur?	8	33,3	10	41,6	6	25,0
2	İç denetime ilişkin AB akreditasyon kriterleri hakkında bilgi sahibi misiniz?	11	45,8	7	29,1	6	25,0
3	Görev yaptığımız ajansta/ajanslarda iç denetim fonksiyonu AB akreditasyonuna hazırdır diyebilir misiniz?	6	25,0	11	45,8	7	29,1
4	AB akreditasyonunun görev yaptığınız ajansın/ajansların iç denetimine etkisinin olumlu olacağını düşünüyor musunuz?	16	66,6	1	4,1	7	29,1
5	Belirtmek İstedığınız Başka Bir Husus Var mıdır?	5	20,8	13	54,1	6	25,0

Bu sonuçlara göre;

1) “Görev yaptığınız ajansta/ajanslarda AB akreditasyonuna ilişkin geçmişte veya hâlihazırda herhangi bir hazırlık mevcut mudur?” sorusuna cevap olarak; katılımcılar tarafından “evet” diyenlerin oranı % 33,3, “hayır” diyenlerin oranı % 41,6, soruya cevap vermeyenlerin oranı ise % 25,0 olmuştur.

2) “İç denetime ilişkin AB akreditasyon kriterleri hakkında bilgi sahibi misiniz?” sorusuna cevap olarak; katılımcılar tarafından “evet” diyenlerin oranı % 45,8, “hayır” diyenlerin oranı % 29,1, soruya cevap vermeyenlerin oranı ise % 25,0 olmuştur.

3) “Görev yaptığınız ajansta/ajanslarda iç denetim fonksiyonu AB akreditasyonuna hazırdır diyebilir misiniz?” sorusuna cevap olarak; katılımcılar tarafından “evet” diyenlerin oranı % 25,0, “hayır” diyenlerin oranı % 45,8, soruya cevap vermeyenlerin oranı ise % 29,1 olmuştur. Bu soruya verilen cevapların yüzde oranları (Şekil 4.3)’te ayrıca grafik olarak verilmiştir.



Şekil 4.3. İç Denetim Fonksiyonunun AB Akreditasyonlarına Hazırlık Düzeyi Grafiği

4) “AB akreditasyonunun görev yaptığınız ajansın/ajansların iç denetimine etkisinin olumlu olacağını düşünüyor musunuz?” sorusuna cevap olarak; katılımcılar tarafından “evet” diyenlerin oranı % 66,6, “hayır” diyenlerin oranı % 4,1, soruya cevap vermeyenlerin oranı ise % 29,1 olmuştur.

5) “Belirtmek İsteddiğiniz Başka Bir Husus Var mıdır?” sorusuna karşılık, katılımcılar tarafından “evet” diyenlerin oranı % 20,8, “hayır” diyenlerin oranı % 54,1, soruya cevap vermeyenlerin oranı ise % 25,0 olmuştur.

4.6.4. İç Denetim Sorunlarına İlişkin Bulgular

Mülakat sonuçlarına göre, kalkınma ajanslarının iç denetim sorunları ile ilgili verilen cevaplar toplu olarak (Çizelge: 4.5)’te görülmektedir. Bu sorunlar ve sunulan çözüm önerileri özetle şunlardır:

Çizelge 4.5. İç Denetim Sorunları

İç Denetim Sorunları	Öncelik Sıralaması										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kalkınma ajanslarında iç denetçi sayılarının giderek azalması ve mevcut durumda yeni iç denetçi alımı yapılamaması	11	1	4	1			1	1	1		1
Bakanlık ile iletişim eksikliği bulunması	1	3		4	2	2			3	1	
Kamu iç denetiminde merkezi uyumlaştırma fonksiyonu icra eden İDKK’nın kurumsal desteğinden yoksun olunması		1	4	3	3	4		3		1	
Yönetim Kurulu ile iletişim eksikliği ve iç denetimin ajans organizasyonda karar organı yerine icra organı olan genel sekretere bağlı çalışmasının zorlukları	6	8	2	1			1	1			
Kurum içi yönetim sorunları		2	1	1	4		5	2		2	
Kurum içi bağımsızlık sorunu	2	2	4	5	1	1	1	1	2		
Kurum içi objektiflik sorunu		1	2	1	4	1	2	1	1	3	
Ajanslardaki denetim bilgi sistemi eksikliği		1	1	2	1	4	2	5	1	2	
İç denetimde gerekli olan profesyonel gözetimin eksikliği	1	1		2	2	4	2	2	1	2	1
Sürekli mesleki gelişimin sağlanamaması			1		4	3	2	1	6	2	
Diğer Sorunlar		1		1			1	1	2		3

Öncelik Sırası Belirten Kişi Sayısı

1. Sorun: “Kalkınma ajanslarında iç denetçi sayılarının giderek azalması ve mevcut durumda yeni iç denetçi alımı yapılamaması” konusu; 11 katılımcı tarafından 1. sorun önceliği olarak belirtilmiş, katılımcıların çoğunluğu tarafından da ilk dört öncelikli sorun arasında sayılmıştır.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- *İç denetçide aranan vasıflar değiştirilerek, Yönetim Kuruluna bağlı çalışmasının sağlanması ve ayrıca özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki ajanslarda özlük haklarında görece iyileştirme sağlanması,*
- *Kalkınma ajanslarında iç denetçilerin Uluslararası İç Denetim Standartları kapsamında denetim yapabileceği koşulların oluşturularak ücret iyileştirmesi yapılması,*
- *İç denetçinin iç denetimden anlayan ve işbirliği yapacak bir ortama ihtiyacı bulunmasına karşılık, ajanslarda bu ortam sağlanamadığından, buna yönelik çalışmalar yapılması,*
- *Kalkınma ajansları iç denetçilerine kamu ve uluslararası iç denetçi sertifikası zorunluluğu getirilerek deneyim süresinde kısıtlamaya gidilmesi, kurumsal statüsünün ise genel sekreter altında ancak icracı birimlerin üzerinde belirlenmesi,*
- *İç denetçilikle ilgili şartların İDKK görüşleri doğrultusunda esnetilmesi, 10 yıllık tecrübe şartının azaltılması, uluslararası sertifikaların iç denetçilik için geçerli sayılması,*
- *Bazı kalkınma ajanslarında kurulduğu günden bu yana, iç denetçi alım kriterlerini sağlayan başvuru olmadığı göz önünde bulundurulursa, bu tür ajanslarda iç denetim mekanizmasının işletilebilmesi adına Bakanlık eliyle bir ara formül bulunması,*
- *Kuruluşundan bu yana dokuz kez ilana çıkılmasına rağmen iç denetçi istihdamı yapılamadığı belirtilerek, ajans mevzuatında iç denetçi için belirlenen alım şartlarının esnetilmesi,*
- *Ajanslarda kamuda en az 10 yıl denetim elemanlığı yapma şartı ile birlikte yabancı dil puanının 70 istenmesine karşılık, kamudaki iç denetçiler ile özlük haklarının eşit olmasının ajanslarda iç denetçi sayısını azalttığı ve kamudan geçişleri engellediği için özlük haklarının kamu iç denetçilerine göre cazip hale getirilmesi,*
- *Taşrada görev yapılması, özlük haklarının 666 sayılı KHK ile birim başkanlarının gerisine düşmesi, kurum kültürünün yerleşmemiş olması nedeniyle denetimin ajansta fazlalık/gereksiz görülmesi gibi etkenlerle denetçi sayısının azalmakta olduğu belirtilerek, buna yönelik düzenlemelerin yapılması,*
- *Ajanslarda iç denetçi istihdamını mümkün kılacak, cazip hale getirecek mali, idari ve yasal düzenlemelerin yapılması ve uygulanması,*

- İç denetçi istihdamına yönelik kriterlerin esnetilerek, ajansların mevcut personel kaynaklarından yararlanılması yönünde düzenleme yapılması,
- İç denetçi alımı için belirlenen kriterlerin revize edilmesi, tecrübeli denetim elemanlarının ajansları tercih etmesi adına pozisyonun cazip hale getirilmesi,
- 666 sayılı KHK ile getirilen, kalkınma ajansları iç denetçilerinin emsal ücretinin Bakanlıktaki genel müdürlük iç denetçisi statüsünden daha üst bir ünvana eşitlenmesi,
- 10 yıl kamu denetim elemanı olarak çalışma şartının 5 yıla düşürülmesi,
- Yabancı dil puanının (YDS) 70 Puandan 50 puana indirilmesi,
- Ajansların merkezi bir yapıya kavuşturularak, iç denetimin merkeze alınması,
- Kalkınma ajansları denetim mevzuatının revize edilerek, ajans iç denetçilerinin Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü bünyesinde istihdam edilmesi,
- İç denetçilerin iş tatmin düzeyinin artırılması için genel olarak çaba harcanması.

2. Sorun: “Yönetim Kurulu ile iletişim eksikliği ve iç denetimin ajans organizasyonda karar organı yerine icra organı olan genel sekretere bağlı çalışmasının zorlukları” konusu; 6 katılımcı tarafından 1. sorun önceliği, 8 katılımcı tarafından 2. sorun önceliği arasında belirtilmiş, diğer katılımcıların çoğunluğu tarafından da ilk dört öncelikli sorun arasında sayılmıştır.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- Yönetim Kurulu Başkanı veya genel sekreterle birlikte iç denetim yapılmasına yönelik düzenlemenin Kanuna yerleştirilmesinin ciddi bir hata olduğu, yönetimin iç denetim yapamayacağı, bu hususun zaten alt mevzuata yansıtılmadığı, ancak raporlamanın bile doğrudan Yönetim Kurulu Başkanına yapılamadığı ve Yönetim Kurulu ile iç denetçinin herhangi bir iletişiminin söz konusu olmadığı belirtilerek, bu konuda düzenleme yapılması,
- Kalkınma ajansı iç denetçilerinin genel sekretere bağlı çalışmasının zorluğunun genel sekreterin iç denetime bakış açısına göre değişebildiği, ancak iç denetçinin karar organına bağlı çalışmasının tam bağımsızlık açısından büyük önem arz ettiği belirtilerek, iç denetçinin Yönetim Kuruluna bağlı görev yapması konusunda düzenleme yapılması,
- İç denetçinin, Yönetim Kurulu içerisinde belirlenecek denetim komitesine bağlı çalışmasının faydalı olabileceği,

- İç denetim fonksiyonunun kesinlikle Yönetim Kurulu yapılanması olan bir organizasyonda aracısız ve doğrudan Yönetim Kuruluna bağlı olmasının mevzuat düzenlemesi ile sağlanması gerektiği,
- İç denetçilerin Bakanlığa ya da Yönetim Kuruluna bağlı çalışması,
- Güçlü merkezi yapının eksikliğinin ajansları yerel ve merkezi düzeyde sahipsizliğe ittiği, bu durumun iç denetime çok açık bir şekilde yansıdığı, bunun sadece iç denetimin sorunu olmayıp bütün birimlerin sorunu olduğu,
- İç denetçinin genel sekreter ile olan tüm raporlama ve onay işlemlerinin kaldırılması ve sadece üst organ olan Yönetim Kuruluna raporlama yapılması ve Yönetim Kurulundan onay alınması gerektiği,
- Yönetim Kurulunun ajanslarda işlevsiz bir organ olarak kaldığı, süreci vali veya bir belediye başkanının domine edebildiği, bu nedenle iç denetimin Yönetim Kurulu yerine Bakanlıktaki Genel Müdürlüğe bağlı çalışmasının düşünülebileceği,
- Dış denetimin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi,
- Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatı revize edilerek ajans iç denetçilerinin Bakanlık merkezinde konumlandırılması ve eğitim, sertifika ve gözetiminin merkezi olarak yapılması,
- Bu konuda kurguyu değiştirmenin çok kolay olmadığı, daha ziyade örgüt kültürünün bir çözüm oluşturabileceği ve buna yönelik çalışmalar yapılması,
- Gerekli yasal düzenlemeler ile farkındalığa sahip idarecilerin bu konuda çözüm oluşturabileceği.

3. Sorun: “Kurum içi bağımsızlık sorunu” konusu; 13 katılımcı tarafından ilk dört öncelikli sorun arasında sayılmıştır. Diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- Genel sekretere bağlı çalışmanın iç denetçinin nosyon eksikliği ile birleşmesi durumunda iç denetimin erozyona uğrayabildiği, ajansta karar organının kağıt üstünde Yönetim Kurulu görünmekle birlikte fiiliyatta ve işleyişte Bakanlık olduğu, iç denetçilerin

fonksiyonel olarak (göreviyle alakalı) Bakanlık ilgili Genel Müdürüne doğrudan bağlı faaliyet göstermesinin sorunu çözebileceği,

- *Ajans içerisinde genel sekreterin kendisini tek yetkili görerek ve kendi görüşü dışında farklı görüş belirtenlere karşı zaman zaman baskı uygulayabildiği, dolayısıyla iç denetçinin bağımsızlığının bulunmadığı, buna yönelik çalışmalar yapılması gerektiği,*

- *Aracısız ve doğrudan Yönetim Kuruluna bağlılığın mevzuat düzenlemesi ile sağlanması,*

- *Bakanlığa bağlı ya da Yönetim Kuruluna bağlı çalışılması,*

- *Örgütsel kültürün geliştirilmesi için çalışmalar yapılması.*

4. Sorun: *“Bakanlık ile iletişim eksikliği bulunması”* konusu; 8 katılımcı tarafından ilk dört öncelikli sorun arasında sayılmıştır. Diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- *İletişim eksikliğinin detaylandırılması ve bir iletişim planı oluşturulması,*

- *İç denetçilerin Bakanlığın ilgi alanı içinde olmadığı, ajansların diğer birimleriyle ilgili toplantılar yapılırken iç denetimle ilgili hiçbir toplantı yapılmadığı, ilgililere durumun iletilmesine karşılık bu durumun dikkate alınmadığı, en son kalkınma ajansları iç denetçileri olarak Kalkınma Ajansları Genel Müdüriinden randevu taleplerinin olumlu yanıtlanmakla birlikte, randevu saatinde Bakanlığa gitmelerine karşılık kendileriyle görüşmenin kabul edilmediği, dolayısıyla bu konuda iletişimi artıracak çalışmalar yapılması gerektiği,*

- *Kalkınma Ajansı Genel Müdürlüğü tarafından iç denetçilerle toplantı yapılmasının iç denetçilerin motivasyonunu artıracığı gibi mevcut sorunların çözümüne de olumlu katkı sunacağı,*

- *Bakanlık İç Denetim Birimi ile iletişimin artırılması, ortak denetim programlarının oluşturulması ve Bakanlıktan ajansların iç denetim fonksiyonuna görev bazlı insan kaynağı katkısının yapılması,*

- İç denetçilerle periyodik toplantılar yapılması veya iç denetçilerin Bakanlık bünyesinde istihdam edilerek ajansların denetimi amacıyla Bakanlık tarafından görevlendirilmesi,
- İç denetim raporlarının Bakanlığa faaliyet raporları içerisinde parçalı bilgi olarak iletildiği, iç denetim raporlarının bulgularının Bakanlıkta bir izleme sistemi ile izlenerek takip edilmesinin faydalı olabileceği,
- İç denetimdeki raporlamaların ayrıca Bakanlığa da yapılması yanında, raporların gereğinin yapılması için Bakanlığın Ajansa talimat vermesi yönünde yönetmelik düzenlenmesi yapılması,
- Bakanlık içerisinde her bir ajanstan sorumlu bir uzman görevlendirilmesi,
- İç denetimdeki güncel gelişmeler ve iç denetim planı ve programları ile iç denetimde aksayan yönler üzerine Bakanlıkta periyodik toplantıların yapılması,
- KOSGEP, TKDK gibi merkezi, güçlü bir kurumsal yapılanmanın bu tür sorunları giderebileceği,
- Gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ile farkındalığa sahip idarecilerin çözüm olabileceği.

5. Sorun: “Kamu iç denetiminde merkezi uyumlaştırma fonksiyonu icra eden İDDK’nın kurumsal desteğinden yoksun olunması” konusu; katılımcılarca sorun olarak 1. sırada belirtilmemekle birlikte, 2 - 4 sıralamaları arasında 8 katılımcı tarafından sayılmış olup, diğer katılımcılar tarafından da daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- İDDK’nın kurumsal olarak desteğinin yararlı olabileceği, ancak Ajansların 5018 sayılı Yasadan muaf tutulmasının en temel sorun olarak görüldüğü, genel hükümlerden istisna olunmasının bir iç kontrol riski olarak ortaya çıkmakta olduğu ve iç denetimi de olumsuz yönde etkilediği, dolayısıyla buna yönelik düzenleme yapılmasının uygun olacağı,
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinin iç denetim tanımında ve iç denetçilerin görev, yetki ve sorumlulukları başlıklı 7. maddesinde kamu iç denetim standartlarına uygun çalışılması gerektiğinden bahsedildiği, bunun için kamu kaynağı kullanan ve özel mevzuatı olan kalkınma ajansları iç denetçilerinden, kamu iç denetçi belgesi olanların sertifika

ilerlemelerinde için ajans çalışmalarının dikkate alınması ve ajans iç denetçilerinin eğitim programlarına doğrudan dâhil edilmesi,

- İç denetçi ile ajans yönetimi arasında çatışma çıktığı durumlarda İDKK'dan görüş ve tavsiye alınabilmesi,
- Gerekli mevzuat düzenlemesi ile İDKK'nın görev ve sorumluluk kapsamına ajans denetim fonksiyonunun eklenmesi,
- İDKK sertifikasına sahip iç denetçilere İDKK'nın yaptığı tüm etkinliklere katılım hakkı verilmesi, tüm eğitimlerden zorunlu olarak faydalanılması,
- İÇDEN ve Kalite Güvence Geliştirme Programlarına ajansların da dâhil edilmesi, ajansların 5018 sayılı Yasaya tabi olmaması nedeniyle dışlanmaması,
- Mevcut idari yapıda İDKK'nın çok yararlı olamayacağı, çözümün merkezi yapıya dönüşüm olduğu,
- Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerinin Bakanlık Merkezde konumlandırılması ve eğitim, sertifika ve gözetiminin merkezi olarak yapılması,
- İDKK ile işbirliği protokolü imzalanması.

6. Sorun: “İç denetimde gerekli olan profesyonel gözetimin eksikliği” konusu; 1. sırada bir katılımcı tarafından belirtilmiş, diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- Profesyonel gözetimin kesinlikle şart olduğu, mevzuatın bir kişiye bir birim tarafından yürütülebilecek işleri yüklediği, iç denetçinin tek başına bunları gerçekleştirmesinin zor olduğu, bu nedenle çözüme yönelik düzenlemeler yapılmasının uygun olacağı,
- Kalkınma ajanslarında sadece bir iç denetçi pozisyonuna izin verilmesi nedeniyle gözetim eksikliği bulunduğu, iç denetçi pozisyon sayısının artırılması ile gözetim eksikliğinin giderilebileceği,
- Denetim gözetim faaliyeti için ajansların birbirinden destek alabileceği,

▪ İç denetim fonksiyonunun en az 2, mümkünse 3 kişiden oluşmasının sağlanması, bu olmuyorsa diğer/yakın ajanslarla ortak denetim programları ve denetimler yürütülebileceği, Bakanlık İç Denetim Biriminden de destek alınabileceği,

▪ Ajanslarda 1 iç denetçi görev yaptığı için denetçinin gözetiminin eksik kaldığı, iç denetçinin görev yönünden Bakanlığa bağlanması halinde Bakanlık iç denetçilerinin gözetim görevini yerine getirebileceği,

▪ Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerinin Bakanlık Merkezde konumlandırılması ve gözetimin merkezi olarak yapılması,

▪ Ajanslardaki iç denetimin Bakanlığın ya da İDKK'nın yetkilendireceği kişi ya da kurumlarca dış değerlendirilmeye tabi tutulması.

7. Sorun: “Kurum içi yönetim sorunları” konusu; 2. sırada 2 katılımcı tarafından belirtilmiş, diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

▪ COSO ERM - Kurumsal Risk Yönetimi Modeli altında ve kamu iç denetim standartları çerçevesinde Yönetim Kurulu ve çalışanların yönetim ile ilgili sorumluluklarının netleştirilmesi, performans sistemi, yatay ve dikey iletişim kanalları, etik ilke ve kuralların oluşturulup işletilmesi,

▪ Kurum içerisinde karar süreçlerine katılım, şeffaflık ve danışma mekanizmaları sağlıklı işletilmediği için ajanslarda yönetimin ciddi sorun olduğu, buna yönelik çeşitli çalışmaların yapılması gerektiği,

▪ İç denetimin ekip işi olduğu, ajanslarda en az 2 iç denetçi kadrosunun bulunması için düzenleme yapılması,

▪ Her kademedeki iç denetimin önemini ve gerekliliği konusunda farkındalığın artırılması için çalışma yapılması,

▪ Genel sekreterler arasında rotasyon olmamasının zamanla kökleşmiş yönetim sorunları yarattığı ve rotasyon uygulaması getirilmesinin yararlı olabileceği,

▪ Birimler arasında belirli aralıklarla iç denetçinin de katılımı ile toplantılar gerçekleştirilmesi,

▪ Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerinin Bakanlıkta konumlandırılması ve eğitim, sertifika ve gözetiminin merkezi olarak yapılması ile bu sorunların aşılabileceği,

▪ İç denetçinin rehberlik fonksiyonunun ön plana çıkarılması.

8. Sorun: “Kurum içi objektiflik sorunu” konusu; 2. sırada 1 katılımcı, 3. Sırada 2 katılımcı tarafından belirtilmiş, diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

▪ Objektif olunabilmesi için öncelikle bağımsız olunması gerektiği, dolayısıyla öncelikle bu konuda çalışmalar yapılması gerektiği,

▪ İç denetçiye soruşturma veya başka görevler (genel sekretere yakın olduğu algısını uyandıran işler) verilmesi durumunda çalışanlar nezdinde iç denetçinin objektiflik algısı ve olgusunun bu durumdan etkilenebildiği, buna dikkat edilmesi gerektiği,

▪ Aracısız ve doğrudan Yönetim Kuruluna bağlılığın mevzuat düzenlemesi ile sağlanması,

▪ İç denetçinin Yönetim Kuruluna bağlanması ve iç denetçinin iç denetim anlayış ve tekniği konusunda yetkinliğinin artırılması,

▪ İç denetçinin mesleki gelişiminin sağlanması,

▪ İç denetimden beklentilerin gözden geçirilmesi,

▪ Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerinin Bakanlık Merkezde konumlandırılması ve eğitim, sertifika ve gözetiminin merkezi olarak yapılması.

9. Sorun: “Ajanslardaki denetim bilgi sistemi eksikliği” konusu; 2. sırada 1, 3. sırada 1 ve 4. sırada 2 katılımcı tarafından belirtilmiş, diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- *Kalkınma ajanslarına özgü tüm yazışmaların ve raporlamaların yapılabileceği etkin ve verimli bir iç denetim otomasyon sistemi oluşturulması,*
- *Kamuda kullanılan İÇDEN yazılımına kalkınma ajansları iç denetçilerinin doğrudan veya ajanslar için ayrı bir modül eklenerek dahil edilmesi,*
- *İDKK ile temasa geçilerek İÇDEN yazılımının kullanımına geçilebileceği veya Bakanlık koordinasyonunda ajanslar için web tabanlı bir uygulama geliştirilebileceği,*
- *Kalkınma ajanslarında kullanılan EBYS ve KAYS sistemlerinde sadece görüntüleme yetkisi verilmesinin sorunu kolaylıkla çözebileceği, ancak birçok ajansta iç denetçinin mevzuatta dijital her türlü veriye erişebilir denmesine rağmen fiiliyatta kısıtlama olduğu, görüntüleme dışında kayıt üzerinde değişiklik yapma yetkisi verilmemesine dikkat edilmesi ile her türlü kullanıcının (admin ve supervisor dâhil) tüm işlemlerini (iptal ve silme/değiştirme dâhil) sadece görüntüleme yetkisi verilmesinin yeterli olduğu, bunun sağlanması durumunda özel bir yazılıma veya kullanıcı rolüne gerek olmadığı,*
- *Bakanlığın koordinasyonunda bilgi denetim sistemi kurulması veya Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce KAYS altyapısının revize edilerek denetim modülünün bu sisteme ilave edilmesi.*

10. Sorun: “Sürekli mesleki gelişimin sağlanamaması” konusu, 3. sırada 1, 5. sırada 4 katılımcı tarafından belirtilmiş, diğer katılımcılar tarafından ise daha düşük önem sıralarında soruna yer verilmiştir.

Bu sorun için sunulan çözüm önerileri şunlardır:

- *İç denetçilere yetkinlik ve becerilerinin artırılması için yurtiçi ve yurtdışı eğitim imkânlarının sunulması,*
- *Tüm ajansların TİDE ile protokol yapılarak ortak mesleki gelişim eğitimi programlaması yapması veya İDKK ile kurumsal bağ kurularak genel sisteme dâhil olunması, ayrıca Yönetmeliğe mesleki gelişime ilişkin hüküm eklenmesi,*
- *Uyumlaştırıcı bir birim olarak, Bakanlık ya da İDKK'nın koordinasyonunda yıllık toplu eğitimler yapılması ya da uluslararası sertifikaların ve bunların devamlılığının teşvik edilmesi,*

- *Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerine yıllık olarak zorunlu mesleki eğitim uygulaması getirilmesi,*
- *İç denetçinin mesleki eğitimler kadar kuruma değer katabilmesi, sorunları kavrayabilmesi bakımından ajans personelinin faaliyetleriyle alakalı aldıkları eğitimlere dâhil edilmesi,*
- *Genel olarak mesleki eğitim ve toplantılara katılımın teşvik edilmesi.*

11. Sorun: “Diğer Sorunlar” başlığı altında 9 katılımcı tarafından değişen önem ve öncelik sıralarında farklı sorun alanlarına yer verilmiştir. Bu sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri şunlardır:

- *Bir katılımcı tarafından; iç denetim faaliyetinin gerek yönetim ve gerek personel tarafından istenmediği ve iç denetçinin, zamanla kurumunda yalnız adam olarak izole edildiğinden, en kısa sürede imkânını bularak kurumdan ayrılmak istediği, ne Bakanlığın ve ne de Yönetim Kurulunun da iç denetimle ilgilenmediği belirtilerek, buna yönelik çalışmalar yapılması önerilmiştir.*

- *Bir katılımcı tarafından; ajanslarda kurumsallık anlayışının düşük seviyede kalması, hesap verilebilirlik ve saydamlık, adillik, eşitlik ve sorumluluk gibi kurumsallık anlayışının ve bunların uygulanmasını sağlayacak yönetsel araç mekanizmaların (insan kaynakları yönetimi, stratejik yönetim, işbirlikleri oluşturma, performans, kurumsal risk yönetimi, kalite yönetimi, kurumsal yönetişim, iletişim ve etik vb.) anlaşılabilmesi veya etkili/işlevsel düzeyde işletilememesinin ajanslarda bir sorun olduğu, başta hesap verilebilirliğin sağlanmasını teminen yönetsel araç mekanizmaların oluşturulmasının sağlanması, etki değerlendirmesi, çalışanlar ve hizmet alanlar başta olmak üzere tüm paydaşlara yönelik sonuç odaklı performans ölçümleri yapılması ve bunun sonucuna göre merkezi kaynağın aktarılması ve kamuya açıklanması, izlenmesi, Yönetim Kurulunun net strateji belirlemesi, anahtar performans ve komiteler yoluyla gözetim faaliyetlerini yerine getirmesinin sağlanması, iç denetçinin yönetsel süreçleri iyileştirmeye yönelik denetimler yapması ve Yönetim Kurulu (Denetim Komitesi) ve Kalkınma Kurulu ile devamlı iletişim kurabilmesi, ayrıca Kalkınma Kurulunun güçlendirilmesi önerilmiştir.*

- *Bir katılımcı tarafından; ajanslarda ikili maaş rejiminin (YPK lı ve 666 KHK lı personel ayrımı) huzursuzluk yarattığı ve bu ayrımın giderilmesi gerektiği belirtilmiştir.*

▪ Bir katılımcı tarafından; kurumların az sayıda personel ile çok sayıda işi başarmaya çalışması nedeniyle iç kontrol, iç denetim, performans yönetimi gibi sistemlere gerekli önemin verilemediği belirtilmiş, bu konularda farkındalığın artırılması için çalışmalar yapılması önerilmiştir.

▪ Bir başka katılımcı tarafından ise; iç denetçinin yaptığı denetim çalışmaları sonucunda tespit ettiği bulgu formlarını çalışma birim başkanları ile paylaşmakta olduğu, ancak söz konusu bulgu formlarına makul bir süre içinde cevap verilmesi beklenirken, birimlerin bu sürelere uymadığı ve iç denetim süreçlerinin etkinliğinin azaldığı belirtilerek, bu konuda mevzuatta düzenleme yapılması önerilmiştir.

4.6.5. Araştırma Kapsamında Elde Edilen Diğer Bulgular

Araştırma kapsamında ayrıca aşağıda belirtilen bulgular elde edilmiştir:

▪ İç denetimin kurumsal alt yapısı niteliğinde olan mevzuat düzenlemeleri bir gösterge olarak kabul edildiğinde; Türkiye’de kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan 26 kalkınma ajansından 17’sinde İç Denetim Yönergesi ve İç Denetim İş Akış Şeması, 16’sında İç Denetim Rehberi ve 6’sında ise İç Kontrol Yönergesi mevcut bulunmaktadır.

▪ İç denetimin işleyişine yönelik iç denetçi istihdamı bir gösterge olarak kabul edildiğinde; kalkınma ajanslarının kuruluşundan bu yana 26 ajanstan toplam 19’unda bugüne kadar çeşitli tarihlerde iç denetçi görev yapmış, bu ajanslarda farklı tarihlerde de olsa İç Denetim Planı, İç Denetim Programı, iç denetim raporlaması ve raporlara cevap niteliğinde eylem planı hazırlama çalışmaları icra edilebilmiştir. Ancak kalkınma ajanslarından 7’sinde (ZAFER, SERKA, DAKA, KARACADAĞ, KUDAKA, DAKA, AHİKA) ise kuruluşundan bu yana iç denetçi görev yapmadığından profesyonel iç denetim faaliyeti yapılamamıştır.

▪ 2012 yılında kalkınma ajanslarının 16’sında iç denetçi görev yapmakta iken, 2014 yılında bu sayı 13’e, 2016 yılında ise 8’e kadar düşmüştür. Dolayısıyla kalkınma ajanslarındaki iç denetçi sayıları, ajansların ilk kez tabi olduğu mali yönetim yeterlilik denetimlerinin yapıldığı 2011-2013 yılları arasında artış göstermiş, daha sonraki yıllarda ise azalma eğilimine girmiştir.

4.7. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirmesi

Öncelikle belirtmek gerekirse, mülakatlarda sorulara cevap vermeme oranları; Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartları için % 13,8, Uluslararası İç Denetim Performans Standartları için % 16,9 ve AB Akreditasyonlarına hazırlık düzeyine ilişkin sorularda % 25-29,1 oranlarında çıkmıştır. Bu oranların yüksek oluşunun, mülakata katılan genel sekreter, birim başkanı ve koordinatör unvanlı personelin genel olarak, iç denetim standartları ve akreditasyon kriterleri ile ilgili yeterli teknik bilgiye sahip olmamalarından kaynaklandığı görülmüştür.

Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına Uyum düzeyine ilişkin daha önce pilot ajansta yapılan analizlerde, “uyumlu” standart oranı % 47,3, “kısmen uyumlu” standart oranı % 42,1, “uyumsuz” standart oranı % 10,6 bulunmasına karşılık; mülakatlar sonucu elde edilen bulgulara göre, araştırma yapılan kalkınma ajanslarının genelinde; “uyumlu” standart oranı % 31,1, “kısmen uyumlu” standart oranı % 37,2, “uyumsuz” standart oranı % 17,8 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 13,8 çıkmıştır. Dolayısıyla mülakat yapılan kalkınma ajansları ortalamaları dikkate alındığında, uluslararası nitelik standartlarına uyum oranları beklenen seviyenin oldukça altında çıkmıştır.

Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına Uyum düzeyine ilişkin daha önce pilot ajansta yapılan analizlerde, “uyumlu” standart oranı % 91,0, “kısmen uyumlu” standart oranı % 6,0, “uyumsuz” standart oranı % 3,0 bulunmasına karşılık; mülakatlar sonucu elde edilen bulgulara göre, araştırma yapılan kalkınma ajanslarının genelinde; “uyumlu” standart oranı % 48,6, “kısmen uyumlu” standart oranı % 30,0, “uyumsuz” standart oranı % 4,4 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 16,9 çıkmıştır. Dolayısıyla mülakat yapılan kalkınma ajansları ortalamaları dikkate alındığında, Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum oranları da beklenen seviyenin altında çıkmakla birlikte, bu oranlar Nitelik Standartlarına uyum oranlarına göre nispi olarak daha iyi bir seviyede bulunmaktadır.

Kalkınma ajanslarında AB akreditasyonlarına hazırlık yapılıp yapılmadığına yönelik soruya cevap verenlerin; % 33,3’ünün “evet”, % 41,6’sının “hayır” şeklinde cevap verdiği, soruya cevap vermeyenlerin oranının % 25,0 olduğu; ajansların iç denetim fonksiyonlarının AB akreditasyonlarına hazır olup olmadığına ilişkin soruya ise, cevap verenlerin % 25,0’ının “evet”, % 45,8’inin “hayır” şeklinde cevap verdiği, soruya cevap vermeyenlerin oranının % 29,1 olduğu görülmüştür. Bu oranlara bakıldığında AB akreditasyonlarına hazırlık yapılan ajans sayısı tüm ajansların 1/3’ü oranında olup, bunlardan akreditasyona hazır olduğunu

ifade eden ajans sayısı ise tüm ajansların ¼'ü oranındadır. Dolayısıyla araştırma sonucuna göre ajanslarda AB akreditasyon kriterlerine hazırlık seviyesi beklenen seviyeden düşük çıkmıştır.

Araştırma kapsamında, daha önce pilot olarak seçilen kalkınma ajansındaki analizlerden yola çıkılarak belirlenen iç denetim sorunları, mülakat yapılan katılımcılar tarafından da teyit edilmiş ve bunlara ek olarak bazı farklı sorun alanlarına da değinilmiştir. Ayrıca, mülakatlarda Uluslararası İç Denetim Nitelik ve Performans Standartları ile kıyaslama yapıldığında, “uyumsuz” ve “kısmen uyumlu” olarak belirtilen iç denetim sistemi ve uygulamaları ile ilgili cevaplarda belirtilen sorun alanlarının birbiriyle benzeştiği ve örtüştüğü görülmüştür. Mülakatlara katılanlarca önem ve öncelik sırasına göre belirtilen ve tüm ajanslarda ortak ve güncel olduğu düşünülen iç denetim sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri aşağıda belirtilmiştir:

- Kalkınma ajanslarındaki iç denetçi sayılarında azalmalar dikkate alındığında; kalkınma ajansları mevzuatında yer alan işe alım ve istihdam şartlarında iyileştirmeler ve kolaylaştırmalar yapılarak, iç denetçi istihdamı bölge farklılıkları da dikkate alınıp mutlaka teşvik edilmelidir.

- Kalkınma ajanslarında iç denetçilerin organizasyondaki konumu ile kurum içi bağımsızlık ve objektiflik sorunlarına çözüm olarak; iç denetçilerin ajansların organizasyonunda icra organının başı olan genel sekreter yerine ajansın karar organı olan, Yönetim Kuruluna bağlanmalı, dolayısıyla denetimler Yönetim Kurulu adına yürütülmeli, Yönetim Kurulu ile ilişkiler, bankalarda ve finansal kurumlarda uygulama örneği bulunan, Yönetim Kurulu üyeleri içinden belirlenecek bir “iç sistemler sorumlusu” veya iki üyeden oluşacak bir “denetim komitesi” kanalıyla yürütülmeli, “iç sistemler sorumlusu” veya “denetim komitesi” üyeleri denetim konusunda deneyimli olmalı, bu kapsamda ajansın tüm organizasyon yapısı içinde üst yönetim, Genel Sekreterlik ve çalışma birimleri ile iç denetimin ilişkileri yeniden tanımlanmalıdır.

- Kalkınma ajanslarında iç denetçiler tarafından; geleneksel alışlagelmiş denetim türlerine (uyum, sistem, mali, bilgi teknolojileri) ilave olarak, Yönetim Kurulu adına ve stratejik yönetim mantığına uygun olarak artık performans denetimleri de yapılmalı ve denetim sonuçlarına ilişkin Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulunun sürekli bilgilendirilebilmesi için gerekli mevzuat ve sistem alt yapısı oluşturulmalıdır.

▪ Kalkınma ajanslarının iç denetim altyapılarını güçlendirmek ve desteklemek üzere; Bakanlık düzeyinde bir mevzuat düzenlemesi veya protokol yapılarak, ajans iç denetçileri için İDKK'nın kamu iç denetçileri için yaptığı tüm etkinliklere katılım hakkı sağlanmalı ve gerektiğinde iç denetçiler ile ajans yönetimi arasında çatışma çıktığı durumlarda İDKK'dan görüş ve tavsiye alınabilmesine yönelik mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır.

▪ Kalkınma ajanslarının iç denetimlerinde profesyonel gözetim desteği sağlanması açısından, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ya da İDKK'nın yetkilendireceği kişi ya da kurumlarca dış değerlendirme yapılabilir.

▪ Bakanlıkla mevcut olan iletişim kopukluklarını gidermek üzere; Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından ajans iç denetçilerine yönelik iletişim ve istişare mekanizmaları oluşturulmalı, ayrıca Bakanlık İç Denetim Birimi ile iletişim artırılmalı, ortak denetim programları oluşturulmalı ve Bakanlıktan ajansların iç denetim fonksiyonuna görev bazlı insan kaynağı katkısı sağlanmalıdır.

▪ Yönetişim sorunlarına yönelik çözüm niteliğinde; COSO ERM - Kurumsal Risk Yönetimi Modeli altında ve Kamu İç Denetim Standartları çerçevesinde Yönetim Kurulu ve çalışanların yönetişim ile ilgili sorumlulukları netleştirilmeli, performans sistemi, yatay ve dikey iletişim kanalları, etik ilke ve kuralları oluşturulup işletilmeli, her kademedeki iç denetimin önemi ve gerekliliği konusunda farkındalığın artırılması için çalışmalar yapılmalıdır.

▪ Kalkınma ajanslarındaki denetim bilgi sistemi eksikliği sorununa yönelik olarak, İDKK'nın halen kullanmakta olduğu İÇDEN Programından yararlanmak için Bakanlık düzeyinde bir protokol yapılmalı ve ayrıca Kalkınma Ajanslarının kullandığı KAYS Sistemi içerisinde iç denetimin bilgi sistemleri üzerinden yapılabilmesine yönelik bir denetim modülü oluşturulmalıdır.

▪ İç denetçilerin mesleki gelişim sorunları göz önüne alındığında; Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerine yıllık olarak zorunlu mesleki eğitim uygulaması getirilmeli, iç denetçilere yetkinlik ve becerilerinin artırılması için yurtiçi ve yurtdışı eğitim imkânları sunulmalı, ayrıca ajanslarca TİDE veya İDKK ile ortak protokol yapılarak mesleki gelişim eğitimi konusunda programlar yapılmalı ve uygulanmalıdır.

SONUÇ

Dünyada yönetim anlayışındaki gelişmelere paralel olarak 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde de stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yer almıştır. Türk kamu yönetimine “iç denetim” kavramı da ilk olarak bu kanunla girmiştir. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kamu sektöründe ve özel sektörde hayata geçirilen ilave düzenlemelerde de bu kanunun stratejik yönetim anlayışı ve denetim kurgusu esas alınmıştır. Buna göre, kurumlarda etkin bir stratejik yönetim için, etkin iç ve dış denetim sistemleri kurulmalı ve faaliyet göstermelidir.

Öte yandan, AB sürecine bağlı olarak 2006 yılında Türkiye’de bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere kalkınma ajansları kurulmuştur. Türk kamu yönetiminde yeni kurumlar olarak ortaya çıkan kalkınma ajansları yine bu dönemin anlayışına uygun olarak stratejik yönetim ve yönetim yaklaşımaları üzerine inşa edilmiştir. Kuruluşundan bu yana kalkınma ajansları ağırlıklı olarak kamu kaynağı kullanmış olmakla birlikte, ilgili mevzuatta gelirleri arasında Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar da sayılmıştır. Bu çerçevede ajanslar AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA I) ve (IPA II) dönemlerinde proje yararlanıcısı olarak mali kaynak kullanabilmiştir. Ancak AB örnekleri incelendiğinde, Türkiye’de kalkınma ajanslarının AB fonlarını kullandırmada aracı fonksiyona sahip olabileceği öngörülmektedir. Böyle bir durumda, kalkınma ajanslarının AB fonlarının dağıtımında aracılık fonksiyonunu ifa edebilmeleri için AB tarafından akredite edilmeleri zorunludur. Kalkınma ajanslarının AB akreditasyon süreçlerine ve akreditasyon kriterlerine bakıldığında ise, “iç denetim” ajansların iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye’nin AB müzakere sürecinde 22’nci fasıl olan “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı”na ilişkin temel araçlardan biri kalkınma ajanslarıdır. Bu süreçte kalkınma ajanslarının AB fonlarının yönetimine aracılık edebilecek akredite kurumlar haline gelmesinin beklendiği de göz önüne alındığında, hem akreditasyonlara hazırlık mahiyetinde hem de mali kaynakların ve denetim risklerinin artacağı beklenen böyle bir durumda, hizmetlerin yürütülmesinde herhangi bir denetim açığı yaşanmaması için de kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamalarının uluslararası standartlarda yürütülmesi gerekmektedir.

Bu nedenlerle, tezin konusu “*Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları*” olarak belirlenmiştir.

Çalışmada temel araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi; veri toplama teknikleri olarak da literatür taraması, mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi, standart karşılaştırması ve mülakat tekniği kullanılmıştır. Öncelikle konuyla ilgili literatür taraması yapılarak teorik çerçeve oluşturulmuştur. Daha sonra araştırma örnekleme içinden bir kalkınma ajansı pilot ajans olarak belirlenmiş ve bu ajanstaki iç denetim süreci ve uygulamaları mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi ve standart karşılaştırması yapılarak ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu incelemelerden yararlanılarak, yarı yapılandırılmış mülakat formları oluşturulmuş, tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak, tek tip organizasyon yapısına sahip olan Türkiye’deki 26 kalkınma ajansından en az % 50’sine tekabül eden 13 kalkınma ajansının iç denetim sistemi ve uygulamalarının araştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, her bir kalkınma ajansından iç denetçi ve/veya genel sekreter düzeyinde en az 1 yetkili ve koordinatör Bakanlıktan da en az 3 iç denetçi ile ve toplamda 25 kişiyle mülakat yapılması planlanmıştır.

Çalışma konusunun kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamaları ile ilgili olması nedeniyle, araştırma sırasında mülakata katılacak iç denetçi ve genel sekreterlerin, iç denetim süreç ve uygulamalarının içeriğine ilişkin “gizlilik” gerekçesi ile sınırlı bilgi vermeleri veya “sorumluluk psikolojisi” ile sistem ve uygulamalardaki eksiklikleri tam olarak aksettirmemeleri olasılığı, araştırmanın riskli alanları olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle araştırma örnekleme içinden seçilen pilot kalkınma ajansının ismi gizli tutulmuş, mülakat sonuçları da kalkınma ajanslarının ve katılımcıların isimleri belirtilmeden genel olarak değerlendirilmiştir.

Pilot kalkınma ajansında, kurum içi mevzuat incelemesi ve rapor ve doküman analizi yapılarak ajansın iç denetim sisteminin yapısı ve iç denetim uygulamaları Uluslararası İç Denetim Standartları ile bire bir karşılaştırılmıştır. Ayrıca bu inceleme ve analiz sürecinde pilot ajansın AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyi ile iç denetimdeki güncel sorunlar araştırılmıştır. Bu çalışma ile Türkiye’de kalkınma ajanslarının tek tip organizasyon yapısına sahip olmaları nedeniyle, pilot ajanstaki incelemeler sonucu ajansların aynı kurguya sahip olan iç denetim sistemi ve benzer durumda olan uygulamaları ile ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olmak ve tezin bir sonraki bölümünde yapılacak mülakatlar için sağlam bir alt yapı oluşturma amaçlanmıştır.

Pilot kalkınma ajansında yapılan inceleme ve analizler sonucunda; Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi araştırmasında, “uyumlu” standart sayısı 9, % oranı 47,3, “kısmen uyumlu” standart sayısı 8, % oranı 42,1, “uyumsuz” standart sayısı 2 ve % oranı 10,6 olarak; Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyi araştırmasında ise, “uyumlu” standart sayısı 30, % oranı 91,0; “kısmen uyumlu” standart sayısı 2, % oranı 6,0; “uyumsuz” standart sayısı 1 ve % oranı 3,0 olarak belirlenmiştir. Pilot ajansın iç denetim fonksiyonunun AB akreditasyonlarına hazırlık durumuna ilişkin yapılan inceleme ve analizlerde; bu konuda geçmişte ve hâlihazırda bazı çalışmalar yapıldığı ve farkındalık düzeyinin yüksek olduğu görülmüş olmakla birlikte, mevcut akreditasyon kriterleri ile birebir yapılan kıyaslamalar sonucunda, pilot ajansın iç denetim fonksiyonunun AB akreditasyonlarına henüz hazır durumda olmadığı değerlendirilmiştir. Ayrıca ajansta önem ve öncelik değerlendirmelerine göre 9 adet güncel iç denetim sorun alanı belirlenmiştir.

Mülakat çalışmasında, Türkiye’de kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan 26 kalkınma ajansından % 50’sine tekabül eden en az 13 kalkınma ajansının iç denetim sistemi ve uygulamaları ile ilgili bilgi edinilmesi hedeflenmiş, sonuç olarak bu hedef aşılarak 26 kalkınma ajansının % 76,9’una tekabül eden 20’si hakkında bilgi edinilebilmiştir. Ancak toplamda 25 katılımcı ile mülakat planlanmasına karşılık, talebimize cevap veren 24 kişiyle mülakat yapılabilmektedir. Mülakata katılan; kalkınma ajansları çalışanlarından; 13’ü iç denetçi, 5’i genel sekreter, 2’si birim başkanı ve 1’i koordinatör unvanına sahiptir. Mülakata ayrıca 2 Kalkınma Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanı ve 1 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı iç denetçisi katılmıştır. Katılımcılar tarafından, mülakatlarda kalkınma ajanslarının iç denetim fonksiyonunun Uluslararası İç Denetim Nitelik ve Performans Standartlarına uyum ve Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık düzeyleri ayrıntılı olarak değerlendirilmiş, iç denetimle ilgili güncel sorunlar da önem ve öncelik sırasına göre değerlendirilerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına Uyum düzeyine ilişkin mülakatlar sonucu elde edilen bulgulara göre, araştırma yapılan kalkınma ajanslarının genelinde; “uyumlu” standart oranı % 31,1, “kısmen uyumlu” standart oranı % 37,2, “uyumsuz” standart oranı % 17,8 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 13,8 olmuştur. Dolayısıyla kalkınma ajanslarında Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum oranları beklenen seviyenin oldukça altında çıkmıştır.

Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına Uyum düzeyine ilişkin mülakatlar sonucu elde edilen bulgulara göre ise araştırma yapılan kalkınma ajanslarının genelinde; “uyumlu” standart oranı % 48,6, “kısmen uyumlu” standart oranı % 30,0, “uyumsuz” standart oranı % 4,4 ve sorulara cevap vermeyenlerin oranı ise % 16,9 olmuştur. Dolayısıyla kalkınma ajanslarında Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum oranları da beklenen seviyenin altında çıkmakla birlikte, bu oranlar Nitelik Standartlarına uyum oranlarına göre nispi olarak daha iyi bir seviyede çıkmıştır.

Mülakatlar sonucu, kalkınma ajanslarında AB akreditasyonlarına hazırlık yapıp yapılmadığına yönelik soruya cevap verenlerin; % 33,3’ünün “evet”, % 41,6’sının “hayır” şeklinde cevap verdiği, soruya cevap vermeyenlerin oranının % 25 olduğu; ajansların iç denetim fonksiyonlarının AB akreditasyonlarına hazır olup olmadığına ilişkin soruya ise, cevap verenlerin % 25’inin “evet”, % 45,8’inin “hayır” şeklinde cevap verdiği ve soruya cevap vermeyenlerin oranının % 29,1 olduğu görülmüştür. Bu oranlara bakıldığında AB akreditasyonlarına hazırlık yapılan ajans sayısı tüm ajansların 1/3’ü oranında iken, bunlardan akreditasyona hazır olduğunu ifade eden ajans sayısı ise tüm ajansların 1/4’ü oranında çıkmıştır. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyi düşük ve bu kapsamdaki çalışmalar ise yetersiz bulunmuştur.

Pilot kalkınma ajansındaki inceleme ve analiz çalışmalarından yola çıkılarak belirlenen iç denetim sorunları, mülakat çalışması kapsamında katılımcıların çoğunluğu tarafından teyit edilmiş ve bunlara ek olarak bazı farklı sorun alanlarına da değinilmiştir. Ayrıca, mülakatlarda Uluslararası İç Denetim Nitelik ve Performans Standartları ile kıyaslama yapıldığında, “uyumsuz” ve “kısmen uyumlu” olarak belirtilen iç denetim sistemi ve uygulamalarına ilişkin açıklamalar ile belirtilen sorun alanlarının büyük oranda birbiriyle örtüştüğü veya benzerlik gösterdiği anlaşılmıştır.

Araştırma sonucunda ayrıca, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluşundan itibaren iç denetimin kurumsallaşmasına yönelik çeşitli çabalar gösterildiği, bunun sonucunda ajanslarda görev yapan iç denetçilerin, geçmiş dönemde ajansların ulusal akreditasyonlarının sağlanmasında kilit rol oynadığı ve ayrıca geçmişten günümüze güvence ve danışmanlık hizmetleriyle ajansların çalışmalarına önemli katkılarda bulunduğu anlaşılmıştır.

Dolayısıyla bu çalışmada ele alınan teorik çerçeve ve uygulamaya ilişkin tüm veriler ışığında kalkınma ajanslarında iç denetim sistemi ve uygulama sorunlarına yönelik Uluslararası İç Denetim Standartları çerçevesinde aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir:

- Kalkınma ajanslarının AB akreditasyonlarına hazırlık düzeyinin beklenen seviyenin altında çıktığı, ajanslarda bu kapsamdaki çalışmaların yetersiz olduğu, ancak halen yürürlükteki IPA II Programının ise (2014-2020) dönemini kapsamamasından dolayı bir sonraki IPA Programının 2021 yılından itibaren uygulanmasının beklenildiği dikkate alındığında, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce hızlı hareket edilerek tüm ajansları kapsayan bir "AB Akreditasyonlarına Hazırlık Eylem Planı" hazırlanıp, zaman kaybedilmeden uygulamaya konulmalıdır.

- Kalkınma ajanslarındaki iç denetçi istihdam sorununa ilişkin; kalkınma ajansları mevzuatında yer alan işe alım ve istihdam şartlarında iyileştirmeler ve kolaylaştırmalar yapılarak, iç denetçi istihdamı bölge farklılıkları da dikkate alınıp mutlaka teşvik edilmelidir.

- Kalkınma ajanslarında iç denetçilerin organizasyondaki konumu ile kurum içi bağımsızlık ve objektiflik sorunlarına çözüm olarak; iç denetçiler ajansların organizasyonunda icra organının başı olan genel sekreter yerine ajansın karar organı olan, Yönetim Kuruluna bağlanmalı, dolayısıyla denetimler Yönetim Kurulu adına yürütülmeli, Yönetim Kurulu ile ilişkiler, bankalarda ve finansal kurumlarda uygulama örneği bulunan Yönetim Kurulu üyeleri içinden belirlenecek, bir "iç sistemler sorumlusu" veya iki üyeden oluşacak bir "denetim komitesi" kanalıyla yürütülmeli, "iç sistemler sorumlusu" veya "denetim komitesi" üyeleri denetim konusunda deneyimli olmalı, bu kapsamda iç denetimin ajansın tüm organizasyon yapısı içinde üst yönetim, Genel Sekreterlik ve çalışma birimleri ile ilişkileri yeniden tanımlanmalıdır.

- Kalkınma ajanslarında iç denetçiler tarafından; geleneksel alışlagelmiş denetim türlerine (uyum, sistem, mali, bilgi teknolojileri) ilave olarak, Yönetim Kurulu adına ve stratejik yönetim mantığına uygun olarak artık performans denetimleri de yapılmalı ve denetim sonuçlarına ilişkin Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulunun sürekli bilgilendirilmesi için gerekli mevzuat ve sistem alt yapısı oluşturulmalıdır.

- Kalkınma ajanslarının iç denetim altyapılarını güçlendirmek ve desteklemek üzere; Bakanlık düzeyinde bir mevzuat düzenlemesi veya protokol yapılarak, ajans iç denetçileri için İDKK'nın kamu iç denetçileri için yaptığı tüm etkinliklere katılım hakkı sağlanmalı ve

gerektiğinde İDKK'dan iç denetçiler ile ajans yönetimi arasında çatışma çıktığı durumlarda görüş ve tavsiye alınabilmesine yönelik mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır.

- Kalkınma ajanslarının iç denetimlerinde profesyonel gözetim desteği sağlanması açısından, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ya da İDKK'nın yetkilendireceği kişi ya da kurumlarca dış değerlendirme yapılabilir.

- Bakanlıkla mevcut olan iletişim kopukluklarını gidermek üzere; Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından ajans iç denetçilerine yönelik iletişim ve istişare mekanizmaları oluşturulmalı, ayrıca Bakanlık İç Denetim Birimi ile iletişim artırılmalı, ortak denetim programları oluşturulmalı ve Bakanlıktan ajansların iç denetim fonksiyonuna görev bazlı insan kaynağı katkısı sağlanmalıdır.

- Yönetişim sorunlarına yönelik çözüm niteliğinde; COSO ERM - Kurumsal Risk Yönetimi Modeli altında ve Kamu İç Denetim Standartları çerçevesinde Yönetim Kurulu ve çalışanların yönetişim ile ilgili sorumlulukları netleştirilmeli, performans sistemi, yatay ve dikey iletişim kanalları, etik ilke ve kuralları oluşturulup işletilmeli, her kademede iç denetimin önemi ve gerekliliği konusunda farkındalığın artırılması için çalışmalar yapılmalıdır.

- Kalkınma ajanslarındaki denetim bilgi sistemi eksikliği sorununa yönelik olarak, İDKK'nın halen kullanmakta olduğu İÇDEN Programından yararlanmak için Bakanlık düzeyinde bir protokol yapılmalı ve ayrıca Kalkınma Ajanslarının kullandığı KAYS Sistemi içerisinde iç denetimin bilgi sistemleri üzerinden yapılabilmesine yönelik bir denetim modülü oluşturulmalıdır.

- İç denetçilerin mesleki gelişim sorunları göz önüne alındığında; Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce denetim mevzuatının revize edilerek ajans iç denetçilerine yıllık zorunlu mesleki eğitim uygulaması getirilmeli, iç denetçilere yetkinlik ve becerilerinin artırılması için yurtiçi ve yurtdışı eğitim imkânları sunulmalı, ayrıca ajanslarca TİDE veya İDKK ile ortak protokol yapılarak mesleki gelişim eğitimi konusunda programlar yapılmalı ve uygulanmalıdır.

Sonuç olarak bir kez daha vurgulamak gerekirse, geçmişten günümüze tüm yönetim bilimi literatürü incelendiğinde, kamu sektöründe veya özel sektörde kurumsal ve kalıcı başarıya imza atan yönetim uygulamalarının ancak iyi kurgulanmış iç denetim sistemleri ve uygulamaları ile birlikte var olabildiği görülmektedir. Kurumlardan beklenen hizmetlerde verimliliğin ve etkinliğin üst seviyede elde edilebilmesi, zamanın koşullarına uygun ve iyi

uygulama örneği niteliğinde iç denetimlerle mümkün olabilmektedir. Buna karşılık kurumların iç denetim sistemlerinde ve uygulamalarındaki eksiklikler giderilmediği ve kronik hale geldiği takdirde ise, yönetimlerin mevcut riskleri ve fırsatları zamanında görebilmesi ve bunlara ilişkin önlem ve aksiyon geliştirebilmesi, dolayısıyla da hızla değişen günümüz dünyasında yönetimin kendini yenilemesi mümkün olamamaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin en önemli araçlarından biri de denetim güvencesi olduğundan, kurumların etkin işleyen iç denetim sistemleri kamuoyu nezdinde de kendilerine duyulan güveni ve sahiplenmeyi artırmaktadır.

Dolayısıyla bu çalışma kapsamında kalkınma ajanslarının iç denetim sistemi ve uygulamalarına yönelik belirlenen eksiklik ve aksaklıkların kronik hale gelmeden bir an evvel düzeltilmesi ve mevcut durumun Uluslararası İç Denetim Standartlarına uygun hale getirilmesi, bölgesel kalkınmaya yönelik proje ve hizmetlerin kalitesini önemli ölçüde artıracak ve bununla birlikte ayrıca bölgesel kalkınmaya yönelik AB fonları dâhil olmak üzere uluslararası fonlardan daha fazla kaynak temini açısından yeni fırsat pencereleri açacaktır.



KAYNAKLAR

Kitap, Makale, Tez ve Bildiriler

- Akpınar, R. (2004). *Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları Yerel Büyüme Koolisyonları/Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT.
- Anderson, S. W., Christ, H. M., Sedatole, L. K. (2006). "Managing Strategic Alliance Risk: Survey Evidence of Control Practises in Colaborative Inter-Organizational Setting", IIA Research Foundation, USA.
- Arslan, I. (2008). *Kurumsal Risk Yönetimi*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Aykut, C. (2008). "Basel II Standartları", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı. 30.
- Bakkal, H., Kasımoğlu. (2012). "İç Kontrol Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış, COSO ve COCO Modeli", *Mevzuat Dergisi*, Sayı 178.
- Basset, M., Koh, P-S., Tutticci, I. (2007). "The Association Between Employee Stoch Option Disclosures and Corporate Governance: Evidence from an enhanced disclosure regime". *The British Accounting Review*, 39.
- Blackstone, W. J. and Others. (1994). "Bank Control and Audit", *American Bankers Association Press*, Washington, D.C.
- Bülbül, K. (2006). *Küreselleşme Okumaları-Ekonomi Siyaset*, Ankara: Kadim Yayınları, 2006, 975-9000-10-5, 1. Baskı.
- Can, E. (2011). *Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği*. 1. Baskı, İzmir: Altın Nokta.
- Çamur, K., Gümüş, Ö. (2005). "İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS)", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen: Menaf Turan, Ankara: Paragraf Yayınevi-YAYED.
- CICA's and CCAF's. (1996). *Two Sides of the Same Coin, Guidance on Control And Effectiveness Reporting Framework*, CCAF, Ottawa.
- Ciğerci, İ. (2007). *Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve İç Denetim*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Afyonkarahisar.
- David, M. Georges, S. (1998) *Risk Management: Changing the Internal Auditor's Paradigm*, The Institute of Internal Auditors, USA.
- Dedeoğlu, E., Sertesin, S. (2011). *Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi*. Ankara: TEPAV.
- De Koning, R. (1999). "PIFC in the contex of European Union Enlargement", *SIGMA Public Management Forum*, Volume VI, France, Paris.
- De Koning, R. (2007). *Public International Financial Control*, 1. ed. Belgium, 978-90-9021218-0.

- Diamond, J. (2002). *The Role of Internal Audit in Government Financial Management*, IMF Working Paper, Washington: 02/94.
- Deloitte. (2007). *Basel II Bankacılık Düzenlemelerinin Ekonomiye ve Reel Sektöre Yansımaları*, İstanbul.
- Dinç, G. (2014). *2014-2012 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması*, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi.
- Doğmuş, M. D. (2010). *Avrupa Birliği'nde İç Denetim Sistemi*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi.
- Doğruel, F. (2012). *Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları*, İstanbul: Türkonfed.
- ECIIA. (2005). *Position Paper on Internal Auditing in Europe*, Belgium, 2-915051-06-2.
- Erbaş, M. S. (2015). *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Erdoğan, S. (2009). *İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Planlama Uzmanlığı Tezi.
- Greg, C., Huxley, J., Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Paris: OECD.
- Gönülaçar, Ş. (2008). "İç Denetimin Bürokratik Serencami", *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 135.
- IFAC. (2006). "Internal Controls – A Review of Current Developments", *International Federation of Accountants*, New York.
- IIA. (2003). "Managing Risk from the Mailroom to the Boardroom", *Tone at the Top*, Issue 18, June 2003.
- Kaya, B. (2014). "İç Denetçilerin İç Kontrole İlişkin Rol ve Sorumlulukları", *İç Denetim-Yönetime Değer Katmak*, (Editör: Kral, H.), Ankara: İDKK Yayınları, No:1.
- Kayasü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S. S., Dere, S., (2003). *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2003-8.
- Khan, M. A. (1989). *A Beginner's Introduction to Auditing*, Directorate-General of Research and Development, Department of the Auditor-General of Pakistan, Occasional Paper Series.
- Kıracı, M., Çorbacıoğlu, S. (2008). *Kamu Bankalarında İç Denetimin Yeniden Yapılandırılması: Ziraat Bankası Teftiş Kurulunda Yaşanan Örgütsel, Teknik ve Kültürel Değişim. C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 32, Sayı. 2.
- Koçberber, S. (2006). "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61.
- Korkmaz, U. (2007). "Kamuda İç Denetim", *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 25.
- Kral, H. (Editör). (2014). *İç Denetim-Yönetime Değer Katmak*, Ankara: İDKK Yayınları, No: 1.
- Naimetullah, A. (1990). *Performance Evaluation and Performance Audit*, Department of the Auditor General of Pakistan Lahore.

- Okur, Y. (2007). *Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Ankara: Nobel Yayınları.
- O’REGAN, D. (2004). *Auditor’s Dictionary*, New Jersey: Wiley.
- Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirmesi*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Özer, Y. E. (2010). *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parlatır, İ. (2009). *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Pehlivanlı, D. (2014). *Modern İç Denetim Güncel İç Denetim Uygulamaları*, İstanbul: Beta Yayınları, 2. Baskı.
- Perraton, J., Goldblatt, D., Held, D., McGrev, A. (2000). “Economic Activity in a Globalizing World”, *The Global Transformations Reader*, David Held, Antony McGrew (Editors), Malden/USA: Politiy Press. 287-300.
- Pickett, K.H. (2004). *The Essential Handbook of Internal Auditing*, John Wiley and Sons, Ltd. England, 13 978-0-470-01316-8.
- PricewaterhouseCoopers. (2007). *Internal Audit 2012*, PricewaterhouseCoopers, USA.
- Ramamoorti, S. (2003). “Internal Auditing: History, Evolution, and Prospects”, Andrew D. Bailey Jr., Audrey A. Gramling ve Sridhar Ramamoorti (Editors), *Research Opportunities in Internal Auditing*, Florida: The Institute of Internal Auditors.
- Redhouse Büyük El Sözlüğü. (2005). İstanbul: Redhouse Yayınevi, 23. Baskı.
- Sanal, R. (2002). *Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara: TODAİE Yayını, No: 314.
- Sawyer, L. B. (2001). *Sawyer’s Internal Auditing, The Practice and Modern Internal Auditing*, Florida.
- Sterck, M., Geert, B. (2006). “International Audit Trends in Public Sector”, *İnternal Auditor*, August.
- Sümer, E. (2010). *Türkiye’de Kamu İç Kontrol Sistemi Kapsamında Hesap Verme Mekanizmaları*. Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF). (2003). *Research Opportunities in Internal Auditing*, USA, Chapter 5.
- Türk Hukuk Kurumu. (1991). *Türk Hukuk Lügati*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Ulucan, B. (2007). *İPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Uyar, S., Aygören, H. (2006). “Basel II İlkelerinin Kobilere Olası Etkileri: Finansal Raporlama ve Muhasebe Açısından Değerlendirme”, *Mali Çözüm Dergisi*, İSMMM, Sayı. 77.
- Uzunay, V. (2007). *Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi ve Bu Alanda Yapılan Düzenlemeler*, Ankara: BÜMKO.

- Yurdakul, D. D. (2014). “Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi: Üye Ülke Uygulamaları”, Kral, H. (Editör). (2014). *İç Denetim –Yönetime Değer Katmak*, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Yayın No: 1.
- Yurtsever, G. (2008). “*Bankacılığımızda İç Kontrol*”, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul: Yayın No: 256.
- İnternet: BDDK. (2010). “Sorularla Basel III”. Web: https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/8742sorularla_basel_iii_29_11_2010_.pdf adresinden 20 Mayıs 2016’da alınmıştır.
- İnternet: Bank for International Settlements, “History of the Basel Committee”, Web: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> adresinden 12 Kasım 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Berber, M., Çelepçi, E. (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Web: www.metinberber.com/kullanici_dosyaları/file/12.doc adresinden 04 Mayıs 2016’da alınmıştır.
- İnternet: Ernst & Young. (2012). “İç Denetimin Geleceği Bugündür”, *Risk Üzerine Görüşler*, 23, Web: <http://www.ey.com> adresinden 10 Aralık 2016’da alınmıştır.
- İnternet: Eryılmaz, A. “J-Sox Amerikalı Sox’un Yerini Alır mı?”, Web: http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/JSOX%202_.pdf adresinden 20 Nisan 2016’da alınmıştır.
- İnternet: EURADA. (1999). “Creation, Development and Management of RDAs, Does it have to be so difficult?”. 16-18, Web: <http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDApdf> adresinden 23 Mayıs 2016’da alınmıştır.
- İnternet: Financial Reporting Council (FRC). (2005). *Internal Control Revised Guidance for Directors on the Combined Code*. (No:19), 7, Web: <http://frc.org.uk/getattachment/5e4d12e4-a94f-4186-9d6f-19e17aeb5351/Turnbull-guidance-October-2005.aspx> adresinden 23 Mayıs 2016’da alınmıştır.
- İnternet: GEKA. “Organizasyon Şeması”, Web: <http://geka.gov.tr/351/organizasyon-semasi> adresinden 29 Mart 2017’de alınmıştır.
- İnternet: Gönülaçar, Ş. (2007). “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”, *Mali Hukuk Dergisi*, Ankara: Sayı 130-131, Web: <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6838,gonulacar-s-ic-denetimde-hedef-ve-beklentiler.pdf?0> adresinden 8 Aralık 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Güneş, F., Kızıldeniz, S., Selçuk, S., Suna, B., Coşkun, S. *Bilgi Teknolojileri Denetimi ve COBIT’in Sektörel Uygulanabilirliği*. Bildiri, Beykent Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Bilgisayar Mühendisliği, Web: <http://ab.org.tr/ab13/bildiri/131.pdf> adresinden 12 Aralık 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Gül, S. “COSO İç Kontrol Modeli”, Web: <http://www.ustatlar.net/kontrol/46-genel/115-coso-kontrol.html> adresinden 11 Nisan 2016’da alınmıştır.
- İnternet: Griffiths, D. (2006). *Risk Based Internal Auditing: An Introduction*, Web: <https://www.internalaudit.biz/files/introduction/rbiainroduction.pdf> adresinden 20 Kasım 2018’de alınmıştır.
- İnternet: IIA. (2017). *Etik Kuralları*, <https://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=EtikKurallari> adresinden 20 Haziran 2017’de alınmıştır.

- İnternet: IIA. (2017). *İç Denetim Terimleri Sözlüğü*, <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 10 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: IIA. (2017). *Uluslararası İç Denetim Standartları*, Web: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Turkish.pdf> adresinden 17 Kasım 2018'de alınmıştır.
- İnternet: IIA. (2017). *Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi*, Web: <https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/UMUC-2017-updated.pdf> adresinden 8 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: İDKK. (2018) *Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları*, Web: <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetçileriMeslekAhlakKurallari.aspx> adresinden 23 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: İDKK. (2017). *Kamu İç Denetim Standartları*, Web: <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx> adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: Karagiorgos, T., Drogalas, G., Christodoulou, P., Pazarskis, M. “Conceptual Framework, Development Trends and Future Prospects of Internal Audit: Theoretical Approach”, Web: http://www.drogalas.gr/uploads/publications/Conceptual_framework_development_trends_and_future_prospects_of_internal_audit_Theoretical_approach.pdf adresinden 8 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: Kaya, B. (2013). “Dünyada İç Denetim Nereye Gidiyor”, Web: <http://bertankaya.net/?p=668> adresinden 12 Nisan 2016'da alınmıştır.
- İnternet: Kültür Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı. “Uluslararası Mesleki Kuruluşlar, Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu”, Web: <http://icdenetim.kultur.gov.tr/TR,46902/mesleki-kuruluslar.html> adresinden 4 Nisan 2016'da alınmıştır.
- İnternet: Mountford, D. (2009). “Organising for Local Development: The Role of Local Development Agencies, Summary Report”. Paris: OECD, Web: <http://docplayer.net/12300270-Organising-for-local-development-the-role-of-local-development-agencies.html> adresinden 27 Mayıs 2016'da alınmıştır.
- İnternet: Pişkinoğlu, A. “İç Denetimin Dünyadaki Gelişimi”, Web: <https://www.tide.org.tr/uploads/KongreSunumlar/icdenetimingelece%C4%9Fi-arzu-piskinoğlu.pdf>, adresinden 12 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: PIFC Expert Group. (2004). “Internal Control Systems in Candidate Countries”. Volume I, Web: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/COOP_PUBLI006/COOP_PUBLI006_EN.PDF adresinden 8 Aralık 2018'de alınmıştır.
- İnternet: PWC, “Sarbanes-Oxley Yasası'na Uyum”, Web: <http://www.pwc.com.tr/tr/hizmetlerimiz/denetim/sarbanes-oxley.html> adresinden 11 Nisan 2016'da alınmıştır.
- İnternet: Sayıştay. “Düzenlilik Denetimi Rehberi”, Web: <http://www.sayistay.gov.tr/mevzuat/d%C3%BCzenlilik/rehber.asp> adresinden 07 Nisan 2016'da alınmıştır.
- İnternet: Sevinç, D. (2006). Bölgesel Kalkınmada BKA'ların Genel Görünümü, TEPAV, Web: https://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281449378-6.Bolgesel_Kalkinma_da_BKA_larin_GenelGorunumu.pdf adresinden 10 Eylül 2018'de alınmıştır.

- İnternet: Tekgül, E. (2007) “Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Zekâsı”, Web: <http://www.denetimnet.net> adresinden 12 Aralık 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2017). Türkçe Sözlük, Web: http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58e13fde6029c1.87582846 adresinden 2 Mart 2017’de alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2018). *Büyük Türkçe Sözlük*, Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c10e11d0f3112.56058519 adresinden 12 Aralık 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Türkiye ve AB Komisyonu Arasında TC’ye Yönelik AB Mali Yardımına İlişkin İşbirliği ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA Beşinci Bileşeni –Kırsal Kalkınma Bileşeni –IPARD- Kapsamındaki Yardımın Kullanılmasına İlişkin Kurallar Hakkında Anlaşma. (2010). Ankara-Brüksel, Web: <https://ipard.tarim.gov.tr> adresinden 3 Ocak 2017’de alınmıştır.
- İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). “Türkiye İBBS Birimleri (Düzey 1-2-3)”. Web: http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_2014/turkce/metaveri/siiniiflamalar/index.html adresinden 23 Kasım 2018’de alınmıştır.
- İnternet: Uzun, A. K. “Yeni Türk Ticaret Kanunu’nda İç Denetim Üzerine Düzenlemeler”, Web: <http://www.denetimnet.net/Pages/yeni-ttk-ic-denetim.aspx> adresinden 20 Mayıs 2016’da alınmıştır.
- İnternet: World Bank. (2009). “The Role of Local Economic Development Agencies (LEDA)”, Web: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html adresinden 20 Temmuz 2017’de alınmıştır.
- İnternet: 1982 Anayasası, Web: <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> adresinden 20 Kasım 2018’de alınmıştır.

Hukuki ve İdari Düzenlemeler

- AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Oluşturan 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü’nün Uygulanmasına İlişkin 12 Haziran 2007 tarihli ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü (EC).
- ANKARAKA. (2011). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge.
- ANKARAKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
- ANKARAKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
- BDDK. (08.02.2001 tarih ve 24312 sayılı Resmi Gazete). Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik.
- BDDK. (11.07.2014 tarih ve 29057 sayılı Resmi Gazete). Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik.
- BAKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
- BAKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
- BEBKA. (2012). İç Denetim Rehberi.
- BEBKA. (2014). İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge.
- BEBKA. (2012). İç Denetim Yönergesi.

ÇKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
ÇKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
DOKA. (2013). İç Denetim Rehberi.
DOKA. (2013). İç Denetim Yönergesi.
DOĞAKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
DOĞAKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
DİKA (2011). İç Denetim Rehberi.
DİKA (2011). İç Denetim Yönergesi.
FKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
FKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
GEKA. (2011). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge.
GEKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
GEKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
GMKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
GMKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
İDKK. (2013). Kamu İç Denetim Rehberi. Versiyon 1.0, Ankara: İDKK Yayınları.
İKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
İKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
İSTKA. (2012). İç Denetim Rehberi.
İSTKA. (2012). İç Denetim Yönergesi.
İZKA. (2010). İç Denetim Rehberi.
İZKA. (2010). İç Denetim Yönergesi.
Kalkınma Bakanlığı. (28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmî Gazete). Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.
Kalkınma Bakanlığı. (03.08.2009 tarih ve 27308 sayılı Resmî Gazete). Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği.
KUZKA. (2012). İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge.
KUZKA. (2012). İç Denetim Rehberi.
KUZKA. (2012). İç Denetim Yönergesi.
Maliye Bakanlığı. (08.10.2005 tarih ve 25960 sayılı Resmî Gazete). İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
Maliye Bakanlığı. (26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete). Kamu İç Standartları Tebliği.
MARKA. (2012). İç Kontrol Yönergesi.
MARKA. (2012). İç Denetim Rehberi.
MARKA. (2012). İç Denetim Yönergesi.

- OKA. (2011). İç Denetim Rehberi.
- OKA. (2013). İç Kontrol Sistemi Yönergesi.
- OKA. (2011). İç Denetim Yönergesi.
- ORAN. (2012). İç Denetim Rehberi.
- ORAN. (2012). İç Denetim Yönergesi.
- Sayıştay. (2014). Düzenlilik Denetimi Rehberi, Versiyon No: 2014/3.
- SPK. (14.07.2003 tarih ve 25168 sayılı Resmi Gazete). Seri V, 68 nolu Aracı Kurumlarda İç Denetim Sistemine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliği.
- Hazine Müsteşarlığı. (21.06.2008 tarih ve 26913 sayılı Resmî Gazete). Sigorta ve Reasürans ile Emeklilik Şirketlerinin İç Sistemlerine İlişkin Yönetmelik.
- T.C. ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından T.C.'ye Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşma, 11 Şubat 2015.
- T.C. ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde T.C.'ye Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma (2008).
- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete).
- 4 sayılı Bakanlıkların Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşları ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete).
- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (30.06.1989 tarih ve 20211 mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (29, 30, 31.07.1964-01.08.1964 tarih ve 11766-11779 sayılı Resmi Gazeteler).
- 3194 sayılı İmar Kanunu (09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete).
- 4389 sayılı Bankalar Kanunu (01.11.2005 tarih ve 25998 mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- 4857 sayılı İş Kanunu (22.05.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete).
- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu (19.10.2005 tarih ve 25983 mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun (08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete).
- 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu (14.06.2007 tarih ve 26552 sayılı Resmi Gazete).
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (03.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete).
- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (14.02.2011 tarih ve 27846 sayılı Resmi Gazete).

Plan ve Programlar

Pilot Ajans. (2014). 2015-2017 İç Denetim Planı.

Pilot Ajans. (2015). 2015 Yılı İç Denetim Programı.

Raporlar

BDDK. (2010). Piyasa Riski Ölçümlene Yöntemlerine İlişkin Analiz.

DPT. (2009). Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT.

IDKK. (2016). 2016 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu.

Kalkınma Bakanlığı. (2013). Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu.

Kalkınma Bakanlığı. (2014). 2013 Yılı Faaliyet Raporu.

Kalkınma Bakanlığı. (2015). Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu.

Kalkınma Bakanlığı. (2016). Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu.

Kalkınma Bakanlığı. (2017). Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu.

Pilot Ajans. (2015). İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Birimi İç Denetim Raporu, Sayı: 2015/2.

Pilot Ajans. (2016). İzleme ve Değerlendirme Birimi İç Denetim Raporu, Sayı: 2016/1.

Sayıştay. (2013). Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Denetim Raporu.

Sayıştay. (2014). Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporu.

Sayıştay. (2015). Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Denetim Raporu.

Sayıştay. (2017). Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Denetim Raporu.

Web Siteleri

<http://www.ab.gov.tr>

<http://www.ahi-ka.org.tr>

<http://www.ankaraka.org.tr>

<http://www.baka.org.tr>

<http://www.bakka.org.tr>

<http://www.bebka.org.tr>

<https://www.bis.org>

<http://bolgesel.kalkinma.gov.tr>

<https://dictionary.cambridge.org>

<http://www.cka.org.tr>

<http://www.coso.org>

<http://www.daka.org.tr>

<http://www.dika.org.tr>

<http://www.dogaka.org.tr>
<http://www.doka.org.tr>
<http://www.eciia.eu>
<http://www.eurada.org>
<http://ec.europa.eu>
<https://www.internalaudit.biz>
<http://www.fka.org.tr>
<http://www.fransizcasozluk.net>
<http://www.geka.org.tr>
<http://www.gmka.org.tr>
<http://www.icdenetimmerkezi.com>
<http://icdenetim.saglik.gov.tr>
<http://www.ika.org.tr>
<http://www.intosai.org>
<https://www.isaca.org>
<http://www.istka.org.tr>
<http://www.izka.org.tr>
<http://www.kalkinma.gov.tr>
<http://www.karacadag.org.tr>
<http://www.kidder.org.tr>
<http://kontrol.bumko.gov.tr>
<http://www.kudaka.org.tr>
<http://www.kuzka.org.tr>
<https://www.maliye.gov.tr>
<http://www.marka.org.tr>
<http://www.mevka.org.tr>
<https://na.theiia.org>
<http://www.oka.org.tr>
<http://www.oran.org.tr>
<http://www.pau.edu.tr>
<http://sahipkiran.org>
<http://www.sayistay.gov.tr>
<http://www.resmigazete.gov.tr>
<https://www.sanayi.gov.tr>
<http://www.serka.org.tr>

<http://slideplayer.biz.tr>
<http://www.trakyaka.org.tr>
<https://www.tide.org.tr>
<https://www.tva.com>
<http://www.ustatlar.net>
<http://info.worldbank.org>
<http://www.zafer.org.tr>





EKLER

EK-1 Uluslararası İç Denetim Standartları

(Revizyon Tarihi: Ekim 2016 Geçerlilik Tarihi: Ocak 2017)

Giriş

İç denetim faaliyetleri, çok çeşitli hukukî ve kültürel ortamlarda; amacı, boyutu, karmaşıklığı ve yapısı çok farklı kurumlar için, kurum içinden ve dışından kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu farklılıkların, her ortamdaki iç denetim uygulamasını muhtemelen etkilemesine rağmen, *Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartları*'na (kısaca "*Standartlar*" veya "*Uluslararası İç Denetim Standartları*") uyum, iç denetçilerin ve iç denetim faaliyetinin (biriminin) sorumluluklarının yerine getirilmesinde hayati önem arz eder.

Standartların amaçları şunlardır:

1. Uluslararası Meslekî Uygulama Çerçevesi'nin zorunlu unsurları ile uyuma kılavuzluk etmek.
2. Geniş bir yelpazedeki katma değerli iç denetim hizmetlerini teşvik etmeye ve hayata geçirmeye yönelik bir çerçeve sağlamak.
3. İç denetim performansının değerlendirilmesine uygun bir zemin oluşturmak.
4. Gelişmiş kurumsal süreç ve faaliyetleri teşvik etmek.

Standartlar, ilke temelli ve aşağıdaki hususları içeren uyulması zorunlu gerekliliklerdir:

-İç denetim mesleğinin uygulanması ve uygulamanın etkinliğinin değerlendirilmesi amacıyla kurum ve fert seviyesinde uluslararası uygulanabilirliği olan ana gerekliliklere ilişkin beyanlar,

-*Standartlarda* geçen terim ve kavramları açıklığa kavuşturan "Yorumlar."

Standartlar, Etik Kuralları ile birlikte, Uluslararası Meslekî Uygulama Çerçevesi'nin tüm zorunlu unsurlarını kapsar; bu nedenle, Etik Kuralları ve *Standartlar* ile uygunluk Uluslararası Meslekî Uygulama Çerçevesi'nin tüm zorunlu unsurları ile uygunluğu gösterir.

Standartlarda, *Terimler Sözlüğü*nde özellikle tanımlanan terimler kullanılmıştır. *Standartları* doğru olarak anlamak ve uygulamak için, *Terimler Sözlüğü*nde belirtilen anlamları dikkate almak gerekir. Ayrıca, *Standartlarda*, kayıtsız şartsız uyulması gereken gereklilikleri belirtmek için "*zorundadır*" (must) kelimesi, meslekî muhakeme sonucunda şartların gerektirdiği sapmalar olduğuna kanaat getirilmediği müddetçe uyulması beklenen gereklilikleri belirtmek için "*gereklidir*" (should) kelimesi kullanılmıştır. IIA Uluslararası İç Denetim Standartları

Standartlar iki temel kategoriden oluşmaktadır: *Nitelik ve Performans Standartları*

Nitelik Standartları, iç denetim faaliyetlerini yürüten kurumların ve kişilerin özelliklerine yöneliktir. *Performans Standartları* iç denetimin tabiatını açıklar ve bu hizmetlerin performansını değerlendirmekte kullanılan kalite kıstaslarını sağlar. Nitelik ve Performans Standartları tüm iç denetim hizmetlerine tatbik edilir.

Uygulama Standartları, güvence (A) veya danışmanlık (C) hizmetlerine uygulanabilecek gereklilikleri belirterek, Nitelik ve Performans Standartlarını geliştirir.

Güvence hizmetleri, iç denetçinin, bir kurum, faaliyet, fonksiyon, süreç, sistem veya başka unsurlar hakkında görüş veya kanaat sunabilmek için, eldeki delilleri objektif bir şekilde değerlendirmesini içerir. Güvence görevlerinin nitelik ve kapsamı iç denetçi tarafından belirlenir.

Güvence hizmetlerinin, genellikle, üç tarafı vardır: (1) bir kurum, faaliyet, fonksiyon, süreç, sistem veya bir başka unsurun doğrudan içinde olan kişi veya grup (süreç sahibi), (2) Değerlendirmeyi yapan kişi veya grup (iç denetçi), (3) Değerlendirmeyi kullanan kişi veya grup (kullanıcı).

Danışmanlık hizmetleri, tabiatı gereği tavsiye niteliğinde olup genellikle görevlendirmeyi talep eden müşterinin özel talebi üzerine gerçekleştirilir. Danışmanlık hizmetlerinin nitelik ve kapsamı, değerlendirmeyi talep eden müşteriyle iç denetçi arasındaki sözleşmeye tabidir. Danışmanlık hizmetlerinin genellikle iki tarafı vardır: (1) Tavsiye veren kişi veya grup (iç denetçi), (2) Tavsiye talep eden ve alan kişi veya grup (görevin müşterisi). İç denetçi danışmanlık hizmeti verirken, objektifliğini muhafaza etmeli ve idarî sorumluluk almamalıdır.

Standartlar her bir iç denetçi ve iç denetim faaliyeti için geçerlidir. Tüm iç denetçiler bireysel nesnellik, yeterlilik, gerekli mesleki özen ve görev sorumluluklarının performansı ile ilgili *Standartlara* ve iş sorumluluklarının performansı ile alakalı *Standartlara* uyum konusunda sorumludurlar.

İç denetçilerin ve iç denetim faaliyetinin *Standartların* belirli bölümlerine uyumunun hukuken veya mevzuat ile engellenmesi durumunda, *Standartların* diğer kısımlarına uyum ve uygun özel durum açıklamaları gereklidir.

Standartlar diğer yetkili organlar tarafından yayınlanan gerekliliklerle birlikte kullanıldığında, uygun görüldüğü takdirde, iç denetim iletişimleri bahsedilen bu gerekliliklerin kullanımına atıfta bulunabilir. İç denetim faaliyetinin *Standartlara* uyumunu belirttiği ve fakat *Standartlar* ile diğer gereklilikler arasında uyumsuzlukların olduğu durumda; iç denetçiler ve iç denetim faaliyetinin *Standartlara* uyması zorunludur ve daha kısıtlayıcı ise diğer gereklilikler ile uyumlu olabilir.

Standartların gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi *devamlı* bir süreçtir. Uluslararası *İç Denetim Standartları Kurulu*, *Standartları* yayınlamadan önce çok geniş katılımlı bir istişare ve tartışma faaliyetine girişmektedir. Bu çalışma, metin taslağı sürecinde, dünya çapında bir yorum talep etme faaliyetini de içermektedir. Bütün metin taslakları, hem IIA'nın tüm üye kuruluşlarına gönderilmekte hem de IIA'nın internet sitesinde yayınlanmaktadır. IIA Uluslararası İç Denetim Standartları

Standartlara ilişkin tavsiye ve yorumlar, aşağıdaki adreslere gönderilebilir:

The Institute of Internal Auditors

Standards and Guidance 1035 Greenwood Blvd, Suite 401 Lake Mary, FL 32746, USA

E-posta: guidance@theiia.org

İnternet sitesi: www.globaliia.org

Nitelik Standartları

1000 – Amaç, Yetki ve Sorumluluklar

İç denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumlulukları, İç Denetimin Misyonu ve Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi'nin zorunlu unsurları (*İç Denetimin Mesleki Uygulaması için Temel Prensipler, Etik Kuralları, Standartlar ve İç Denetimin Tanımı*) ile uyumlu olan bir iç denetim yönetmeliğinde açıkça tanımlanmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi iç denetim yönetmeliğini dönemselsel olarak gözden geçirmek ve üst yönetime ve yönetim kuruluna onay için sunmak zorundadır.

Yorum:

İç denetim yönetmeliği, iç denetim faaliyetinin amacını, yetkisini ve sorumluluğunu tanımlayan resmî bir belgedir. İç denetim yönetmeliği, bir kurum içerisinde iç denetim faaliyetinin konumunu, iç denetim yöneticisinin yönetim kuruluna işlevsel bağlılığını da içerecek şekilde belirler, görevlerin gerçekleştirilmesi ile ilgili olan kayıtlara, personele ve fiziki varlıklara erişimi yetkilendirir ve iç denetim faaliyetlerinin kapsamını tanımlar. İç denetim yönetmeliğinin nihai onay mercii yönetim kuruludur.

1000.A1 – Kuruma sağlanan güvence hizmetlerinin niteliği iç denetim yönetmeliğinde tanımlanmak zorundadır. Eğer kurum dışından taraflara güvence hizmeti temin edilecekse, bunların niteliği de yönetmelikte tanımlanmak zorundadır.

1000.C1 – Danışmanlık hizmetlerinin niteliği, iç denetim yönetmeliğinde tanımlanmak zorundadır.

1010 – Zorunlu Rehberin İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması

İç Denetimin Mesleki Uygulaması için Temel Prensipler, Etik Kuralları, *Standartlar* ve İç Denetimin Tanımı'na uyma zorunluluğu, iç denetim yönetmeliğinde tanınmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisinin, İç Denetimin Misyonu ve Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi'nin Zorunlu Unsurları'nı üst yönetim ve yönetim kurulu ile tartışıp değerlendirmesi gerekir.

1100 – Bağımsızlık ve Objektiflik

İç denetim faaliyeti bağımsız olmak zorundadır ve iç denetçiler görevlerini yaparken objektif davranmak zorundadır.

Yorum:

Bağımsızlık, iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını tarafsız olarak yerine getirme kabiliyetini tehdit eden şartlardan uzak olmak demektir. İç denetim faaliyetinin sorumluluğunu etkili bir şekilde yerine getirmek için gerekli olan bağımsızlık mertebesine erişmek amacıyla iç denetim yöneticisi üst seviye yönetime ve yönetim kuruluna doğrudan ve sınırsız bir şekilde ulaşma imkânına sahiptir. Bu durum, çifte raporlama ilişkisi vasıtasıyla elde edilebilir. Bağımsızlığa yönelik tehditler, denetçi, görev, fonksiyon ve kurum seviyelerinde ele alınmak zorundadır.

Objektiflik (nesnellik), iç denetçilerin görevlerini, iş sonucunda çıkan ürüne gerçekten ve dürüst bir şekilde inanacakları ve bu ürünün kalitesinden önemli bir taviz vermeyecekleri şekilde yapmalarını sağlayan tarafsız bir zihinsel tutumdur. Objektiflik, iç denetçilerin, denetim konularına ilişkin karar ve yargılarını başkalarınıninkilere bağlamamalarını gerektirir. Objektifliğe yönelik tehditler, denetçi, görev, fonksiyon ve kurum seviyelerinde ele alınmak zorundadır.

1110 – Kurum İçi Bağımsızlık

İç Denetim Yöneticisi, kurum içinde, iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını yerine getirmesine imkân sağlayan bir yönetim kademesine bağlı olmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, en az yılda bir, yönetim kuruluna iç denetim faaliyetinin kurum içi bağımsızlığını teyit etmek zorundadır.

Yorum:

Kurum içi bağımsızlık iç denetim yöneticisinin işlevsel olarak yönetim kuruluna raporlama yapmasıyla etkili şekilde sağlanır. İşlevsel raporlama örnekleri, yönetim kurulunun;

- İç denetim yönetmeliğini onaylaması,*
- Risk amaçlı iç denetim planını onaylaması,*
- İç denetim bütçe ve kaynak planlarını onaylaması,*
- İç denetim yöneticisinden iç denetim faaliyetinin plana ve diğer konulara göre başarımı (performansı) hakkında bilgi alması,*
- İç denetim yöneticisini atama ve azletme kararlarını onaylaması,*
- İç denetim yöneticisinin ücretini onaylaması,*
- Yönetimle ve iç denetim yöneticisiyle, kapsam uygunsuzlukları ya da kaynak kısıtları olup olmadığı hakkında görüşmeler yapmasıdır.*

1110.A1 – İç denetim faaliyeti (birimi), iç denetimin kapsamının belirlenmesi, iç denetim işlerinin yapılması ve sonuçların raporlanması konularında her türlü müdahaleden uzak ve serbest olmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi böyle bir müdahaleyi yönetim kuruluna ifşa etmeli ve etkilerini tartışmalıdır.

1111 – Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim

İç Denetim Yöneticisi yönetim kurulu ile doğrudan iletişim ve etkileşimde olmak zorundadır.

1112 - İç Denetim Yöneticisinin İç Denetim Haricindeki Görevleri

İç denetim yöneticisinin iç denetim dışında kalan görev ve/veya sorumlulukları olduğu veya olmasının beklendiği durumlarda, bağımsızlık ya da tarafsızlığının yıpranmasını sınırlayacak tedbirlerin bulunması zorunludur.

Yorum:

İç denetim yöneticisinden mevzuat uyum veya risk yönetim faaliyetleri gibi konularda sorumluluk alması gibi iç denetim dışında ek görev ve sorumluluklar istenebilir. Bu roller ve sorumluluklar iç denetim faaliyetinin kurum içindeki bağımsızlığını ya da iç denetçinin bireysel tarafsızlığını zedeleyebilir veya zedeleyebilir gibi görünebilir. Bu tedbirler genellikle yönetim kurulu tarafından üstlenilen gözetim faaliyetleridir. Bu tedbirler potansiyel zedelenmelere dikkat çekerler, hiyerarşilerin ve sorumlulukların periyodik değerlendirmesi ile ek sorumluluk alanları için güvence sağlanmasına yönelik alternatif süreçlerin geliştirilmesi gibi faaliyetleri içerirler.

1120 – Bireysel Objektiflik

İç denetçiler, tarafsız ve önyargısız bir şekilde davranmak ve her türlü çıkar çatışmasından kaçınmak zorundadır.

Yorum:

Menfaat çatışması, itimat gerektiren bir pozisyonda bulunan bir iç denetçinin rekabet halinde meslekî veya kişisel çıkarlarının olması durumudur. Bu tarz birbirine rakip çıkarlar, iç denetçinin görevlerini tarafsız olarak yerine getirmesini zorlaştırabilir. Menfaat çatışması, etiğe aykırı ya da uygunsuz hiçbir davranış vuku bulmasa bile söz konusu olabilir. Menfaat çatışması, iç denetçiye, iç denetim faaliyetine ve iç denetim mesleğine olan güven duygusuna zarar verebilecek bir uygunsuzluk görüntüsüne yol açabilir. Menfaat çatışması, kişinin görev ve sorumluluklarını tarafsız bir şekilde yerine getirmesine zarar verebilir.

1130 – Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması

Denetçilerin bağımsızlığı veya objektifliği fiilen bozulduğu veya bozulduğu izlenimi doğduğu takdirde, bozulmanın ayrıntıları ilgili taraflara açıklanmak zorundadır. Bu açıklamanın kapsamı, bozucu etkenin niteliğine bağlıdır.

Yorum:

Kurum içi bağımsızlığın ve bireysel tarafsızlığın bozulması, -aşağıdakiler dâhil olarak ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere- kişisel çıkar çatışması, kapsam sınırlamaları, kayıtlara, personele ve varlıklara erişim kısıtlamaları ve fonlama gibi kaynak sınırlamalarını içerebilir.

Bağımsızlık ya da tarafsızlığın ne derece bozulduğunun ayrıntılarının açıklanmak zorunda olduğu tarafların belirlenmesi, iç denetim faaliyetinin beklentilerine ve iç denetim yönetmeliğinde açıklandığı gibi iç denetim yöneticisinin üst seviye yönetim ve yönetim kuruluna karşı sorumluluklarına ve aynı zamanda da bozulmanın içeriğine bağlıdır.

1130.A1 – İç denetçiler, daha önceden kendilerinin sorumlu olduğu faaliyetlere ilişkin değerlendirme yapmaktan kaçınmak zorundadır. Bir iç denetçinin son bir yıl içinde kendisinin sorumlu olduğu bir faaliyet hakkında güvence hizmeti vermesinin, objektifliğini bozacağı varsayılır.

1130.A2 – İç Denetim Yöneticisinin sorumluluğundaki işlevlere yönelik güvence görevleri, iç denetim faaliyeti dışından biri tarafından gözetilmek ve kontrol edilmek zorundadır.

1130.A3 – İç denetim faaliyeti, daha önce danışmanlık hizmetleri gerçekleştirdiği yere güvence hizmeti sunabilir, ancak verilmiş olan bu danışmanlık hizmetinin niteliğinin tarafsızlığı zedelememesi ve kaynakların göreve atanması sırasında bireysel objektifliğin yönetilmesi şartlarının sağlanması zorunludur.

1130.C1 – İç denetçiler, daha önce sorumlusu oldukları faaliyetlere ilişkin danışmanlık hizmeti verebilir.

1130.C2 – İç denetçiler, önerilen danışmanlık hizmetleriyle ilgili bağımsızlıklarına ve objektifliklerine zarar verecek hususlar söz konusu ise, görevi kabul etmeden önce denetlenene özel durum açıklaması yapmak zorundadır.

1200 – Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat

Görevler, yeterlilik ve azamî meslekî özen ve dikkat ile yerine getirilmek zorundadır.

1210 – Yeterlilik

İç denetçiler, kişisel olarak, sorumluluklarını yerine getirmek için gereken bilgi, beceri ve diğer vasıflara sahip olmak zorundadır. İç denetim faaliyeti de, toplu olarak, kendi sorumluluklarını yerine getirmek için gereken bilgi, beceri ve diğer vasıflara sahip olmak veya bunları edinmek zorundadır.

Yorum:

Yetkinlik, iç denetçilerin mesleki sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirmeleri için gerekli olan bilgi, beceri ve diğer vasıfları ifade eden kolektif bir terimdir. İlgili tavsiye ve önerilere olanak sağlamak için; mevcut faaliyetler, eğilimler ve yeni konuların dikkate alınmasını kapsar. İç denetçiler, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) ve diğer ilgili meslekî kuruluşlar tarafından verilen Uluslararası İç Denetçi (CIA) unvanı ve diğer unvanlar gibi uygun meslekî unvan sertifikası ve vasıfları edinerek yeterliliklerini ispatlamak için teşvik edilirler.

1210.A1 – İç denetim personeli, görevin tamamını veya bir kısmını yapmak için gereken bilgi ve becerilerin veya diğer vasıfların hepsine sahip değilse, İç Denetim Yöneticisi -birim veya kurum dışındaki- uzmanlardan nitelikli, tavsiye ve yardım temin etmek zorundadır.

1210.A2 – İç denetçiler, suiistimal risklerini ve bu risklerin kurum içinde yönetim şeklini değerlendirebilecek yeterli bilgiye sahip olmak zorundadır; fakat iç denetçilerden esas görevi ve sorumluluğu suiistimalleri tespit etmek ve soruşturmak olan bir kişinin uzmanlığına sahip olması beklenmez.

1210.A3 – İç denetçiler, verilen görevi yerine getirebilmek için kilit bilgi teknolojisi riskleri ve kontrolleriyle ilgili yeterli bilgiye ve mevcut teknoloji tabanlı denetim tekniklerine sahip olmak zorundadır. Ancak, bütün iç denetçilerin, asıl sorumluluğu bilgi teknolojileri denetimi olan denetçiler kadar uzmanlığa sahip olmaları beklenmez.

1210.C1 – İç Denetim Yöneticisi, iç denetçilerin görevin kısmen veya tamamen gerçekleştirilmesi için gereken bilgiye, beceriye ve diğer vasıflara sahip olmadığı durumlarda, danışmalık görevini reddetmek veya yeterli tavsiye ve yardımı temin etmek zorundadır.

1220 – Azamî Meslekî Özen ve Dikkat

İç denetçiler, makul sınırlar içinde tedbirli ve ehil bir iç denetçiden beklenen beceriye sahip olmak ve azamî özen ve dikkati göstermek zorundadır. Azamî meslekî özen ve dikkat, hiç hata yapılmayacağı anlamına gelmez.

1220.A1 – İç denetçiler, şunları göz önüne alarak azamî meslekî özen ve dikkat göstermek zorundadır:

- Görevin amaçlarına ulaşmak için gereken çalışmanın kapsamı,
- Güvence prosedürlerinin tatbik edildiği konuların nisbî karmaşıklığı, lüzumu veya önemi
- Yönetişim, risk yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliği ve yeterliliği,
- Önemli hata, suiistimal veya aykırılıkların olma ihtimali ve
- Güvence görevinin potansiyel faydalarına karşı maliyeti.

1220.A2 – Azamî meslekî özen ve dikkati gösterirken, iç denetçiler, teknoloji destekli denetim ve diğer veri analiz tekniklerini kullanmayı düşünmek zorundadır.

1220.A3 – İç denetçiler, amaçları, faaliyetleri veya kaynakları etkileyebilecek önemli risklere karşı uyanık olmak zorundadır. Ancak, güvence prosedürleri, azamî meslekî özen ve dikkatle uygulansa bile, bütün önemli risklerin teşhis edilebilmesini garantilemez.

1220.C1 – İç denetçiler bir danışmanlık görevi sırasında, aşağıdakileri göz önüne alarak azamî meslekî özen ve dikkati göstermek zorundadır:

Görev sonuçlarının niteliği, zamanlaması ve raporlanması da dâhil denetlenenlerin/müşterilerin ihtiyaç ve beklentileri,

Görev amaçlarına ulaşabilmek için gerekli çalışmanın boyutu ve nisbî karmaşıklığı ve

Danışmanlık görevinin potansiyel faydalarına karşı maliyeti.

1230 – Sürekli Meslekî Gelişim

İç denetçiler, mevcut bilgi, beceri ve diğer vasıflarını sürekli meslekî gelişimle artırmak ve güçlendirmek zorundadır.

1300 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programı

İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan bir kalite güvence ve geliştirme programı hazırlamak ve bunu sürdürmek zorundadır.

Yorum:

Bir kalite güvence ve geliştirme programı, iç denetim faaliyetinin Standartlara uygun olarak değerlendirilmesini ve iç denetçilerin Etik Kurallarını uygulayıp uygulamadığının değerlendirilmesini mümkün kalmak amacıyla tasarlanır. Program ayrıca, iç denetim faaliyetinin verimliliğini ve etkinliğini değerlendirir ve geliştirme için fırsatları belirler. İç denetim yöneticisi kalite güvence ve geliştirme programının yönetim kurulu tarafından gözetimini teşvik etmelidir.

1310 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri

Kalite güvence ve geliştirme programı, hem iç hem de dış değerlendirmeleri ihtiva etmek zorundadır.

1311 – İç Değerlendirmeler

İç değerlendirmeler:

iç denetim faaliyetinin performansının devamlı izlenmesini,

öz değerlendirmeleri veya kurum içinde, iç denetim uygulamaları hakkında yeterli bilgiye sahip kişilerce yapılan dönemsel değerlendirmeleri,

kapsamak zorundadır.

Yorum:

Devamlı izleme, iç denetim faaliyetinin günlük gözetimi, gözden geçirilmesi ve ölçülmesinin ayrılmaz bir parçasıdır. Devamlı izleme, iç denetim faaliyetini yönetmekte kullanılan

rutin politika ve uygulamaların bir parçasıdır ve Etik Kuralları ve Standartlara uyumunu değerlendirmek için gerekli görülen süreçleri, araçları ve bilgileri kullanmaktadır.

Dönemsel değerlendirmeler, Etik Kurallarına ve Standartlara uyumu takdir etme amaçlı yürütülen değerlendirmelerdir.

İç denetim uygulamaları hakkında yeterli seviyede bilgilenmek, Uluslararası Meslekî Uygulama Çerçevesinin tüm unsurlarının en azından anlaşılmasını gerektirir.

1312 – Dış Değerlendirmeler

Dış değerlendirmeler, kurum dışından vasıflı ve bağımsız bir değerlendirme uzmanı veya ekibi tarafından en azından beş yılda bir yapılmak zorundadır. İç denetim yöneticisi aşağıdaki hususları yönetim kurulu ile tartışmak ve değerlendirmek zorundadır:

- Dış değerlendirmenin şekli ve sıklığı,
- Menfaat çatışması ihtimali de dikkate alınarak dış değerlendirme uzmanı veya ekibinin sahip olması gereken vasıflar ve bunların bağımsızlığı meseleleri.

Yorum:

Dış değerlendirmeler, tam bir dış değerlendirme veya öz değerlendirmenin bağımsız bir ekip tarafından doğrulanması yoluyla gerçekleştirilebilir. Dış değerlendirici Etik Kurallara ve Standartlara uyuma ilişkin bir sonuca varmak zorundadır; bununla birlikte dış değerlendirme operasyonel ya da stratejik yorumları da içerebilir.

Vasıflı bir değerlendirme uzmanı veya ekibi iki alanda etkin olmalıdır: mesleki iç denetim uygulamaları ve dış değerlendirme süreçleri. Yetkinlik, deneyim ve teorik öğrenmenin karışımı ile gösterilebilir. Benzer büyüklük, karmaşıklık, sektör veya sanayi kolundaki kurumlarda edinilen deneyim ve teknik bilgi, buna uygun olmayanlara nazaran daha değerlidir. Değerlendirmenin ekip olarak yapıldığı durumlarda, gereken nitelikleri; ekip üyelerinin her biri değil, bir bütün olarak ekip taşır. İç denetim yöneticisi, değerlendirme uzmanı veya ekibinin nitelikli sayılması için yeterli yetkinliklere sahip olup olmadığını mesleki olarak değerlendirir.

Bağımsız bir değerlendirme uzmanı ve ekibi demek, gerçek ya da algılanan bir çıkar çatışması olmayan ya da iç denetim faaliyetinin bağlı olduğu kuruluşun bir parçası olmayan ya da bu kuruluşun kontrolü altında olmayan mânâsına gelir. İç denetim yöneticisi kalite güvence ve geliştirme programının olası bir çıkar çatışmasını veya böyle bir algıyı azaltacak şekilde, yönetim kurulu tarafından gözetimini teşvik etmelidir.

1320 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama

İç Denetim Yöneticisi, uygulanan kalite güvence ve geliştirme programının sonuçlarını üst yönetime ve yönetim kuruluna iletmek zorundadır. Söz konusu bildirim şunları içermelidir:

- Hem iç hem de dış değerlendirmelerin kapsamı ve sıklığı.
- Potansiyel çıkar çatışmaları da dâhil olmak üzere, değerlendiren(ler)in ya da değerlendirme ekibinin nitelikleri ve bağımsızlığı.
- Değerlendirenlerin vardığı sonuçlar.
- Düzeltici eylem planları.

Yorum:

Kalite güvence ve geliştirme programının sonuçlarını ulaştırma şekli, içeriği ve sıklığı, üst yönetim ve yönetim kurulu ile yapılacak görüşmeler vasıtasıyla oluşturulur ve iç denetim yönetmeliğinde yer aldığı gibi iç denetim faaliyetinin ve İç Denetim Yöneticisinin sorumluluklarını göz önünde bulundurur. Etik Kurallarına ve Standartlara uyumu göstermek için dış ve dönemsel iç değerlendirmelerin sonuçları, değerlendirmeler tamamlandıktan sonra raporlanır; ayrıca devamlı izleme çalışmalarının sonuçları da, en azından yıllık olarak iletilir. Sonuçlar, uyum derecesi ile ilgili olarak değerlendirme uzmanının ve ekibinin değerlendirmesini içerir.

1321 – “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması

İç denetim faaliyetinin (biriminin) *Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına* uygun olduğunu belirtmek yalnızca Kalite Güvence ve Geliştirme Programının sonuçları desteklerse uygundur.

Yorum:

İç denetim faaliyeti bahsedilen sonuçların alınması halinde *Etik Kuralları* ve *Standartlar*la uyumludur. *Kalite güvence ve geliştirme programının sonuçları, iç ve dış değerlendirmelerin her ikisinin sonuçlarını kapsar. Bütün iç denetim faaliyetlerinin iç değerlendirme sonuçları olacaktır. En az beş yıl iç denetim faaliyetinin ardından dış değerlendirme sonuçları da olacaktır.*

1322 – Aykırılıkların Açıklanması

Etik Kurallarına ya da *Standartlara* aykırılık, iç denetim faaliyetinin genel kapsamını ve faaliyetini etkilediği zaman, İç Denetim Yöneticisi, aykırılığı ve etkilerini üst yönetime ve yönetim kuruluna açıklamak zorundadır.

Performans Standartları

2000 – İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetini, faaliyetin kuruma değer katmasını sağlayacak etkili bir tarzda yönetmek zorundadır

Yorum:

Aşağıdaki durumlarda iç denetim faaliyetinin etkili bir tarzda yönetildiği söylenebilir:

- İç denetim yönetmeliğinde yer verilen amaç ve sorumluluklara ulaştığında,*
- Standartlara uygun olduğunda,*
- Bireysel üyelerinin, Etik Kuralları ve Standartlar ile uyum içinde olduklarını gösterdiklerinde.*
- Kurumu etkileyebilecek eğilimleri ve yeni konuları göz önünde bulundurduğunda.*

İç denetim faaliyeti, stratejiler, hedefler ve riskleri dikkate aldığı kuruma (ve paydaşlara) değer katar; yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerini geliştirme yolları önermek için çaba sarf eder ve objektif olarak bunlarla ilgili güvence sağlar.

2010 – Planlama

İç Denetim Yöneticisi, kurumun hedeflerine uygun olarak, iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirleyen bir risk esaslı plan yapmak zorundadır.

Yorum:

Risk esaslı planı hazırlamak için, iç denetim yöneticisi, üst yönetim ve yönetim kuruluna danışır ve kurumun stratejilerini, temel iş hedeflerini, ilgili risklerini ve risk yönetim süreçlerini kavrar. İç denetim yöneticisi, kurumun faaliyetlerinde, risklerinde, operasyonlarında, programlarında, sistemlerinde ve kontrollerinde meydana gelen değişikliklere karşılık olarak gerektiğinde planı gözden geçirmek ve değişikliklere uyarlamak zorundadır.

2010.A1 – İç denetim faaliyetinin görev planı, en az yılda bir kez yapılan yazılı bir risk değerlendirmesine dayanmak zorundadır. Üst yönetim, denetim komitesi ve yönetim kurulu, bu sürece dâhil edilerek göz önüne alınmak zorundadır.

2010.A2 – İç denetim görüşleri ve diğer sonuçlar için iç denetim yöneticisi, üst yönetim, yönetim kurulu ve diğer paydaşların beklentilerini saptamalı ve dikkate almalıdır.

2010.C1 – İç denetim yöneticisi, görevin risk yönetimini geliştirme, katma değer yaratma ve faaliyetleri geliştirme potansiyelini değerlendirerek, öne sürülen danışmanlık görevlerini kabul etmeyi düşünmelidir. Kabul edilen bu görevler, plana dâhil edilmek zorundadır.

2020 - Bildirim ve Onay

İç Denetim Yöneticisi, önemli ara değişiklikler de dâhil, iç denetim faaliyetinin planlarını ve kaynak ihtiyaçlarını, gözden geçirme ve onay için üst yönetime, denetim komitesine ve yönetim kuruluna bildirmek zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, kaynak sınırlamalarının etkilerini de bildirmek zorundadır.

2030 – Kaynak Yönetimi

İç Denetim Yöneticisi, onaylı planın uygulanabilmesi için, iç denetim kaynaklarının uygun ve yeterli olmasını ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak zorundadır.

Yorum:

Uygun, planı gerçekleştirmek için gerekli olan bilgi, yetenek ve diğer vasıfların karışımını ifade etmektedir. Yeterli, planı gerçekleştirmek için gerekli kaynakların miktarına işaret etmektedir. Kaynaklar, onaylı planın başarılmasını en iyi şekilde sağlamak üzere kullanıldığı zaman etkin bir şekilde kullanılmış sayılır.

2040 – Politika ve Prosedürler

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetini yönlendirmek amacına yönelik politika ve prosedürleri belirlemek zorundadır.

Yorum:

Politika ve prosedürlerin şekli ve içeriği, iç denetim faaliyetinin büyüklüğüne ve yapısına ve işin karmaşıklığına bağlıdır.

2050 – Eşgüdüm (Koordinasyon) ve İtimat

İç Denetim Yöneticisi; aynı çalışmaların gereksiz yere tekrarlanmasını asgariye indirmek ve işin kapsamını en uygun şekilde belirlemek amacıyla, diğer iç ve dış güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayıcılarla, mevcut bilgileri paylaşmalı, faaliyetleri koordine etmeli ve onların işlerine itimat etmeyi değerlendirmelidir.

Yorum:

Faaliyetleri koordine ederken, iç denetim yöneticisi diğer güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayıcılarının çalışmalarına itimat edip bel bağlayabilir. İtimat temelinde tutarlı bir süreç kurulmalıdır ve iç denetim yöneticisi güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayıcıların yetkinlik, objektiflik ve gerekli mesleki özeni göstermelerini dikkate almalıdır. İç denetim yöneticisi, aynı zamanda diğer sağlayıcılar tarafından gerçekleştirilen güvence ve danışmanlık hizmetlerinin kapsamı, hedefleri ve sonuçları konusunda net bir anlayışa sahip olmalıdır. Başkalarının çalışmalarına güven sağlandığı takdirde dahi iç denetim yöneticisi iç denetim faaliyeti tarafından ulaşılan görüşlerden ve görüşlerin sağlanması için yeterli desteği sağlamaktan sorumludur.

2060 – Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları ve plana kıyasla performansı konularında ve *Etik Kuralları* ve *Standartlar* ile uyumu konusunda, üst yönetime ve yönetim kuruluna dönemsel raporlar sunmak zorundadır. Bu raporlar, suiistimal risklerini, yönetim sorunlarını ve üst yönetimin ve/veya yönetim kurulunun dikkatini çekebilecek başka konuların da dâhil olduğu önemli riskleri ve kontrol sorunlarını içermek zorundadır.

Yorum:

Raporlamanın sıklığı ve içeriği, iç denetim yöneticisi, üst yönetim ve kurul ile işbirliği dâhilinde belirlenir. Raporlamanın sıklığı ve içeriği, iletilecek bilginin önemi ile üst yönetim ve/veya kurul tarafından alınacak tedbirlerin aciliyetine bağlıdır.

İç denetim yöneticisinin üst yönetim ve kurula yapacağı raporlama ve iletişim aşağıdaki bilgileri içermelidir:

- *Denetim Yönetmeliği.*
- *İç denetim faaliyetinin bağımsızlığı.*
- *Denetim planı ve planla karşılaştırmalı ilerleme.*
- *Kaynak gereksinimleri.*

- Denetim faaliyetlerinin sonuçları.
- Etik Kurallarına ve Standartlara uyum ve uyumla ilgili önemli konulara dikkat çeken aksiyon planları.
- İç denetim yöneticisi tarafından Kurum için kabul edilemez olarak değerlendirilebilecek bir riske üst yönetimin yanıtı.

Bunlara ve diğer İç Denetim Yöneticisi ile ilişkili iletişim gerekliliklerine Standartlarda atıfta bulunulmuştur.

2070 – Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk

İç denetim faaliyeti bir dış hizmet sağlayıcısı tarafından sunulduğunda söz konusu hizmet sağlayıcısı o kurumun etkili bir iç denetim faaliyeti sürdürülmesi sorumluluğunun farkında olmasını sağlamak zorundadır.

Yorum:

Bu sorumluluk Etik Kuralları ve Standartlara uyumun değerlendirildiği bir kalite güvence ve geliştirme programı ile gösterilir.

2100 – İşin Niteliği

İç denetim faaliyeti; sistematik, disiplinli ve risk esaslı bir yaklaşımla, Kurumun yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerini değerlendirmek ve bu süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmak zorundadır. Denetçiler proaktif olduklarında, yaptıkları değerlendirmeler yeni anlayışlar sunduğunda ve olası gelecek etkileri göz önünde bulundurduklarında iç denetimin güvenilirliği ve değeri artmaktadır.

2110 – Yönetişim/Kurumsal Yönetim

İç denetim faaliyeti, aşağıdakiler için Kurumun yönetim süreçlerini değerlendirmek ve iyileştirilmesi için gerekli tavsiyelerde bulunmak zorundadır:

- Stratejik ve operasyonel kararlar alınması,
- Risk yönetiminin ve kontrolün gözetimi,
- Kurum içinde gerekli etik ve diğer değerlerin geliştirilmesi,
- Etkili bir kurumsal performans yönetiminin ve hesap verebilirliğin temini,
- Risk ve kontrol bilgilerinin kurumun gerekli alanlarına iletilmesi,
- Kurulun, iç ve dış denetçilerin, diğer güvence sağlayıcıların ve üst yönetimin faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlamak ve bunlar arasında gerekli bilgilerin iletimini sağlamak.

2110.A1 – İç denetim faaliyeti, kurumun etikle ilgili amaç, program ve faaliyetlerinin tasarımını, uygulanmasını ve etkinliğini değerlendirmek zorundadır.

2110.A2 – İç denetim faaliyeti, kurumun bilgi teknolojileri yönetişiminin kurumun strateji ve amaçlarını destekleyip desteklemediğini değerlendirmek zorundadır.

2120 – Risk Yönetimi

İç denetim faaliyeti; risk yönetimi süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve iyileştirilmesine katkıda bulunmak zorundadır.

Yorum:

Risk yönetimi süreçlerinin etkin olduğuna karar vermek, iç denetçinin aşağıdaki konulardaki değerlendirmelerinin doğurduğu bir yargıdır:

- Kurumsal amaçlar, kurumun misyonunu destekliyor ve onunla aynı paraleldeyse,
- Önemli riskler belirlenmiş ve değerlendirilmişse,
- Riskleri kurumun risk iştahı ile aynı paralele getiren uygun risk cevapları seçildiyse,
- Personelin, yönetimin, denetim komitesi ve yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olan ilgili risk bilgisi elde edilip zamanında kurum genelinde yayımlandıysa.

İç denetim faaliyeti çeşitli görevleri süresince bu değerlendirmeyi desteklemek üzere bilgi toplayabilir. Bu görevlerin sonuçları, birlikte gözden geçirilmeleri durumunda kurumun risk yönetim süreçlerinin ve bunların etkililiğinin anlaşılmasını sağlar.

Risk yönetimi süreçleri, devam eden yönetim faaliyetleri veya ayrı değerlendirmeler veya bunların her ikisi ile izlenir.

2120.A1 – İç denetim faaliyeti, aşağıdakileri dikkate alarak, kurumun yönetim süreçlerinin, faaliyetlerinin ve bilgi sistemlerinin maruz kaldığı riskleri değerlendirmek zorundadır:

- Kurumun stratejik hedeflerine ulaşması,
- Mali ve operasyonel bilgilerin güvenilirliği ve doğruluğu,
- Faaliyetlerin ve programların etkinlik ve verimliliği,
- Varlıkların korunması,
- Kanun, düzenleme, politika, prosedür ve sözleşmelere uyum.

2120.A2 – İç denetim faaliyeti, suiistimalin gerçekleşme ihtimalini ve kurumun suiistimal riskini nasıl yönettiğini değerlendirmek zorundadır.

2120.C1 – İç denetçiler, danışmanlık görevleri sırasında, görevin amaçlarıyla uyumlu şekilde riski ele almak ve diğer önemli risklere karşı uyanık olmak zorundadır.

2120.C2 – İç denetçiler, danışmanlık görevlerinden elde ettikleri risk bilgilerini, kurumun risk yönetim süreçlerini değerlendirmede kullanmak zorundadır.

2120.C3 – İç denetçiler, risk yönetim süreçlerini kurmada veya geliştirmede yönetime yardım ederken, “riskleri gerçekte yönetmek suretiyle yönetim sorumluluğu almaktan” kaçınmak zorundadırlar.

2130 – Kontrol

İç denetim faaliyeti, kontrollerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek ve sürekli gelişimi teşvik etmek suretiyle, kurumun etkin kontrollere sahip olmasına yardımcı olmak zorundadır.

2130.A1 – İç denetim faaliyeti, kurumun yönetim, faaliyet ve bilgi sistemlerinin içinde bulunan risklere cevap olarak, kontrollerin yeterliliğini ve etkinliğini aşağıdaki konularla ilgili olarak değerlendirmek zorundadır:

- Kurumun stratejik hedeflerine ulaşması,
- Mali ve operasyonel bilgilerin güvenilirliği ve doğruluğu,
- Faaliyetlerin ve programların etkinlik ve verimliliği,
- Varlıkların korunması,
- Kanun, düzenleme, politika, prosedür ve sözleşmelere uyum.

2130.C1 – İç denetçiler, danışmanlık görevlerinden elde ettikleri kontrol bilgilerini, kurumun kontrol süreçlerini değerlendirmede kullanmak zorundadır.

2200 – Görev Planlaması

İç denetçiler, her görev için, amaçları, kapsamı, zamanlama ve kaynak dağılımı hususlarını da dikkate alan ayrı bir plan hazırlamak ve yazılı hâle getirmek zorundadır. Plan Kurumun stratejilerini, hedeflerini ve göreve ilişkin riskleri dikkate almalıdır.

2201 – Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler

Bir görevi planlarken, iç denetçiler şu noktaları dikkate almak zorundadır:

- Denetlenecek olan faaliyetin stratejileri ve hedefleri ve faaliyetin kendi performansını kontrol etmesinin araçları,
- Faaliyetin hedeflerine, kaynaklarına ve operasyonlarına yönelik önemli riskler ve bu potansiyel risklerin etki veya ihtimallerini kabul edilebilir bir seviyede tutmanın yol ve araçları,
- İlgili bir çerçeve veya modele kıyasla, ilgili faaliyetin yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin yeterlilik ve etkinliği,
- Faaliyetin yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinde önemli gelişme sağlama imkânları.

2201.A1 – Kurum dışındaki taraflar için bir görevlendirme planlarken, iç denetçiler, görevlendirmenin amaçları, kapsamı, her iki tarafın sorumlulukları ve -görev kayıtlarına erişime ve sonuçların dağıtımına getirilecek kısıtlamalar dâhil- diğer karşılıklı beklentiler konusunda söz konusu taraflarla yazılı bir anlaşma yapmak zorundadır.

2201.C1 – İç denetçiler, görevlendirmenin amaçları, kapsamı, yerine getirilecek sorumluluklar ve diğer müşteri beklentileri hakkında, danışmanlık hizmeti verecekleri müşterileriyle anlaşmak zorundadır. Çok önemli görevlendirmelerde bu anlaşma yazılı hâle getirilmek zorundadır.

2210 – Görev Amaçları

Amaçlar, her bir görev için belirlenmek zorundadır.

2210.A1 – İç denetçiler, denetlenen faaliyetle ilgili risklerin ön değerlendirmesini yapmak zorundadır. Görevin amaçları, bu risk değerlendirmesinin sonuçlarını yansıtmak zorundadır.

2210.A2 – İç denetçiler, görevin amaçlarını belirlerken, önemli hataların, suiistimallerin, aykırılıkların ve diğer risklerin meydana gelme ihtimalini göz önüne almak zorundadır.

2210.A3 – Yönetişim, risk yönetimi ve kontrollerin değerlendirilmesi için uygun ve yeterli kıstaslara ihtiyaç vardır. İç denetçiler, yönetimin ve/veya yönetim kurulunun hedef ve amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını belirlemek için oluşturduğu kıstasların yeterlilik derecesini tespit etmek zorundadır. Bu kıstaslar yeterliyse, iç denetçiler de kendi değerlendirmelerinde bunları kullanmak zorundadır. Kıstaslar yeterli değilse, iç denetçiler yönetimle ve/veya yönetim kuruluyla görüşerek uygun değerlendirme kıstasları tespit etmek zorundadır.

Yorum:

Kriterler şunlar olabilir:

- *Dâhili (örneğin, Kurumun politika ve prosedürleri).*
- *Harici (örneğin, yasal organlar tarafından uygulamaya konulan kanun ve yönetmelikler).*
- *Önde gelen uygulamalar (örneğin, sektörel ve mesleki rehberler).*

2210.C1 – Danışmanlık görevlerinin amaçlarında, müşteriyle mutabık kalındığı ölçüde, yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerine de temas etmek zorunludur.

2210.C2 – Danışmanlık görevinin amaçları, kurumun değerleri ve amaçlarıyla uyumlu olmak zorundadır.

2220 – Görev Kapsamı

Görevin kapsamı, görevin amaçlarını karşılayacak seviyede olmak zorundadır.

2220.A1 – Görevin kapsamı, üçüncü tarafların sahip oldukları dâhil, ilgili sistemlerin, kayıtların, personel ve maddî varlıkların dikkate alınmasını da içermek zorundadır.

2220.A2 – Bir güvence görevi sırasında önemli danışmanlık fırsatları çıkarsa, görevin amaçları, kapsamı, karşılıklı sorumluluklar ve diğer beklentilerle ilgili yazılı bir anlaşma hazırlanmalı ve danışmanlık görevinin sonuçları, danışmanlık standartlarına uygun olarak raporlanmalıdır.

2220.C1 – İç denetçiler, danışmanlık görevlerini yaparken, görevin kapsamının, üzerinde mutabık kalınan amaçlara yeterince temas ettiğinden emin olmak zorundadır. İç denetçiler, eğer görev sırasında kapsamla ilgili ihtirazî kayıtları olursa, göreve devam edilip edilmeyeceğini belirlemek üzere, bunları müşteri ile tartışmak zorundadır.

2220.C2 – Danışmanlık görevleri sırasında, iç denetçiler, görevin amaçlarıyla uyumlu bir şekilde kontrolleri ele almak ve önemli kontrol sorunlarına karşı uyanık olmak zorundadır.

2230 – Görev Kaynaklarının Tahsisi

İç denetçiler, görevin niteliği, karmaşıklığı, zaman kısıtlamaları ve mevcut kaynakları dikkate alarak görevin amaçlarına ulaşmak için uygun ve yeterli kaynakları tespit etmek zorundadır.

Yorum:

“Uygun”, görevi yerine getirebilmek için gerekli olan bilgi, beceri ve diğer yetkinliklerin karışımı anlamına gelir. “Yeterli”, görevi gerekli mesleki özen ile gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynakların miktarını ifade eder.

2240 – Görev İş Programı

İç denetçiler, görev amaçlarına ulaşacak iş programları hazırlamak ve kayıtlı hâle getirmek zorundadırlar.

2240.A1 – İş programları, görev sırasında uygulanacak bilgi toplama, analiz, değerlendirme ve kayıtlı hale getirme prosedürlerini içermek zorundadır. İş programı, işe başlanmadan önce onaylanmak zorunda olup, programda yapılan değişiklikler için de derhal onay alınmak zorundadır.

2240.C1 – Danışmanlık görevleri için hazırlanan iş programlarının şekli ve içeriği, görevin niteliğine bağlı olarak değişebilir.

2300 – Görevin Yapılması

İç denetçiler, üstlendikleri görevin hedeflerine ulaşmak için yeterli bilgileri belirlemek, analiz etmek, değerlendirmek ve kayıtlı hale getirmek zorundadır.

2310 – Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması

İç denetçiler, görev amaçlarına ulaşmak için yeterli, güvenilir, ilgili ve faydalı olan bilgileri tespit etmek ve tanımlamak zorundadır.

Yorum:

Yeterli bilgi, gerçeklere dayanan, uygun ve ikna edici olmak zorundadır ki sağduyulu, bilgili bir kişi iç denetçi ile aynı sonuçlara varabilsin. Güvenilir bilgi, uygun görev teknikleri kullanmak suretiyle en iyi şekilde elde edilen bilgidir. İlgili bilgi, tespitleri ve tavsiyeleri destekler ve görev amaçları ile tutarlıdır. Faydalı bilgi, kurumun hedeflerine ulaşmasına yardım eder.

2320 – Analiz ve Değerlendirme

İç denetçiler, vardıkları kanaatleri ve görev sonuçlarını uygun analiz ve değerlendirmelere dayandırmak zorundadır.

2330 – Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi

İç denetçiler, görev sonuçlarına dayanak teşkil eden yeterli, ilgili, güvenilir ve faydalı bilgileri kayıtlı hale getirmek zorundadır.

2330.A1 – İç Denetim Yöneticisi, görev kayıtlarına erişimi kontrol etmek zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, gerektiğinde, bu kayıtları kurum dışı taraflara vermeden önce, üst yönetimin ve/veya hukuk danışmanının onayını almak zorundadır.

2330.A2 – İç Denetim Yöneticisi, her bir kaydın saklandığı ortama bağlı olmaksızın, görev

kayıtlarının saklanması ile ilgili esasları belirlemek zorundadır. Bu esaslar, kurumun temel ilkelerine, ilgili mevzuata ve diğer gereklere uygun olmak zorundadır.

2330.C1 – İç denetim yöneticisi, danışmanlık görevi kayıtlarının tutulması, saklanması ve kurum içi ve dışı taraflara sunulmasını düzenleyen politikalar belirlemek zorundadır. Bu politikalar, kurumun düzenlemelerine, ilgili mevzuata ve diğer gereklere uygun olmak zorundadır.

2340 – Görevin Gözetim ve Kontrolü

Görevler; görev amaçlarına ulaşılmasını, kalitenin güvence altına alınmasını ve personelin geliştirilmesini sağlayacak bir tarzda gözetilmek ve kontrol edilmek zorundadır.

Yorum:

İstenen gözetim ve kontrolün derecesi, iç denetçilerin yeterlik ve tecrübesine ve görevin karmaşıklığına bağlıdır. İç denetim yöneticisinin, -iç denetim faaliyeti tarafından veya iç denetim faaliyeti için yapılmış da olsa-, görevin gözetilme ve kontrol edilmesi konusunda genel sorumluluğu bulunmaktadır, ancak gözden geçirmenin yerine getirilmesi için iç denetim faaliyetinin uygun bir şekilde tecrübeli elemanlarını görevlendirebilir. Gözetim ve kontrole dair uygun deliller, kayıtlı hale getirilir ve muhafaza edilir.

2400 – Sonuçların Raporlanması

İç denetçiler, görev sonuçlarını raporlamak zorundadır.

2410 – Raporlama Kıstasları

Raporlamalar, görevin hedeflerini, kapsamını ve sonuçlarını içermek zorundadır.

2410.A1 Görev sonuçlarının nihai iletişimi, uygulanabilir sonuçları, yanı sıra uygulanabilir tavsiyeleri ve/veya aksiyon planlarını içermek zorundadır. Uygun olan yerlerde, iç denetçinin görüşü de sağlanmalıdır. Görüş üst yönetim, kurul ve diğer paydaşların beklentilerini dikkate almak ve yeterli, güvenilir, ilgili ve yararlı bilgi ile desteklenmek zorundadır.

2410.A2 – İç denetçiler, görev raporlamalarında başarılı performansını da göstermeye teşvik edilir.

2410.A3 – Görev sonuçları kurum dışındaki taraflara bildirilirken, söz konusu bildirim, sonuçların dağıtımını ve kullanımını konusundaki sınırlamaları da içermek zorundadır.

2410.C1 – İlerlemenin ve danışmanlık görevlerinin sonuçlarının raporlanmasının, şekil ve içeriği görevlendirmenin niteliğine ve müşterinin ihtiyaçlarına bağlı olarak, değişir.

Yorum:

Görüşler, üstlenilen (denetim) görevinin düzeyine göre, derecelendirmeleri, sonuçları veya sonuçların değerlendirilmesini kapsayabilir. Böyle bir denetim görevi belirli bir süreç, risk veya işletme birimine ilişkin kontrollerle ilgili olabilir. Böyle görüşlerin oluşturulmasında, görev sonuçlarının ve bunların önemini göz önüne alınması gerekir.

2420 – Raporlamaların Kalitesi

Raporlamalar, doğru, objektif, açık, özlü, yapıcı, tam olmak ve zamanında sunulmak zorundadır.

Yorum:

Doğru raporlamalar, hatalardan veya çarpıtmalardan uzaktır ve altında yatan gerçeklere sadıktır. Objektif raporlamalar, âdil, tarafsız ve önyargısızdır ve bütün ilgili gerçeklerin ve şartların sağduyulu ve dengeli değerlendirmesinin sonucudur. Açık raporlamalar, kolayca anlaşılabilir ve mantıklıdır, gereksiz teknik kelimelerden kaçınır ve bütün önemli ve ilgili bilgiyi sağlar. Özlü raporlamalar, konuyu doğrudan anlatır ve gereksiz ayrıntılardan, tekrarlardan ve lâf kalabalığından kaçınır. Yapıcı raporlamalar, görev müşterisine ve kurumuna yardımcıdır ve gerekli olan yerlerin iyileştirilmesine yol gösterir. Tam raporlamalar, hedef kitleye zaruri olan hiçbir şeyden mahrum değildir; bütün önemli ve ilgili bilgi, tavsiye ve sonuçları destekleyecek gözlemleri içerir. Zamanında raporlamalar, sorunların önemine bağlı olarak, yönetimin gerekli düzeltici tedbiri almasını sağlayacak bir şekilde tam zamanında yapılan ve yararlı raporlamalardır.

2421 – Hata ve Eksiklikler

Eğer nihaî raporlama önemli bir hata veya eksiklik içeriyorsa, İç Denetim Yöneticisi, hatalı ve eksik raporu alan bütün taraflara düzeltilmiş bilgileri iletmek zorundadır.

2430 – “Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması

Görevin “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına uygun olarak gerçekleştirildiğini” belirtebilmek yalnızca Kalite Güvence ve Geliştirme Programının sonuçları desteklerse uygundur.

2431 – Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması

Etik Kurallara veya Standartlara aykırılık belli bir görevi etkilediğinde, görev sonuçları raporlanırken şu hususlar özel durum olarak açıklanmak zorundadır:

- Tam olarak uygunluğun sağlanamadığı Etik Kuralları veya Standart(lar)’a ilişkin ilkeler ve davranış kuralları.
- Aykırılığın sebepleri.
- Aykırılığın göreve ve görev sonuçlarının raporlanmasına etkisi

2440– Sonuçların Dağıtımı

İç Denetim Yöneticisi, görev sonuçlarını uygun taraflara dağıtmak zorundadır.

Yorum:

İç Denetim Yöneticisi, nihai görev raporunun yayımlanmadan önce gözden geçirilmesinden ve onaylanmasından ve kime ve nasıl dağıtılacağına karar verilmesinden

sorumludur. İç Denetim Yöneticisi bu görevi delege ettiği durumda bile, bu konudaki sorumluluğu üstlenmeye devam etmektedir.

2440.A1 – Görev sonuçlarının öngördüğü tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek taraflara, nihaî görev sonuçlarının raporlanmasından İç Denetim Yöneticisi sorumludur.

2440.A2 – İç Denetim Yöneticisi, aksi kanunî, hukukî düzenlemelerle emredilmediği takdirde, görev sonuçlarını kurum dışındaki taraflara iletmeyen önce, kuruma doğabilecek muhtemel riskleri değerlendirmek, uygun olduğu şekilde üst yönetim ve/veya hukuk danışmanı ile istişare etmek ve sonuçların raporlanmasını, kullanımını kısıtlayarak, kontrol etmek zorundadır.

2440.C1 – İç Denetim Yöneticisi, danışmanlık görevlerinin nihaî sonuçlarının müşterilere raporlanmasından sorumludur.

2440.C2 – Danışmanlık görevleri sırasında, yönetim, risk yönetimi ve kontrol sorunları tespit edilebilir. Bu sorunlar, kurum için önemli hâle gelir gelmez üst yönetime, denetim komitesine ve yönetim kuruluna bildirilmek zorundadır.

2450 – Genel Görüşler

Bir genel görüş yayınlanırken, Kurumun stratejileri, hedefleri ve riskleri ve üst yönetim, yönetim kurulu ve diğer paydaşların beklentilerinin dikkate alınması zorunludur. Genel görüşün yeterli, güvenilir, ilgili ve yararlı bilgi ile desteklenmesi zorunludur.

Yorum:

İletişim şunları içerir:

- Görüşün ait olduğu zaman dönemini içerecek şekilde görevin kapsamı,
- Kapsam sınırlamaları,
- Diğer güvence sağlayıcılar da dâhil olmak üzere bütün ilgili projelerin dikkate alınması
- Görüşü destekleyen bilginin özeti,
- Genel görüşün oluşturulmasında temel olarak kullanılan risk veya kontrol çerçevesi ya da başka ölçütler,
- Varılan genel görüş, yargı veya sonuç.

Olumsuz bir genel görüşün nedenlerinin açıklanması zorunludur.

2500 – İlerlemenin Gözlenmesi

İç Denetim Yöneticisi, yönetime rapor edilen sonuçların akıbetinin gözlenmesi için bir sistem kurmak ve uygulamak zorundadır.

2500.A1 – İç Denetim Yöneticisi, yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uyguladığından veya üst yönetimin, gerekli tedbiri almamasının riskini üstlenmeyi kabul ettiğinden emin olmak ve gelişmeleri gözlemek amacıyla yönelik bir takip süreci kurmak zorundadır.

2500.C1 – İç denetim faaliyeti, müşterileriyle mutabık kalındığı ölçüde, danışmanlık görevlerinin sonuçlarının akıbetini gözlemek zorundadır.

2600 – Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi

İç Denetim Yöneticisi, üst yönetimin kurum için kabul edilemeyecek bir risk düzeyini üstlenmeyi kabul ettiği sonucuna vardığında, konuyu üst yönetimle tartışmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi konunun çözümlenmediğine hükmederse, konuyu denetim komitesi ve yönetim kuruluna iletmek zorundadır.

Yorum:

Yönetim tarafından kabul edilen riskin belirlenmesi, yönetimin daha önceki denetim görevleri veya diğer yöntemlerin sonuçlarına istinaden aldığı aksiyonların başarısının, güvence veya danışmanlık görevleri aracılığıyla gözlemlenmesiyle izlenebilir. Riskin çözümlenmesi İç Denetim Yöneticisinin sorumluluğunda değildir.



Terimler Sözlüğü

Bağımsızlık (Independence)

İç denetim faaliyetinin, iç denetim sorumluluklarını yansız bir şekilde yerine getirme yeteneğini tehdit eden koşullardan özgür olmasıdır.

Bilgi Teknolojileri Kontrolleri (Information Technology Controls)

Uygulamalar, bilgiler, altyapı ve insanlar gibi bilgi teknolojileri altyapısı üzerinde sağladığı genel ve teknik kontroller yanında işin idaresini ve yönetişimini destekleyen kontrollerdir.

Bilgi Teknolojileri Yönetişimi (Information Technology Governance)

Kurumun bilgi teknolojisinin organizasyonun stratejileri ve amaçlarının desteklemesini sağlayan liderlik, örgütsel yapılar ve süreçlerden oluşur.

Danışmanlık Hizmetleri (Consulting Services)

Her hangi bir idarî sorumluluk üstlenmeden, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden, niteliği ve kapsamı denetlenen ile birlikte kararlaştırılan istişarî faaliyetler ve bununla bağlantılı diğer hizmetlerdir. Usul ve yol göstermek, tavsiyede bulunmak, işleri kolaylaştırmak ve eğitim vermek, bu kapsamdaki faaliyet örnekleridir.

Değer Katmak (Add Value)

İç denetim faaliyeti tarafsız ve uygun güvence sağladığında, örgüte (ve onun paydaşlarına) değer katar ve yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkililiğine katkıda bulunur.

Denetim Komitesi (Audit Committee)

Denetim Komitesi, Türk Ticaret Kanunu'ndaki Denetim Kurulu'ndan farklı olup yönetim kurulunun komitelerinden biridir. Aslı işlevi, muhasebe, denetim, iç kontrol sistemi ve mali raporlama uygulamaları ile ilgili olarak yönetim kuruluna gözetim görevinde yardımcı olmaktır. Yönetim kurulunun onayına bağlı olarak, denetim komitesi yönetim kurulunun mali ve/veya iç denetim konularında bilgili bağımsız üyelerinden oluşur.

Dış Hizmet Sağlayıcısı (External Service Provider)

Belli bir alanda uzmanlık seviyesinde bilgi, beceri ve tecrübe sahibi olan kurum dışından kişi veya şirketlerdir.

Etik Kuralları (Code of Ethics)

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)'nın Etik Kuralları, iç denetim mesleği ve uygulamasıyla ilgili İlkeler ve iç denetçilerden beklenen davranış tarzını tanımlayan Davranış Kurallarıdır. Etik Kuralları iç denetim hizmeti veren tüm kurum ve kişileri bağlar. Bu kuralların amacı, evrensel anlamda iç denetim mesleğinin etik kültürünü geliştirmektir.

Genel Görüş (Overall Opinion)

İç Denetim Yöneticisi tarafından sağlanmış, genel kapsamda, organizasyonun yönetim, risk yönetimi ve/veya kontrol süreçleri konusunda not, sonuç ve/veya diğer sonuç tanımlarıdır. Genel görüş, İç Denetim Yöneticisinin belirli bir zaman dilimi içerisindeki birkaç denetim görevi ve diğer aktiviteleri temel alarak oluşturduğu mesleki muhakemesidir.

Gereklidir (Should)

Standartlarda, meslekî muhakeme yürütülürken, somut olayın şartları bir standarttan sapmayı haklı göstermediği müddetçe, standarda uyum gerekliliğini vurgulamak için “gereklidir” kelimesi kullanılmıştır.

Görev (Engagement)

İç denetim, kontrol öz değerlendirme incelemesi, suiistimal incelemesi veya danışmanlık gibi belirli iç denetim işi, vazifesi veya gözden geçirme faaliyetidir. Bir görev, çok sayıda işten veya belirli amaçlara ulaşmayı amaçlayan faaliyetlerden oluşabilir.

Görev Amaçları (Engagement Objectives)

İç denetçi tarafından geliştirilen, niyetlenen görev amaçlarını tanımlayan geniş ifadelerdir.

Görev İş Programı (Engagement Work Program)

Görev planını gerçekleştirmeye yönelik hazırlanan ve bir görev sırasında takip edilmesi gereken prosedürleri sıralayan bir belgedir.

Görev Özelinde Görüş (Engagement Opinion)

Her bir iç denetim görevinin hedef ve kapsamına ilişkin belirlenen puanlama, sonuç ve/veya diğer sonuç tanımları.

Güvence Hizmetleri (Assurance Services)

Kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerine dair bağımsız bir değerlendirme sağlamak amacıyla delillerin objektif bir şekilde incelenmesidir. Mali yapıya, performansa, mevzuat ve düzenlemelere uyuma, bilgi sistemleri güvenliğine ve ihtimam denetimine (due diligence; ayrıntılı durum tespit çalışması) yönelik görevler bu kapsamdaki örneklerdir.

İç Denetim Faaliyeti (Internal Audit Activity)

Kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve bunlara değer katmak için tasarlanan bağımsız, objektif güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayan birim, bölüm, danışman ekibi veya diğer uygulamacılardır. İç denetim faaliyeti, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.

İç Denetim Mesleki Uygulaması İçin Temel İlkeler

İç Denetim Mesleki Uygulaması için Temel İlkeler Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi için temel oluşturur ve iç denetimin etkinliğini destekler.

İç Denetim Yöneticisi (Chief Audit Executive)

İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetinin iç denetim yönetmeliğine ve Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesinin zorunlu unsurlarına uygun şekilde yönetilmesinden üst düzeyde sorumlu bir kişinin rolünü tarif eder. İç denetim yöneticisi veya iç denetim yöneticisine raporlama sorumluluğu bulunanlar Sertifikalı İç Denetçi veya uygun mesleki sertifika veya unvanlara sahip olacaklardır. İç denetim yöneticisinin spesifik görev unvanı ve/veya sorumlulukları kurumdan kuruma farklılık gösterebilir.

İhlâller (Impairments)

Kurum içi bağımsızlığı ve bireysel objektifliği bozabilecek ihlâller, şahsî menfaat çatışmalarını, kapsam sınırlamalarını, kayıtlara, personele ve eşyalara erişim kısıtlamalarını ve kaynak (fonlama) kısıtlamalarını içerir.

Kontrol (Control)

Kontrol, yönetimin, denetim kurulunun, yönetim kurulunun ve diğer uygun birimlerin riski yönetmek ve belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma ihtimalini artırmak amacıyla aldığı tedbirlerdir. Yönetim, hedef ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik makul bir güvence sağlamak için yeterli tedbirin alınmasını planlar, tertipler ve yönlendirir.

Kontrol Ortamı (Control Environment)

Yönetim, yönetim kurulu ve denetim kurulunun, kurum içi kontrolün önemine ilişkin tutum ve davranışlarıdır. Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin ana amaçlarının gerçekleştirilmesi için gerekli olan yapı ve disiplini sağlar. Kontrol ortamı aşağıdaki unsurları içerir:

- Dürüstlük ve etik değerler
- Yönetimin felsefesi ve çalışma tarzı
- Teşkilât yapısı
- Yetki ve sorumluluk dağıtımı
- İnsan kaynakları politikası ve uygulaması
- Çalışanların yetkinliği

Kontrol Süreçleri (Control Processes)

Riskin, bir kurumun kabul etmek isteyeceği seviyede kalması gayesiyle tasarlanan ve işletilen kontrol çerçevesinin bir parçası olan faaliyet, politika ve prosedürlerdir (hem otomatik hem manüel).

Kurul (Board)

Kurumun faaliyetlerini yönetmek ve/veya gözetmekle sorumlu olan ve üst yönetime sorumluluk verebilen en yüksek yönetim organıdır (örneğin, yönetim kurulu, idare heyeti veya mütevellî heyeti). Yönetişim düzenlemeleri bölge ve sektörler arasında farklılık gösterse de, genellikle Kurul yönetiminde olmayan üyelerden oluşur. Eğer böyle bir kurul mevcut değilse, *Standartlar*'da yer alan "kurul" kelimesi kurumun yönetiminden sorumlu grubu veya kişiyi ifade eder. Ayrıca, *Standartlar*'da yer alan "Kurul" yönetim organının yetkilerini devrettiği bir komite ya da organa da tekabül edebilir(örneğin denetim komitesi).

Menfaat/Çıkar Çatışması (Conflict of Interest)

Kurumun çıkarına olmayan veya menfaatine görünmeyen herhangi bir ilişkidir. Menfaat çatışması, kişinin sorumluluklarını ve görevlerini objektif bir şekilde yerine getirmesini olumsuz etkiler.

Objektiflik (Objectivity)

Objektiflik, iç denetçilerin görevlerini, iş sonucunda çıkan ürüne gerçekten ve dürüst bir şekilde inanacakları ve bu ürünün kalitesinden önemli bir taviz vermeyecekleri şekilde yapmalarını sağlayan tarafsız bir zihinsel tutumdur. Objektiflik, iç denetçilerin, denetim konularına ilişkin karar ve yargılarını, başkalarınınkilere bağlamamalarını gerektirir.

Önem (Significance)

Büyüklik, yapı, netice, tesir ve ilişki gibi nicel ve nitel etmenleri de içeren, bir durumun dikkate alındığı konu içindeki göreceli değeridir. Mesleki muhakeme, ilgili amaçlar çerçevesinde, konuların önemini değerlendirmede iç denetçilere yardım eder.

Risk (Risk)

Amaçlara ulaşılması üzerinde etkisi olacak bir olayın meydana gelme ihtimalidir. Risk, söz konusu etki ve olasılık cinsinden hesaplanır.

Risk İştahı (Risk Appetite)

Kurumun kabul etmeye istekli olduğu risk seviyesidir.

Risk Yönetimi (Risk Management)

Kurumun amaçlarını gerçekleştirmek üzere makul bir güvence sağlamak amacıyla potansiyel olay ve durumları belirlemek, değerlendirmek, yönetmek ve kontrol etme sürecidir.

Standart (Standard)

Geniş bir iç denetim faaliyet sahasının gerçekleştirilmesiyle ve iç denetim performansının değerlendirilmesiyle ilgili gerekleri tanımlayan ve IIA İç Denetim Standartları Kurulu tarafından yayımlanan meslekî bir beyandır.

Suiistimal (Fraud)

Hile, sahtekârlık, emniyeti kötüye kullanma ile nitelendirilebilecek hukuk dışı fiillerdir. Bu fiiller, sadece şiddet tehdidi veya fizikî güç kullanımının gerçekleştirilmesine bağlı değildir. Suiistimaller para, mal veya hizmet sağlamak, hizmet kaybından veya ödeme yapmaktan kaçınmak veya şahsıyla veya işle ilgili bir avantaj elde etmek amaçlarıyla çeşitli taraflar ve kurumlar tarafından gerçekleştirilebilir.

Tarafsızlık

İç denetçilerin denetim görevlerini, çalışmalarının ürününe inanarak ve kalitesinden ödün vermeksizin yapmalarına izin veren, yansız bir zihinsel tutumdur. Tarafsızlık iç denetçilerin denetim konusundaki yargılarını başkalarınınkine bağlı kılmamalarını gerektirir.

Teknoloji Tabanlı Denetim Teknikleri (Technology-based Audit Techniques)

Genel denetim yazılımı, test verileri üreten programlar, bilgisayarlı denetim programları, özel denetim yazılım uygulamaları, bilgisayar destekli denetim teknikleri (BDDT – CAATs) gibi otomatik denetim araçları.

Meslekî Uygulama Çerçevesi (IPPF)

IIA'in çıkarıp ilân ettiği iç denetim kılavuzunun kavramsal çerçevesi. Kılavuz birisi "zorunlu", diğeri "tavsiye edilen" nitelikte olmak üzere iki kategoriden oluşmaktadır.

Uyum/Uygunluk (Compliance)

Plan, prosedür, kanun, düzenleme, sözleşme ve diğer gereklere bağlılıktır.

Yeterli Kontrol (Adequate Control)

Yeterli kontrol, yönetimin planlama ve organizasyonu, risklerin etkin bir şekilde yönetileceğine ve kurumun hedef ve amaçlarına verimli ve ekonomik bir şekilde ulaşılacağına dair makul bir güvence sağlayacak tarzda yapmasıyla var olabilir.

Yönetişim/Kurumsal Yönetim (Governance)

Üst yönetim, yönetim kurulu ve denetim kurulu tarafından, kurumun amaçlarına ulaşmaya yönelik olarak, kurumun faaliyetlerinin raporlanması, yönlendirilmesi, yönetilmesi ve izlenmesi gayesiyle uygulanan yapı ve süreçlerin bir birleşimidir.

Yönetmelik (Charter)

İç denetim faaliyetinin yönetmeliği, iç denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumluluklarını tanımlayan resmî nitelikte yazılı bir belgedir. Yönetmelik (a) iç denetim faaliyetinin kurum içindeki konumunu belirlemeli, (b) denetim görevlerinin yerine getirilmesi için gereken kayıtlara, personele, demirbaşlara ve ilgili mahallere erişim yetkisini düzenlemeli ve (c) iç denetim faaliyetlerinin kapsamını tanımlamalıdır.

Zorundadır (Must)

Standartlarda kayıtsız şartsız bir gerekliliği vurgulamak için "zorundadır" kelimesi kullanılmıştır.



EK-2 Kalkınma Ajansları İçin AB Akreditasyon Kriterleri

Kriter Referans No	Questions for Compliance Assessment	Akreditasyon Kriter Sorusu
	Control Environment (Establishment and Management of the Organisation and The Staff)	Kontrol Ortamına İlişkin Kriter Soruları
1	Is there a code of ethics for the DA employees and are all employees aware of the code of ethics?	Kalkınma ajansı çalışanları için etik kurallar var mıdır ve bütün çalışanlar etik kuralların farkında mıdır?
2	Are all employees required to sign a declaration of confidentiality and impartiality?	Bütün çalışanların gizlilik ve tarafsızlık beyannameyi imzalaması gerekmekte midir?
3	Does the declaration of confidentiality and impartiality include acknowledgement of the code of ethics?	Tarafsızlık ve gizlilik beyannameyi etik kurallarla ilgili bilgilendirme içermekte midir?
4	Has an irregularity officer been appointed?	Bir usulsüzlük görevlisi atanmış mıdır?
5	Does the internal manual of procedures include a procedure for prevention, detection, treating and reporting on irregularities?	İç prosedürler el kitabı usulsüzlüklerin engellenmesi, tespiti, düzeltilmesi ve raporlanmasına ilişkin prosedürleri içermekte midir?
6	Were the staffs notified the procedure on irregularities?	Personel usulsüzlüklere ilişkin prosedürler hakkında bilgilendirilmiş midir?
7	Were the staffs notified the reporting lines – to whom should an irregularity be reported?	Personel usulsüzlüklerin kime raporlanması gerektiği gibi raporlama kanallarına ilişkin bilgilendirilmiş midir?
8	Were the staffs notified on who is the irregularity officer?	Personel usulsüzlük görevlisinin kim olduğuna dair bilgilendirilmiş midir?
9	Were the staffs notified the whistle blowing procedure?	Personele ihbar prosedürleri bildirilmiş midir?
10	Were the staffs notified on how whistle blowers are protected?	Personel ihbarcıların nasıl korunacağına dair bilgilendirilmiş midir?
11	Is there a procedure in case staffs indicate that the chain of reporting is corrupted?	Personelin raporlama zincirinin bozulduğunu belirtebileceği duruma ilişkin prosedür var mıdır?
12	Is adequate segregation of duties for Irregularity Officer ensured?	Usulsüzlük görevlisi için yeterli düzeyde "görevler ayrılığı" sağlanmış mıdır?
13	Are roles and responsibilities of Irregularity Officer clearly defined and communicated to all staffs?	Usulsüzlük görevlisinin görev ve sorumlulukları açık şekilde belirlenmiş ve personele duyurulmuş mudur?
14	Are staffs trained to recognise irregularities?	Personel usulsüzlükleri farketme konusunda eğitilmiş midir?
15	Does the procedure on irregularities cover follow up of actions taken to deal with an irregularity?	Usulsüzlüklere ilişkin prosedür, usulsüzlükleri ortadan kaldırmak için yapılan işlemlerin takibini içermekte midir?
16	Were there any irregularities reported during the last year?	Geçen yıl boyunca herhangi bir usulsüzlük raporlanmış mıdır?

17	Is there an approved, detailed organisational chart identifying all job positions?	Bütün iş pozisyonlarını belirleyen ayrıntılı onaylanmış, ayrıntılı kurum organizasyon şeması var mıdır?
18	Are there job descriptions for all job positions?	Bütün iş pozisyonlarının görev tanımlamaları mevcut mudur?
19	Is there a skills inventory (competencies framework) of the skills needed for delivery of grant schemes and preparation and implementation of development projects, as well as internal control activities?	İç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, kalkınma projelerinin hazırlanması ve yürütülmesi ile hibe programlarının uygulanması için ihtiyaç duyulan becerileri gösteren beceri envanteri (Yetenek çerçevesi) mevcut mudur?
20	Is there a dedicated Human Resources Department established or at least a member of staff with HR responsibilities allocated?	Sadece insan kaynakları ile ilgilenen bir birim oluşturulmuş mudur ya da en azından insan kaynakları görev ve sorumluluklarını yürütmek üzere bir personel görevlendirilmiş midir?
21	Are the job descriptions for HR positions covering all the HR functions (staff planning, recruitment and selection, staff performance appraisal, staff development planning, training)?	İnsan kaynakları pozisyonlarına ilişkin görev tanımları, insan kaynakları görevlerinin tamamını (Personel planlama, işe alma, seçimi, personel performans değerlendirmesi, personel gelişimi planlaması, hizmet içi eğitim) kapsamakta mıdır?
22	Are workload analysis procedures in place?	İşyükü analiz prosedürleri mevcut mudur?
23	Is there an updated workload analysis, outlining the number of people needed for carrying out planned activities and meet established objectives?	Planlanan faaliyetleri yerine getirmek ve belirlenen hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan personel sayısı sınırlarını belirleyen güncel işyükü analizi mevcut mudur?
24	Is there a staff planning procedure?	Personel planlama prosedürü mevcut mudur?
25	Is there a staff plan prepared at least for one year?	En azından bir yıllık personel planlaması var mıdır?
26	Has the staff turnover been considered in the staff planning process?	Personel planlama sürecinde personel devri (giriş-çıkış) dikkate alınmış mıdır?
27	Are "exit" interviews performed when the staff leaves the DA?	Personel kalkınma ajansını terkederken çıkış mülakatı yapılmakta mıdır?
28	Are there procedures for recruitment and selection?	İşe alım ve seçim süreçleri için prosedürler var mıdır?
29	Is the recruitment process for new staff fully transparent and based on equal chances for all interested candidates?	Yeni personel işe alım süreci tamamen şeffaf mıdır ve bütün ilgili adaylar için eşit şans ilkesi üzerine dayanmakta mıdır?
30	Are there recruitment plans prepared on the basis of the workload analysis and staffing plan?	İşyükü analizi ve personel planlamasına dayalı olarak hazırlanan personel işe alım planları mevcut mudur?
31	Are there procedures for induction training for the newly hired staff?	Yeni işe alınan personel için, işe başlama hizmet içi eğitimi prosedürü var mıdır?
32	Has induction training been performed for all new staff?	Bütün yeni başlayan personel için işe yeni başlayanlar hizmetiçi eğitimi yapılmış mıdır?
33	Is there sufficient number of staff to enable two employees are assigned for each role, either as continuous assignment or as a replacement, based on workload analysis?	İşyükü analizine dayalı olarak her görev için vekâleten ya da sürekli görevlendirme ile iki personelin görevlendirilmesini mümkün kılacak yeterli sayıda personel var mıdır?

34	Is there sufficient number of employees to enable segregation of duties and sufficient supervision and review of all functions?	Görevler ayrılığını ve bütün işlerin yeterli düzeyde gözden geçirilmesini ve gözetimini mümkün kılacak yeterli sayıda personel var mıdır?
35	Is there a substitution plan (rotation of staff) for all key staff, and in particular for sensitive posts?	Bütün anahtar personel ve özellikle hassas görevler için ikame planı (personel rotasyonu) var mıdır?
36	Is the substitution plan in accordance with segregation of duties?	İkame Planı, görevler ayrılığı ilkesine uygun mudur?
37	Have objectives and goals, including individual performance indicators, been set for each employee performing a managerial position?	Yönetim görevi icra eden her bir personel için bireysel performans göstergelerini içeren amaç ve hedefler konmuş mudur?
38	Is there a staff appraisal procedure in place?	Personel değerlendirme prosedürü mevcut mudur?
39	Does the staff appraisal procedure include the achievement of objectives for the assessed period?	Personel Değerlendirme Prosedürü, belirlenen süre sonunda hedeflere ulaşmada başarıyı içermekte midir?
40	Does the staff appraisal procedure include the assessment of competencies and the training needs for the following period?	Personel Değerlendirme Prosedürü, yeteneklerin değerlendirilmesi ile gelecek döneme ilişkin eğitim ihtiyaçlarını kapsamakta mıdır?
41	Was staff appraisal performed every 6 months or at least once a year?	Personel değerlendirmesi, her 6 ayda bir ya da en azından yılda bir kez yapılmış mıdır?
42	Have staff appraisal outcomes been used in the preparation of the training plan for the following period?	Personel değerlendirme sonuçları, gelecek döneme ilişkin eğitim planlarının hazırlanmasında kullanılmış mıdır?
43	Is there a rewarding and motivation system for above-average staffs?	Ortalama üstü personel için bir ödüllendirme ya da motivasyon (güdüleme) sistemi var mıdır?
44	Does the rewarding and motivation system include non-monetary incentives?	Ödüllendirme ve motivasyon sistemi parasal olmayan teşvik edicileri kapsamakta mıdır?
45	Do all staffs comply with the job descriptions requirements?	Bütün personel, görev tanımı gerekliliklerine uygun mudur(uyumlu mudur)?
46	Have staffs' training needs been identified in a formal training needs analysis?	Personelin eğitim ihtiyaçları, resmi eğitim ihtiyaçları analizinde belirlenmiş midir?
47	Has a training plan, including provision of financial resources, been elaborated?	Mali kaynakların sağlanmasını da içeren eğitim planı ayrıntılı olarak hazırlanmış mıdır?
48	Is there a computerised database of trainings undertaken by each employee (since the date of his/her recruitment to date)?	Her bir çalışanın işe başladığı tarihten itibaren aldığı eğitimlerin bilgisayar tabanlı veritabanı mevcut mudur?
49	Is there a computerised data base system for Human Resources Development including relevant information, plans and performance appraisals outcome for each of the staffs?	Her bir personel için performans değerlendirme sonuçları, planları ve ilgili bilgileri içeren insan kaynakları gelişimi veritabanı(bilgisayar tabanlı) mevcut mudur?
50	Is the percentage of employees working in the DA since over one year, above 50% of total staffs?	Kalkınma Ajansında 1 yıldan fazla zamandır çalışanların oranı, toplam çalışan personel sayısının % 50'sinin üzerinde midir?

51	Are sensitive posts defined within the DA?	Kalkınma Ajansı içerisinde hassas görevler belirlenmiş midir?
52	Are staffs aware of the concept of conflict of interests?	Çalışanlar "Çıkar Çatışması" kavramının farkında mıdır?
53	Does each employee sign a declaration committing to communicate any conflict of interests, which may arise during the accomplishment of his/her tasks within the Agency?	Her bir personel Ajans içerisinde görevlerin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarının bildirilmesini zorunlu tutan bir bildirme imzalamakta mıdır?
54	Are there controls and procedures established over the sensitive posts?	Hassas görevlere ilişkin kontrol ve prosedürler mevcut mudur?
55	Is there adequate segregation of duties between programming and programme monitoring?	Program hazırlama ve program yürütme işlevleri arasında yeterli düzeyde görevler ayrılığı mevcut mudur?
56	Is there adequate segregation of duties between project selection and verification of payment applications?	Projelerin seçimi ve ödemelerin onaylanması uygulamaları arasında yeterli görevler ayrılığı mevcut mudur?
57	Is there adequate segregation of duties between accounting and reconciliation?	Muhasebe ve mutabakat işlemleri arasında yeterli görevler ayrılığı mevcut mudur?
58	Do you identify any significant problem that needs to be improved in the current legislation on DA with regard to providing DAs with full legal authority to fulfil their functions?	Kalkınma ajanslarının görevlerini tam olarak yerine getirebilmeleri için sağlanması gereken yasal yetkilerine ilişkin, kalkınma ajanslarının mevcut mevzuatında düzeltilmesi gereken herhangi bir önemli problem tanımlar mısınız?
59	Does the legislation or other applicable rules of procedures clearly define the mandate, responsibilities and authority limits of the Agency?	Yasal düzenlemeler ya da diğer uygulama kuralları ajansın yetki sınırlarını, sorumluluklarını ve zorunluluklarını açıkça tanımlamakta mıdır?
60	Is the delegation of responsibilities done in accordance with the importance of the decisions?	Yapılan yetki devirleri kararların önemliliği ile uyumlu mudur?
61 a	Does the DA have a mission statement?	Kalkınma ajansı'nın misyon ifadesi var mıdır?
61 b	Are all employees aware of the DA mission statement?	Tüm ajans çalışanları kalkınma ajansının misyon ifadesinin bilincinde midir?
62	Do job descriptions of employees contain all tasks and responsibilities related to management of grant schemes and development projects within the region?	Çalışanların görev tanımları, hibe programlarının yönetimi ve bölge içerisinde projeler geliştirilmesine ilişkin bütün görev ve sorumlulukları kapsamakta mıdır?
63	Are job descriptions up to date and signed by each employee?	Görev tanımları güncel midir ve her bir çalışan tarafından imzalanmakta mıdır?
	Planning / Risk Management (Planning of Interventions)	Planlama/Risk Yönetimi Kriter Soruları
64	Does the DA have clear and transparent procedures for identification and recording of risks?	Kalkınma ajansı risklerin belirlenmesi ve kaydedilmesine ilişkin açık ve şeffaf prosedürlere sahip midir?
65	Have risk management meetings been organised in the last 6 months?	Son 6 ayda risk yönetim toplantısı organize edilmiş midir?
66	Is there a risk coordinator?	Risk koordinatörü mevcut mudur?

67	Have the risks been collected and recorded in a risk register and have the risk analysis been performed?	Riskler toplanarak bir risk kütüğüne kaydedilmiş midir ve risk analizleri yapılmış mıdır?
68	Is the process used to analyze risks clearly understood?	Riskleri analiz etmek için kullanılan yöntem açıkça anlaşılabilir midir?
69	Does the risk management process include estimation of the significance of risks and assessing the likelihood of their occurring?	Risk yönetim süreci, risklerin etki tahminleri ile meydana gelme olasılığı değerlendirmesini içermekte midir?
70	Does the risk management process include determination of steps necessary to mitigate risks?	Risk yönetim süreci, risklerin azaltılması için gerekli adımların belirlenmesini içermekte midir?
71	Are the objectives of the DA clearly identified?	Kalkınma ajansının hedefleri net olarak tanımlanmış mıdır?
72	Are mechanisms (criteria and key performance indicators) for assessing and measuring the DA achievements, in place?	Kalkınma Ajansı başarılarının ölçümü ve değerlendirilmesi için mekanizmalar (Kriter ve anahtar performans göstergeleri) var mıdır/uygulanmakta mıdır?
73	Is there an analysis available, of what was planned versus what was achieved during the last year of DA activity?	Kalkınma ajansının bir önceki sene hedeflenen uygulamalar ile ulaşılan sonuçlarını karşılaştıran bir analiz çalışması var mıdır?
74	Are there corrective measures in place for eventual discrepancies from plans?	Planda, plandan sapmalara yönelik düzeltici önlem var mıdır?
75	Are the DA objectives addressed and included in the work load analysis?	İş yükü analizinde kalkınma ajansı hedefleri belirtilmekte ve çalışmaya dâhil edilmekte midir?
76	Have the DA objectives and key performance indicators been communicated to staff in writing?	Kalkınma ajansı hedefleri ve temel performans göstergeleri personele yazılı olarak iletilmiş midir?
77	Is the planning of budget within the DA based on duly justified estimates of the resources needed for the financial year?	Kalkınma ajansı içerisinde bütçe planlaması, mali yılda ihtiyaç duyulacak kaynakların tam olarak doğrulanmış tahminlere mi dayanmaktadır?
78	Is a multi-annual budgeting system in place at Development Agencies?	Kalkınma ajanslarında çok yıllık bütçeleme sistemi uygulanmakta mıdır?
79	Has an implementation plan for grant scheme and development projects been prepared and up to date?	Hibe programları ve kalkınma projeleri için uygulama planı hazırlanmış mıdır ve güncel midir?
80	Does implementation plan includes all steps, responsibilities for each step, critical path analysis etc.	Uygulama planı, her adım için sorumlulukları ve bütün adımları, kritik yol haritası vb. içeriyor mu?
	Control Activities (implementation of interventions)	Kontrol Faaliyetleri Kriter Soruları
81	Are verification procedures in place, ensuring that each relevant approval is given on the basis of prior two steps checked (two persons checking before each step is approved)?	İlgili her onayın iki adım kontrolü temelinde (Her bir adım onaylanmadan önce iki kişinin kontrolü) yapılmasını sağlayan doğrulama prosedürleri uygulanmakta mıdır?
82	Is there active supervision by management (the hierarchical superior) of tasks delegated to subordinates?	Hiyerarşik amir tarafından alt kademelere devredilen görevlerin yönetimi üzerinde aktif bir gözetim mevcut mudur?

83	Are there weekly meetings between management and subordinates in order to discuss progress with tasks execution?	Görevlerin ifasına ilişkin ilerlemeyi tartışmak amacıyla yönetim ve alt kademeler arasında haftalık toplantılar düzenlenmekte midir?
84	Are minutes of internal meetings prepared and shared within the DA?	İç toplantı notları hazırlanmakta ve kalkınma ajansı içerisinde paylaşılmakta mıdır?
85	Has the DA implemented any EU-funded project under PRAG procurement rules? (Except the community programmes managed by the Turkish National Agency, such as Erasmus and Leonardo da Vinci).Has the DA implemented procurement procedures under IPA rules?	KA, PRAG tedarik kuralları çerçevesinde herhangi bir AB-finansmanlı proje hayata geçirdi mi? (Erasmus ve Leonardo da Vinci gibi Türkiye Ulusal Ajansı tarafından yönetilen topluluk programları hariç). KA, IPA kuralları çerçevesinde satın alım prosedürleri uygulamış mıdır?
86	Has the DA's staff been trained and are they familiar with the EU procurement procedures (PRAG Manual)?	Kalkınma ajansı personeli, AB satın alım kurallarına (PRAG Kuralları) aşina mıdır ve bu konuda eğitilmiş midir?
87	Have the EU and IPA procurement procedures been communicated and transferred (in a form of training or similar) to beneficiaries or any other entity from the side of the DA?	AB ve IPA tedarik usulleri, KA tarafından kendine bağlı herhangi bir birime veya herhangi başka bir kuruma (eğitim veya benzer bir biçimde) öğretilmiş ve transfer edilmiş midir?
88	Has the DA prepared a grant scheme under national funding during the last year?	KA, son bir yıl içinde ulusal fon kaynaklı bir hibe programı hazırlamış mıdır?
89	Has the DA ever prepared and/or implemented a grant scheme financed by IPA?	KA, IPA tarafından finanse edilen bir hibe planı hazırlamış ve /veya uygulamaya koymuş mudur?
90	Has the DA prepared a project with budget <10 million euro, under one or more IPA funded Operational Programmes 2007-2013?	KA, IPA tarafından finanse edilen 2007-2013 operasyonel programlarından bir veya birkaçına, bütçesi 10 milyon Euro'nun altında bir proje hazırlamış mıdır?
91	Has the DA prepared a project with budget >10 million euro, under one or more IPA funded Operational Programmes 2007-2013?	KA, IPA tarafından finanse edilen 2007-2013 operasyonel programlarından bir veya birkaçına, bütçesi 10 milyon Euro'nun üzerinde bir proje hazırlamış mıdır?
92	Has the DA selected project proposals under competitive procedures (grant scheme) during the last year, under EU funding?	KA, <u>AB finansmanı</u> ile son bir yıl içinde rekabet prosedürlerine (hibe programı) uyarak proje tekliflerini seçmiş midir?
93	Has the DA selected project proposals under competitive procedures (grant scheme) during the last year, under national funding?	KA, <u>ulusal kaynaklarla</u> , son bir yıl içinde rekabet prosedürlerine (hibe programı) uyarak proje tekliflerini seçmiş midir?
94	Have the principles of transparency, equal opportunities and treatment been respected throughout the selection process by all involved?	Şeffaflık, eşit fırsat ve eşit muamele ilkelerine tüm taraflar tarafından seçim süreci boyunca uyulmuş mudur?
95	Have the principles of confidentiality been respected through the selection process by all involved?	Gizlilik ilkeleri tüm taraflar tarafından seçim sürecinde uygulanmış mıdır?

96	Have measures been taken to avoid any conflict of interests during the selection process related to the staff involved?	Seçim sürecinde personele ilişkin herhangi bir çıkar çatışmasını önleyici tedbirler alınmış mıdır?
97	Does the DA prepare and sign grant contracts?	KA hibe sözleşmelerini hazırlayıp imzalamakta mıdır?
98	Does the DA have in place the procedures for drafting of documentation, selection procedures and contract preparation / signing?	KA'nın, hâlihazırda belge düzenlenmesi, seçim prosedürleri ve sözleşme hazırlanması / imzalanması için prosedürleri var mıdır?
99	Does the DA have in place control documentation – checklists and reports?	KA'nın hali hazırda kontrol belgeleri- kontrol çizelgeleri(checklist) ve raporları var mıdır?
100	Are the processes within selection and contracting procedure, preparation of calls for project proposals, contracts and addenda – subject to two step approval procedure (i.e. two persons checking before approval)?	Seçim ve sözleşme, proje teklif çağrısı hazırlıkları, sözleşmelere ilişkin süreçler, iki adımda onay(onaydan önce 2 kişinin kontrolü) prosedürünü içermekte midir?
101	Do rules of transparency apply to grant schemes implemented by the DA?	Şeffaflık kuralları KA'nın yürüttüğü hibe programlarında uygulanmakta mıdır?
102	Are the calls for proposals widely publicized in media?	Teklif çağrıları medyada geniş bir biçimde duyurulmakta mıdır?
103	Does the DA maintain regular contacts with stakeholders in the region, ensuring wide distribution of information in relation to funding opportunities?	Kalkınma ajansı bölgede paydaşlarla bilginin yaygın dağıtımını sağlayarak yatırım yapma fırsatları hususunda düzenli iletişimi sürdürebilmekte midir?
104	When having calls for proposals does the DA organise Information days or sessions, with a broad circle of invited potential applicants?	Teklif çağrılarında çıktığında KA, potansiyel başvuru sahiplerinin geniş kapsamda katıldığı bilgilendirme günleri ya da oturumları düzenlemekte midir?
105	Is the list of successful applicants / grant beneficiaries regularly published?	Başarılı başvuru sahipleri/hibe yararlanıcılarının listesi düzenli olarak yayınlanıyor mu?
106	Is a person in charge for information and communication (Publicity Officer) formally nominated?	Bilgi ve iletişim (Halkla ilişkiler görevlisi) için sorumlu bir kişi resmen atanmış mıdır?
107	Is there a standard set of guidelines for publicity activities available?	Halkla ilişkiler/tanıtım faaliyetleri için standart kılavuzlar oluşturulmuş mudur?
108	Does the DA execute payments to grant beneficiaries?	Kalkınma ajansı hibe yararlanıcılarına ödeme yapmakta mıdır?
109	Are the grant beneficiaries familiar with procedure for payment and have they been provided with standard payment requests?	Hibe yararlanıcıları ödeme prosedürüne aşina mıdır ve standart ödeme isteği (belgeleri) kendilerine sağlanmış mıdır?
110	Have the beneficiaries been explained reporting principles and are standard reporting formats available to them?	Yararlanıcılara, raporlama ilkeleri açıklanmış mıdır ve standart raporlama sağlanmış mıdır?
111	Do the contract documents clearly specify and detail rules for eligibility of costs?	Sözleşme belgeleri, maliyetlerin uygunluğuna ilişkin kuralları açıkça belirtmekte ve ayrıntılandırmakta mıdır?

112	Does the payment procedure include checklists and deadlines for verification of payment requests?	Ödeme prosedürü, ödeme taleplerinin doğrulanması için bir son tarih ile kontrol listelerini içermekte midir?
113	Does the processing of payments apply 100% check of all supporting documents?	Ödeme süreçleri, bütün destekleyici dokümanların % 100 kontrolünü sağlamakta mıdır?
114	Is there a comprehensive list of accounting documents to be provided by the beneficiaries available?	Mevcut yararlanıcılar tarafından sağlanacak muhasebe belgelerinin kapsamlı bir listesi mevcut mudur?
115	Does the payment procedure include field visits to the grant beneficiaries?	Ödeme süreci, hibe yararlanıcılarına izleme ziyaretlerini içermekte midir?
116	Do grant beneficiaries receive pre-financing payments?	Hibe yararlanıcıları, ön ödeme almakta mıdır?
117	Is a comprehensive procedure for verification of requests for pre-financing and reimbursement claims in place and applied?	Ön ödeme ya da para geri alma talepleri için taleplerin doğrulanmasına ilişkin kapsamlı bir prosedür var mıdır ve uygulanmakta mıdır?
118	Is the involved staff clearly aware about their responsibilities and procedures in relation to the verifications, and do they have manuals of procedures including check lists, available?	Personel sorumlulukları ve doğrulama prosedürlerinin net olarak farkında mıdır ve kontrol listelerini içeren prosedürler el kitabı mevcut mudur?
119	Is the verification of applications for pre-financing and/or reimbursement implemented by the established deadlines?	Ön ödeme ve geri ödemeye ilişkin uygulama onayları belirlenen son tarihler içinde uygulanmakta mıdır?
120	Do the verifications apply to 100% of all contracts managed?	Doğrulama, bütün yönetilen sözleşmelerin % 100'üne uygulanmakta mıdır?
121	Does the final verification apply to 100% of all contracts managed?	Nihai onay, bütün yönetilen sözleşmelerin % 100'üne uygulanmakta mıdır?
122	Does the DA request an audit report for each application for reimbursement of expenditure?	Kalkınma ajansı, harcamanın geri ödenmesine yönelik her işlem için denetim raporu istemekte midir?
123	Does the DA request an audit report only for the final payment under the grant contract?	Kalkınma ajansı, sadece hibe sözleşmesi nihai ödemesi için mi denetim raporu istemektedir?
124	Do the present grant schemes implemented by the DA (from the national budget) include requirement for co-financing by the beneficiaries?	Kalkınma ajansı tarafından uygulanan mevcut hibe programları(Ulusal bütçeden) faydalanıcılar için eş finansman zorunluluğu getirmekte midir?
125	Is the continuity of operations plan prepared?	İşlemlerin sürekliliği planı hazırlanmış mıdır?
126	Are there procedures to deal with continuity of operations in case of loss of data or inability of access to data?	Veri kaybı ya da veriye ulaşılamaması durumlarında işlemlerin sürekliliğine ilişkin prosedür var mıdır?
127	Is the continuity of operation ensured in case key staff member is absent or leaves?	Anahtar personelin yokluğunda ya da ayrılması durumunda işlemlerin sürekliliği sağlanmakta mıdır?
128	Does the procedure include handover procedure in case staff member leaves the body?	Personelin biriminden ayrılması halinde devir teslim prosedürü bulunmakta mıdır?

129	Does the DA apply separate accounting system for different activities?	Kalkınma ajansı farklı faaliyetler için farklı muhasebe sistemleri uygulamakta mıdır?
130	Is your accounting system IT supported?	Muhasebe sisteminiz Bilgi-İşlem tarafından desteklenmekte midir?
131	Is there a procedure on the accounting system and instructions for accountants?	Muhasebeciler için muhasebe sistemi ve talimatlara ilişkin prosedür var mıdır?
132	Is the accounting system checked for compliance with accepted accounting principles?	Muhasebe sistemi, kabul edilen muhasebe ilkelerine uygunluğu açısından kontrol edildi mi?
133	Are reconciliation procedures in place to ensure the completeness and correctness of the accounting information?	Muhasebe bilgilerinin doğruluğu ve tamlığını sağlamak için mutabakat prosedürleri uygulanmakta mıdır?
134	Is there a separation of duties between accounting and reconciliation?	Muhasebe ve mutabakat arasında görevler ayrılığı var mıdır?
135	Are actions taken in case exceptions from the procedures are identified?	Prosedürlerden sapma(kuraldışı)lık durumunda yapılacak işlemler belirlenmiş midir?
136	Does the procedure define what exceptions to normal procedures are?	Prosedür, normal prosedürlerden sapmanın (kuraldışı)ne olduğunu tanımlamakta mıdır?
137	Does the procedure define the person responsible for recording and reporting on exceptions?	Prosedür, kuraldışı durumu kaydetmek ve raporlamaktan sorumlu kişiyi tanımlamakta mıdır?
138	Does the procedure define where the exceptions should be recorded?	Prosedür, kuraldışılığın kaydedilmesi gereken yeri tanımlamakta mıdır?
139	Does the procedure define who should be informed when exceptions occur?	Prosedür, kuraldışılığın meydana gelmesi halinde kimin bilgilendirilmesi gerektiğini tanımlamakta mıdır?
140	Does the DA have adequate equipment for secure keeping of documents / information?	Kalkınma ajansı, belgelerin güvenliği ve korunması için yeterli ekipmana sahip midir?
141	Is it defined who has the right of access to documents?	Belgelere kimin ulaşma hakkı olduğu tanımlanmış mıdır?
142	Does the archiving procedure define and respect time limits (established by the law) for keeping the documents?	Arşiv prosedürü, belgelerin korunması için (yasa tarafından konmuş) zaman limitlerini tanımlamakta mıdır ve bunlara uyulmakta mıdır?
	Monitoring Activities (Supervision of Interventions)	İzleme Faaliyetleri Kriter Soruları
143	Is there an internal auditor within the DA?	Kalkınma ajansı içerisinde bir iç denetçi var mıdır?
144	Is there a manual of procedures for Internal Audit?	İç denetime ilişkin prosedürler el kitabı var mıdır?
145	Is the Internal Audit procedure in accordance with relevant national legislation?	İç denetim prosedürleri ilgili ulusal yasa ve düzenlemelerle uyumlu mudur?
146	Does (do) Internal Auditor(s) has (have) all necessary resources (certified staff, premises, equipment, etc) to fulfill him/her (their) duties?	İç denetçi görevlerini yerine getirebilmek için gerekli bütün kaynaklara (sertifikalı personel, çalışma odası, ekipman) sahip midir?
147	Is there an annual internal audit plan?	Yıllık iç denetim planı var mıdır?

148	Is the internal audit plan based on risk assessment?	İç denetim planı risk değerlendirmesi esaslı mıdır?
149	Is there clear reporting line from internal audit to the top management?	İç denetimden üst yönetime doğrudan raporlama uygulaması var mıdır?
150	Are arrangements in place for top management to monitor the completeness, accuracy, quality, and timeliness of work related to implementation of grant schemes?	Üst yönetimin hibe programlarının eksiksizliğini, doğruluğunu, kalitesini ve uygulanması ile ilgili zaman çizelgesini izlemesi için hali hazırda düzenlemeler yapılmış mıdır?
151	Are the internal control weaknesses formally identified and recorded?	İç kontrol zayıflıkları belirlenmekte ve yazılı olarak kaydedilmekte midir?
152	Are internal control weaknesses regularly communicated to DA top management?	İç kontrol zayıflıkları düzenli olarak kalkınma ajansı üst yönetimine iletilmekte midir?
153	Is there a person responsible for recording and reporting on internal control weaknesses?	İç kontrol zayıflıklarını kaydetmek ve raporlamakla sorumlu bir kişi var mıdır?
154	Is there a person responsible for coordination of the follow up activities?	İzleme faaliyetlerinin koordinasyonundan sorumlu bir kişi var mıdır?
155	Does the internal manual of procedures contain a procedure for recording and reporting on internal control weaknesses?	İç prosedürler el kitabı, iç kontrol zayıflıklarının kaydedilmesi ve raporlanmasına yönelik bir prosedür içermekte midir?
	Communication (Ensuring all actors receive information necessary to fulfil their role)	İletişim Kriter Soruları
156	Are arrangements in place for reporting in writing to national bodies and/or Development Council on implementation of grant schemes and/or projects (co)financed by EU/national funds?	AB ya da ulusal fonlarla finanse edilen projelerin ve/veya hibe programlarının uygulanmasına ilişkin Kalkınma Kuruluna ya da ulusal otoritelere yazılı raporlama yapılmasına ilişkin düzenlemeler uygulamaya konmuş mudur?
157	Are responsibilities established for preparing written reports addressed to national bodies and/or Development Council on implementation of grant schemes and/or projects (co)financed by EU/national funds?	AB ya da ulusal fonlarla finanse edilen projelerin ve/veya hibe programlarının uygulanmasına ilişkin Kalkınma Kuruluna ya da ulusal otoritelere hitaplı raporların hazırlanması için sorumluluklar belirlenmiş midir?
158 A)	Does the manual of procedures define timelines, content and recipients of reports regarding the implementation of grant schemes and/or projects (co)financed by EU/national funds?	Prosedürler el kitabı, AB veya ulusal kaynaklarla finanse edilen proje ve/veya da hibe programlarının uygulanmasına ilişkin raporların sunulacağı mercii, zamanını ve içeriğini tanımlamakta mıdır?

158 B)	Do the existing procedures define the DA obligation to report to Development Council or Administrative Board on measures and activities taken in order to achieve the DA objectives as planned?	Mevcut prosedürler, Kalkınma Ajansının Kalkınma Kuruluna ya da Yönetim Kuruluna kalkınma ajansı hedeflerinin planlandığı şekilde başarılması için yapılan faaliyet ve alınan tedbirlere ilişkin raporlama yapma zorunluluğunu tanımlamakta mıdır?
160	Are arrangements in place for regular reporting on appropriate levels on efficiency and effectiveness of internal control?	İç kontrol sisteminin etkinliği ve etkililiğine ilişkin uygun düzeyde düzenli raporlama yapılmasına yönelik düzenleme mevcut mudur?



EK-3 Mülakat Formu Örneği

Açıklama

Bu mülakat soruları, “Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Türkiye’de Kalkınma Ajanslarında İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları” konulu doktora tez çalışması kapsamında hazırlanmıştır. Araştırmanın amacı Türkiye’de kurulmuş ve faaliyetine devam etmekte olan kalkınma ajanslarının, AB akreditasyonlarına hazırlık sürecinde iç denetim sistemi ve uygulamalarının uluslararası standartlara uyum düzeyini belirlemek ve bu kapsamda öne çıkan eksiklik ve sorunlara uluslararası standartlara uygun çözüm önerileri geliştirmektir. Dolayısıyla araştırma kapsamında profesyonel bir iç denetçi veya yönetici olarak konu ile ilgili bilgi, düşünce ve önerilerinizin derinlemesine öğrenilmesi hedeflenmektedir. Araştırmada elde edilen veriler, yalnızca bu çalışma kapsamında ve/veya bu çalışmaya dayalı yayınlar ortaya çıkarmak için bilimsel amaçlı olarak kullanılacaktır.

Mülakatımız kapsamında edindiğimiz özel bilgileriniz kesinlikle gizli tutulacak ve onayınız olmadan üçüncü kişilerle paylaşılmayacaktır. Tez içerisinde de kimliğiniz ve görev yaptığınız kurum gizli tutulacak, bilgi ve bulgular ise genel olarak değerlendirilecektir.

Sorular dört ana bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde, kalkınma ajanslarında iç denetim sistemi ve uygulamalarının, uluslararası iç denetim nitelik standartlarına uyum düzeyi, ikinci bölümde kalkınma ajanslarında iç denetim sistemi ve uygulamalarının uluslararası iç denetim performans standartlarına uyum düzeyi, üçüncü bölümde kalkınma ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık durumu ve son bölümde ise kalkınma ajanslarında güncel iç denetim sorunları ve bunlara ilişkin uluslararası standartlar çerçevesinde çözüm önerileri hakkında bilgi ve görüşlerin öğrenilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, tarafınızdan belirtilmesinde yarar gördüğünüz konulara da her zaman temas edebilirsiniz.

Sorulara objektif ve samimi cevaplar verilmesi bu mülakatın güvenilirliğinin, tarafsızlığının ve amacına ulaşmasının sağlanması için önemlidir. Araştırmaya göstermiş olduğunuz ilgi, ayırdığınız zaman ve değerli bilgi ve görüşlerinizle yapacağınız katkılar için teşekkür ederim.

Mülakat Formu

Görüşülen Kişinin				
Adı ve Soyadı				
Yaşı	25-35 <input type="checkbox"/>	36-45 <input type="checkbox"/>	46-55 <input type="checkbox"/>	56 + <input type="checkbox"/>
Eğitim Durumu	Lisans <input type="checkbox"/>	Y. Lisans <input type="checkbox"/>	Doktora <input type="checkbox"/>	
Mesleki Tecrübesi (Yıl)	1-8 <input type="checkbox"/>	9-16 <input type="checkbox"/>	17-24 <input type="checkbox"/>	25 -32 <input type="checkbox"/>
Görev Yaptığı Kalkınma Ajansı/Ajansları/Bakanlık-Görevi				
Yabancı Dilleri	1.	2.	3.	
Sahip olduğunuz mesleki sertifika ve belgeler	Kamu İç Denetçi Sertifikası <input type="checkbox"/>	CIA <input type="checkbox"/>	CCSA <input type="checkbox"/>	
	CFSA <input type="checkbox"/>	CRMA <input type="checkbox"/>	SMMM <input type="checkbox"/>	
	YMM <input type="checkbox"/>	Diğer <input type="checkbox"/>		

Soru 1) Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Uluslararası İç Denetim Nitelik Standartlarına uyum düzeyi hakkında bilgi verir misiniz? Özellikle “uyumsuzluk” bulunan standartlarla ilgili açıklama yapar mısınız?

Cevap 1)

Sıra No	Standart No	Standartın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu	Açıklama
1	1000	Amaç, Yetki ve Sorumluluklar				
2	1010	Zorunlu Rehberin İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması				
3	1100	Bağımsızlık ve Objektiflik				
4	1110	Kurum İçi Bağımsızlık				
5	1111	Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim				
6	1112	İç Denetim Yöneticisinin İç Denetim Haricindeki Görevleri				
7	1120	Bireysel Objektiflik				
8	1130	Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması				
9	1200	Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat				
10	1210	Yeterlilik				

11	1220	Azamî Meslekî Özen ve Dikkat				
12	1230	Sürekli Meslekî Gelişim				
13	1300	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı				
14	1310	Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri				
15	1311	İç Değerlendirmeler				
16	1312	Dış Değerlendirmeler				
17	1320	Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama				
18	1321	“Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması				
19	1322	Aykırlıkların Açıklanması				

Soru 2) Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Uluslararası İç Denetim Performans Standartlarına uyum düzeyi hakkında bilgi verir misiniz? Özellikle “uyumsuzluk” bulunan standartlarla ilgili açıklama yapar mısınız?

Cevap 2)

Sıra No	Standart No	Standardın Adı	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu	Uyumlu	Açıklama
1	2000	İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi				
2	2010	Planlama				
3	2020	Bildirim ve Onay				
4	2030	Kaynak Yönetimi				
5	2040	Politika ve Prosedürler				
6	2050	Eşgüdüm (Koordinasyon) ve İtimat				
7	2060	Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar				
8	2070	Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk				
9	2100	İşin Niteliği				
10	2110	Yönetişim/Kurumsal Yönetim				
11	2120	Risk Yönetimi				
12	2130	Kontrol				

13	2200	Görev Planlaması				
14	2201	Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler				
15	2210	Görev Amaçları				
16	2220	Görev Kapsamı				
17	2230	Görev Kaynaklarının Tahsisi				
18	2240	Görev İş Programı				
19	2300	Görevin Yapılması				
20	2310	Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması				
21	2320	Analiz ve Değerlendirme				
22	2330	Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi				
23	2340	Görevin Gözetim ve Kontrolü				
24	2400	Sonuçların Raporlanması				
25	2410	Raporlama Kıstasları				
26	2420	Raporlamaların Kalitesi				
27	2421	Hata ve Eksiklikler				
28	2430	“Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması				
29	2431	Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması				
30	2440	Sonuçların Dağıtımı				
31	2450	Genel Görüşler				
32	2500	İlerlemenin Gözlenmesi				
33	2600	Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi				

Soru 3) Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında iç denetim fonksiyonunun, Avrupa Birliği akreditasyonlarına hazırlık durumu hakkında bilgi verir misiniz?

Cevap 3)

No	Detay Sorular	Evet	Hayır	Açıklama
1	Görev yaptığınız ajansta/ajanslarda AB akreditasyonuna ilişkin geçmişte veya hâlihazırda herhangi bir hazırlık mevcut mudur?			
2	İç denetime ilişkin AB akreditasyon kriterleri hakkında bilgi sahibi misiniz?			
3	Görev yaptığınız ajansta/ajanslarda iç denetim fonksiyonu AB akreditasyonuna hazırdır diyebilir misiniz?			
4	AB akreditasyonunun görev yaptığınız ajansın/ajansların iç denetimine etkisinin olumlu olacağını düşünüyor musunuz?			
5	Belirtmek İstedığınız Başka Bir Husus Var mıdır?			

Soru 4) Geçmişte veya hâlihazırda görev yaptığınız kalkınma ajansında/ajanslarında, önem sırasına göre, güncel iç denetim sorunları nelerdir? Bu sorunlara ilişkin uluslararası standartlar çerçevesinde ne tür çözümler önerirsiniz? (Not: Aşağıda belirtilen konular zorlayıcı veya sınırlayıcı olmayıp, bu bölüm kendi değerlendirmenize göre açıklanmalıdır.)

Cevap 4)

Öncelik Sırası	İç Denetim Sorunları	Çözüm Önerileri
	Kalkınma ajanslarında iç denetçi sayılarının giderek azalması ve mevcut durumda yeni iç denetçi alımı yapılamaması	
	Bakanlık ile iletişim eksikliği bulunması	
	Kamu iç denetiminde merkezi uyumlaştırma fonksiyonu icra eden	

	İDKK'nın kurumsal desteğinden yoksun olunması	
	Yönetim Kurulu ile iletişim eksikliği ve iç denetimin ajans organizasyonda karar organı yerine icra organı olan Genel sekretere bağlı çalışmasının zorlukları	
	Kurum içi yönetim sorunları	
	Kurum içi bağımsızlık sorunu	
	Kurum içi objektiflik sorunu	
	Ajanslardaki denetim bilgi sistemi eksikliği	
	İç denetimde gerekli olan profesyonel gözetimin eksikliği	
	Sürekli mesleki gelişimin sağlanamaması	
	Diğer Sorunlar	



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KOLOĞLU idris
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 01.11.1973, Sürmene
Medeni hali : Evli
Telefon : 0505 2550935, 0312 5045160
Faks : 0312 4317240
e-mail : idriskol1973@yahoo.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek Lisans	TODAİE Kamu Yönetimi	14.07.2005
Lisans	A.Ü. SBF Kamu Yönetimi	18.07.1995

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
1996-2000	T.C. Ziraat Bankası	Müfettiş Yardımcısı
2000-2001	T.C. Ziraat Bankası	Müfettiş
2001-2006	İller Bankası	Müfettiş
2006-2011	İller Bankası	Başmüfettiş
2011-2016	T.C. Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	İç Denetçi
2016-Halen	İller Bankası	Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı

Mesleki Sertifikalar

CGAP, CRMA, SMMM, Bağımsız Denetçi Sertifikası.

Yabancı Diller

İngilizce



le.ahbv.edu.tr