

TC AĞRI İBRAHİM
ÇEÇEN ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI

İÇ KONTROL EL KİTABI

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	2
TANIMLAR.....	3
İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR.....	5
İÇ KONTROL BİLEŞENLERİ.....	6
İÇ KONTROLÜN TARİHÇESİ.....	7
İÇ KONTROL FELSEFESİ.....	8
İÇ KONTROL SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ.....	11
İÇ KONTROL SİSTEMİNE YÖNELİK ULUSAL DÜZENLEMELER...	12
KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI VE BİLEŞENLERİ.....	21

1-GİRİŞ

Kamu Mali Yönetim sistemimizi uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uyumlu hale getirebilmek amacıyla 2003 yılında yürürlüğe giren ancak uygulanmasına 2006 yılında başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kaynakların daha etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, hesap verme mekanizmasının kanıtlara dayalı olarak işletilmesi, usulsüzlük ve yolsuzlukların önüne geçilebilmesi bakımından önemli bir yere sahiptir.

Söz konusu kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol ; “ İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. “ şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere iç kontrol bir belge veya yol haritası olmanın daha ötesinde devamlı izlenmesi ve geliştirilmesi gereken bir kontroller bütünüdür.

Kanunun 57’ nci maddesinde ise kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmiş, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için göz önünde bulundurulmak suretiyle alınması gerekli önlemlere yer verilmiştir.

muhasebe yetkilileri ve iç denetçilerin iç kontrol alanındaki görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından “ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ” hazırlanarak, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Söz konusu tebliğ ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi amacıyla kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olmak üzere beş bileşen altında 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu bağlamda iç kontrol el kitabı, üst yönetiminin ve personelinin iç kontrol konusunda bilgilendirilmesi ve iç kontrol sistemine ilişkin görev ve sorumluluklarını daha iyi kavramalarını sağlamak amacıyla hazırlanmıştır.

Abdulkadir YILDIRIM

Strateji Geliştirme Daire Başkanı

TANIMLAR

İç Kontrol: İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Üst Yönetici: Üst yönetici, Bakanlıklarda Müsteşar, Milli Savunma Bakanlığında Bakan, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde Vali, belediyelerde ise Belediye Başkanıdır. Üst yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumlu olacaklardır. Üst yöneticiler iş ve işlemlerin, amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını her yıl düzenler ve idare faaliyet raporuna ekler. Üst yöneticiler, bakanlıklar ve bağlı idareler dışındaki idarelerde, sertifikalı adaylar arasından iç denetçileri atar ve aynı usulle görevden alırlar. Üst yöneticiler, iç denetçilerin görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri ve gerekli bilgi ve belgelere kolayca ulaşmaları için gereken önlemleri alır; iç denetçilerin raporlarında belirtilen önerilerini değerlendirir, iç kontrol sürecinden elde ettiği bilgilerle iç denetimden elde ettiği bilgileri karşılaştırarak kaynakların verimli kullanımına ilişkin tedbirleri alır; iç denetçiler tarafından düzenlenen raporlarda belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığını izlerler. Üst yöneticilerin bu görevlerinden dolayı hesap verme sorumluluğu ve yönetim sorumluluğu bulunmaktadır.

Hassas Görev: Birimin temel işlevini etkin biçimde yerine getirmesini etkileyebilecek riskler içeren, zamanında ve/veya doğru bir şekilde yerine getirilmesi halinde karar alma süreçlerini güçlendiren ve kaynakların etkin kullanımını sağlayan kritik öneme sahip sınırlı sayıdaki görevler hassas görevdir.

İş akış şeması: İş akış şeması, bir sürecin faaliyetlerin akışını teknik bir dille uluslararası geçerli sembollerin kullanımıyla anlatma biçimidir. İş akış şeması üzerinden bir sonuç elde edemezsiniz yalnızca var olan bilgiyi kolay ve net bir şekilde gözler önüne serebilirsiniz.

Dosyalama: Belgenin kaydedilmesi, işleme alınması ve işi bitince gerektiğinde tekrar başvurmak üzere belli bir düzen içinde saklanmasını ifade eder.

Arşivcilik: Arşivlerin kuruluşu, organizasyonu, belgelerin saklanması, kullanıma sunulması ile ilgili işlemlerin ve arşiv uygulamalarının, dayandığı temel ilmi düşünceleri ve kaideleri konu edinen bir ilim dalıdır.

Arşiv: Kurumların, gerçek ve tüzel kişilerin gördükleri hizmetler, yaptıkları haberleşme veya işlemler neticesinde meydana gelen ve bir maksatla, belli bir sistem dahilinde saklanan doküman ve bu dokümana bakan birim veya bu dokümanların barındırıldığı yerlerdir.

1. İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR

- **Üst yönetici:** İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmekten sorumludur
- **Birim yöneticileri (Harcama yetkilileri):** Kendi birimlerinde etkili bir iç kontrol sistemi oluşturmak, uygulanmasını sağlamak ve izlemek, zayıf yönleri geliştirmekle sorumludur.
- **Strateji Geliştirme Birimi:** İç kontrol sisteminin harcama birimlerinde oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarında koordinasyonu sağlamak ve rehberlik hizmeti vermekten ve ön mali kontrol faaliyetinin yürütülmesinden sorumludur.
- **Kurum personeli:** Tüm çalışanlar, iç kontrolün işletilmesinden sorumludur. İç kontrolün herkesin sorumluluğunda olması nedeniyle, her bir çalışan görev tanımı çerçevesinde kendisine verilen iş/işlemleri etkin ve verimli bir şekilde mevzuata uygun olarak yürütmek zorundadır. Aynı zamanda, faaliyetlere ilişkin problemleri ve iyileştirme önerilerini, kurum etik değerleriyle bağdaşmayan davranışları, illegal fiil ve eylemleri üst yönetime iletmelidir.
- **İç Denetim birimi:** İç kontrol sisteminin etkinlik ve etkililiğini değerlendirir ve zayıflıkları tespit ederek yönetime öneriler getirir.
- **Sayıştay:** 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin işleyişini değerlendirir. Dış denetim olarak yapacağı düzenlilik denetimlerinde kamu idaresinin iç kontrol sisteminin düzgün bir biçimde işleyip işlemediğini değerlendirir.

2.İÇ KONTROL BİLEŞENLERİ

a) Kontrol ortamı: İdarenin yönetici ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlamaları, etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olmaları esastır. Performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesi sağlanır. İdarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenir.

b) Risk değerlendirmesi: Risk değerlendirmesi, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyettir. İdare, stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşılmasını engelleyecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirir.

c) Kontrol faaliyetleri: Önleyici, tespit edici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyeti belirlenir ve uygulanır.

d) Bilgi ve iletişim: İdarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi uygun bir şekilde kaydedilir, tasnif edilir ve ilgililerin iç kontrol ile diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde ve sürede iletilir.

e) İzleme: İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenir, gözden geçirilir ve değerlendirilir.

3.İÇ KONTROLÜN TARİHÇESİ

İç kontrolün gündeme gelişi 1970'lerin ortalarında Amerika'da Watergate savcısının konuya dikkat çekmesi ile olmuştur. Watergate araştırmalarının sonucunda 1977'de ana teması iç kontrol olan "Yabancı Yolsuzluk Kanunu" (Foreign Corrupt Practices Act) yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, 1980'lerin başındaki kontrol ortamı ve iç kontrol süreci üzerinde artan ilginin temelini oluşturmuştur. Daha sonra, 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 kontrol ortamı ile davranış ve yetki standartlarına vurgu yapılmış, iç kontrol kavramı için ortak bir anlayış ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturulması ihtiyacı ile destekleyici kurumlara çağrıda bulunulmuştur. Komisyonun bu çağrısı sonucunda Destekleyici Kurumlar Komitesi COSO oluşturulmuştur. COSO mevcut kaynaklardaki iç kontrol ile ilgili eğilimleri birleştirerek etkinliğin değerlendirilmesi için geniş kapsamlı ve pratik kriterler geliştirmiştir. 1992'de yayımladığı "İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve" sonraki yıllarda özel sektör ve kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Avrupa Birliği, kamu iç mali kontrol alanında COSO'nun standartlarını benimsemiştir. Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı "Kamu İç Mali Yönetimi" belgesinde (Public Internal *Financial* Control) açıkça belirtildiği gibi AB kamu kurumlarında Kamu İç Mali Kontrolünün geliştirilmesinde kullanılan uluslararası standartlar; "Kamu Sektöründe İç Kontrolün Geliştirilmesi için INTOSAI Rehberi" ve "Avrupa'da İç Denetim Hakkında ECIIA Pozisyon Belgesi"dir. Avrupa Sayıştaylar Birliği INTOSAI rehberinin giriş kısmında metodolojinin COSO "İç Kontrol Standartları Çerçevesi" nin gözden geçirilmiş hali olduğu belirtilmektedir. ECIIA, Avrupa Birliği İç Denetçiler Derneği olmakla birlikte bu dernek Amerikanın İç Denetçiler Derneği IIA ile yakından bağlantılıdır. IIA, COSO'yu oluşturan destekleyici kurumlardan biridir.

Avrupa Birliği ile yapılan müzakereler çerçevesinde, mali sistemimizin AB uygulamaları ile uyumunun sağlanması söz konusudur. Mevzuatımız da bu kapsamda COSO'nun iç kontrol standartlarına uygun biçimde oluşturulmuştur.

4.İÇ KONTROL FELSEFESİ

İç kontrol kurumların hedeflerine ulaşması ve misyonlarını gerçekleştirmesi; bu yolda ilerlerken önlerine çıkabilecek belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla uygulanan süreçtir.

İç kontrol, kurumların sürekli değişen çevre koşulları, hizmet alanların talepleri ve öncelikleri ile gelecekte ortaya çıkabilecek tehdit unsuru olan veya fırsatlar yaratabilecek risklerle başa çıkabilmeleri için yönetimi güçlendirir.

Diğer bir ifadeyle iç kontrol, kurumun, yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen, belirlenmiş hedeflere ulaşmasında ve misyonunu gerçekleştirmesinde makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış ve kurumun genelini etkileyen bütünleşmiş bir süreçtir.

İç kontrol tanımında önemli olan bazı unsurlar şunlardır:

1. İç kontrol bir süreçtir. Bunun anlamı iç kontrolün ulaşılmaya çalışılan bir amaç olmadığıdır. İç kontrolün süreç olması, aynı zamanda bir sonuç olmadığı anlamına da gelir. Bu süreç sonuca ulaşmak için kullanılan bir araçtır.
2. İç kontrol insanlardan etkilenir. Bu süreç sadece politika kuralları, el kitapları ve talimat metinleri değildir. Kurumun her seviyesinde yer alan insanlar iç kontrolün bir parçasıdır ve uygulanmasından sorumludur.
3. İç kontrol kurumun hedeflerine ulaşılmasında üst yönetime ve idarecilere sadece makul bir güvence sağlar. Kurum, hedefine doğru ilerlerken iç ve dış etkenlere maruz kalır. Kurumun bir parçası olan çalışanlar iç etkenlere örnek olarak gösterilebilir. Kişilerin karakter özellikleri, ahlaki değerleri ve yetkinlikleri iç kontrolün etkinliği ile doğrudan ilgilidir. İç kontrol ile insanların içsel özelliklerini tamamen kontrol etmek mümkün değildir. Dış etken olarak gösterilebilecek risklerin ki buna ekonomik kriz örnek verilebilir, bir kısmını da tamamen kontrol etmek imkânsızdır. Bu nedenle iç kontrol kurum için kesin bir güvence değil, makul bir güvence sağlar.

4. İç kontrol sadece finansal işlemler ve raporlama ile ilgili değil; yönetimi, idare süreçlerini, stratejiyi ve kurumun diğer faaliyet ve operasyonlarını kapsayan, uyum ve performans ölçeğinde uygulanan tüm kontrolleri ifade eder. Bu yönüyle iç kontrol daha önceki sadece finansman kontrolü anlayışından çok daha geniş çerçevelidir. İç kontrol kurumun doğasına ve ihtiyaçlarına uygun olmalıdır. Bu süreç, kurumların misyonlarını gerçekleştirmelerinin en etkili yoludur. Ancak; her kurumun iç kontrol sistemi aynı değildir. Kurumlar ve kontrolleri; sektöre, organizasyon yapısına, kurum kültürüne ve yönetim felsefesine göre farklılaşır. Tek bir model olarak verilen iç kontrol yapısını, her kurum kendine uyarlamalıdır. Yönetim, yerleştireceği kontrollerin yapısına kendi kurumunu dikkate alarak karar vermeli ve uyarlama işlemini yaparken kurumun özel ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmalıdır.
5. İç kontrol özel sektörü olduğu kadar kamu sektörünü de ilgilendirir. Özel sektörde şirketin öncelikli amacı genellikle hissedarların elde ettiği değeri artırmaktır. Kamu sektöründe ise amaç genellikle bir hizmetin yerine getirilmesi veya kamu yararı sağlayan bir sonucun elde edilmesidir. Kamu sektöründe yönetimin sorumluluğu kaynakların kullanılması ve sonuçlara ulaşılmasıdır.

Kurumlar hedeflerini gerçekleştirmek için iç kontrol sistemini kullanırlar. Kurumların başlıca dört hedefi vardır:

- Faaliyetlerin etkin ve verimli olması
- Mali raporların güvenilirliği
- Yürürlükteki mevzuata uyum
- Varlıkların korunması

Faaliyetlerin etkin ve verimli olması, kurumun; hedeflere ulaşma düzeyi, performansı, fayda-maliyet yapısı gibi temel faaliyet hedefleri ile ilgilidir. Mali raporların güvenilirliği, geçici ve özetlenmiş raporları da içeren güvenilir hesap raporlarının hazırlanması, mali verilerin açık ve anlaşılır bir biçimde kayıtlara alınması ve yayınlanması, konu ile ilgili diğer bilgilere kolaylıkla ulaşılabilmesi gibi konuları içerir. Yürürlükteki mevzuata uyum, kurumun hedeflerine ulaşmak için yürüttüğü faaliyetlerin yasal prosedürle uygun olmasını sağlamak üzere yapılması gereken uyum çalışmaları ile ilgilidir. Varlıkların korunması ise kurumun sahip olduğu tüm varlıkların güvence altına alınmasını içerir.

İç kontrol sisteminin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için iç kontrol bir yük olarak değil, beklenmeyen olaylar ortaya çıktığında oluşacak kayıpları önlemek ve fırsatları değerlendirmek ile ilgili bir araç olarak görülmelidir. Ancak iç kontrol sisteminin doğru anlaşılması gerekmektedir; sistem kurumun ana faaliyeti değildir ve yönetimin fonksiyonlarını icra etmez. Öncelikle iç kontrol kurum hedeflerinin elde edilmesini destekleyip onlara ulaşmayı engelleyecek risklere karşı erken uyarı sistemi olsa da hangi hedeflerin konulacağını belirleyemez. Karar verme sürecinde, yöneticiyi doğru bilgiyle destekler, verilen kararların iletilmesini sağlar ama hangi kararların alınacağı konusunda yönetimin yerini alamaz.

İç kontrol sistemi kurumun farklı etkinlik seviyelerinde faaliyet gösterir. İç kontrol faaliyetlerinin ne kadar etkin yürütüldüğü;

Üst yönetim ve idarecilerin, kurumu, kurumun hedeflerine ulaşılması için yapılan faaliyetlerin kapsamını, faaliyetlerin yer aldığı çevreyi ve karşılaşılabilecek riskleri anlamalarına,

Çalışanların iç kontrolün uygulanmasına yönelik sorumluluğa, gerekli bilgiye, yeteneğe ve yetkiye sahip olmalarına, Yayınlanan mali raporların güvenilir bir biçimde hazırlanmasına,

Yasa ve yönetmeliklerle uyumun sağlanabilmesine bağlıdır.

İç kontrolün etkinliğinde en büyük rolü yönetim üstlenir. İdareciler iç kontrol sisteminin etkili bir biçimde işlediğinin güvencesini verebilmek için uygun politikalar oluşturmalı ve güvence sağlamalıdır. İç kontrol uygulanırken, hedeflere ulaşılmasını etkileyecek belirsizlikler öngörülmeli ve önlemler alınmalıdır; yani idareciler risk yönetimi konusunda da sorumludurlar.

Kurumun tüm personeli görevlerini icra ederken belirli faaliyetlerin yerine getirilmesini amaçlar. Bu faaliyetler birimin diğer faaliyetleri ile birleşerek birim hedeflerine, birim hedefleri de bir bütün olarak kurum hedeflerine ulaşılmasını sağlar. Personel, yerine getirdiği görev hakkında en detaylı bilgiye sahip kişidir. Bu görevin en etkin biçimde yerine getirilmesinden; ayrıca hem işi ile ilgili problemlerin hem de kurum içinde fark ettiği diğer problemlerin yönetime iletilmesinden sorumludur. Çalışanlar görevlerini yerine getirirken iç kontrol sisteminde kullanılacak bilgileri üretir, kontrolleri etkileyen faaliyetlerde bulunur. Bu nedenle iç kontrol herkesin sorumluluğudur.

İç Denetim ise iç kontrol sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi ve sistemin etkinliğine katkı sağlamak konusunda rol oynar.

5.İÇ KONTROL SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ

İyi bir iç kontrol sisteminin kurulması için olması gereken önemli temel ilkeler şunlardır; 5018 sayılı Kanun yönetim sorumluluğunu esas almaktadır. Sorumluluk sadece üst yönetimde değil tüm personel ve yöneticilere aittir.

İç kontrol genel anlamda yönetim kontrolü olup; sadece düzenlemelerden, prosedürlerden, süreç akış şemalarından ve ön mali kontrolden oluşmamaktadır. İç kontrol, idarede ayrı bir birim veya görev olmayıp, sistemin ayrılmaz bir parçasıdır. İç kontrolün kapsamına idarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlem dâhildir.

İç kontrol sistemine ilişkin tüm düzenlemeler, yöneticiler ve personel tarafından sistemin tam ve doğru anlaşılmasını sağlayacak kadar ayrıntılı açıklamalar içermelidir.

İç kontrol sistemine ilişkin yöntem ve süreçlerin belirlenmesinde, risk esaslı bir yaklaşımla, idarelerin yasal ve idari yapıları ile personel ve mali durumları gibi kendine özgü koşulları dikkate alınmalıdır.

Bu temel ilkeler İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar' ın 6. Maddesinde ise şu şekilde sıralanmıştır;

- a) İç kontrol faaliyetleri idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.
- b) İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır.
- c) İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar
- d) İç kontrol mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.
- e) İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.
- f) İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınır.

6.İÇ KONTROL SİSTEMİNE YÖNELİK ULUSAL DÜZENLEMELER

6.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu mali yönetim sistemimizde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi amacıyla 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanmıştır.

Söz konusu kanunun ortaya çıkmasına neden olan iç ve dış etkenler vardır. İç etkenler aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

Sayıştay'ın denetim alanlarının yetersiz kalması,

Tüm mali işlemlerin bütçede yer almaması,

İdarelerde yeterli inisiyatif sağlanmamış olması,

Parlamentonun onayı olmaksızın yönetilen kamu bütçelerinin oluşması,

Planlarla bütçeler arasında gerekli bağlantının kurulmaması,

Bütçe türlerine göre farklı mali yönetim yapılarının oluşması,

Bütçe dışı harcama ve gelir elde etme usulü kullanılarak, bütçelerde olması gereken mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanamaması.

Mali yönetim ve kontrol sistemimizdeki değişimi tetikleyen dış etkenler ise aşağıdaki sıralanmıştır;

Avrupa Birliğine üyelik sürecinde birlik müktesabatının üstlenilmesi,

IMF ile imzalanan 17. ve 18. Stand-by anlaşmaları gereği verilen niyet mektupları

İç ve dış etkenlerden de anlaşılacağı üzere sosyal ve ekonomik alanlarda meydana gelen hızlı değişimler söz konusu kanunu zorunlu kılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda İç kontrolün tanımı, amacı, yapısı, işleyişi, ön mali kontrol, mali kontrol yetkilisinin nitelikleri ve atanması, mali hizmetler birimi, muhasebe yetkilisinin görev ve sorumlulukları ile muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 57. maddesine göre kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri;

- a) Harcama birimleri
- b) Muhasebe ve mali hizmetler
- c) Ön mali kontrol
- d) İç denetim birimi olmak üzere 4 bölümden oluşmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve kontrol kanunun getirdiği yeniliklerden birisi de dış denetimin sadece Sayıştay tarafından yapılacağıdır. Ayrıca Sayıştay'ın denetim alanı ve kapsam ve konu itibarıyla genişletilmiştir.

6.2 Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Söz konusu kanunun temel amacı, Mali Hizmetler Birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Söz konusu yönetmelikte Çalışma Usul ve Esasları şöyle sıralanmıştır:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.
- b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek ve yorumlamak.
- d) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.
- e) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek.
- f) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- g) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık

performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

h) Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı finansman programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.

ı) Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.

i) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

j) Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.

k) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

l) İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.

m) İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.

n) İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

o) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

ö) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.

p) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak; üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak.

r) Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Bu bağlamda, 5018 sayılı kanunun 60' ıncı maddesi ile 5436 sayılı kanununa istinaden hazırlanan yönetmeliğin 9 uncu maddesinde iç kontrol mali hizmetler fonksiyonu kapsamında yürütülecek işler kapsamında sayılmıştır.

6.3 İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 55,56,57,58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan söz konusu yönetmelikte iç kontrolün amacı, standartları, temel ilkeleri, unsur ve sorumlulukları, iç kontrole ilişkin yetki ve sorumlulukları ve ön mali kontrole ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Söz konusu kanunda Mali Hizmetler biriminin ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemleri şu şekilde sıralanmıştır;

- Kanun tasarılarının mali yükünün hesaplanması,
- Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları,
- Ödenek Gönderme Belgeleri,
- Ödenek Aktarma İşlemleri,
- Kadro Dağılım Cetvelleri,
- Seyahat Kartı Listesi,
- Seyyar Görev Tazminatı Cetvelleri,
- Geçici İşçi Pozisyonları,
- Yan Ödeme Cetvelleri,
- Sözleşmeli Personel Sayı ve Sözleşmeleri,
- Yurtdışı Kira Katkısı,

6.4 Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, INTOSAI, Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde 26 Aralık tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanmıştır.

Kamu İç kontrol standartları, iç kontrol sisteminin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde temel alınması gereken kuralları göstermektedir.

Tebliğ, 18 standart ve bu standart için gerekli 79 genel şarttan oluşmaktadır.

1)Kamu İç Kontrol Standartları;

Standart:1. Etik Değerler ve Dürüstlük

Standart:2. Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler

Standart:3. Personelin Yeterliliği ve Performans

Standart:4. Yetki Devri

2)Risk Değerlendirme Standartları

Standart:5. Planlama ve Programlama

Standart:6. Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

3) Kontrol Faaliyetleri Standartları

Standart:7. Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri

Standart:8. Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi

Standart:9. Görevler Ayrılığı

Standart:10.Hiyerarşik Kontroller

Standart:11.Faaliyetlerin Sürekliliği

Standart:12. Bilgi Sistemleri Kontrolleri

4)Bilgi ve İletişim Standartları

Standart:13. Bilgi ve İletişim

Standart:14. Raporlama

Standart:15. Kayıt ve Dosyalama Sistemi

Standart:16. Hata, Usulsüzlük Yolsuzlukların Bildirilmesi

5) İzleme Standartları

Standart:17. İç Kontrolün Değerlendirilmesi

Standart:18. İç Denetim

6.5 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı

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

Bu doğrultuda aşağıdaki temel ilkelerin dikkate alınması uygun olacaktır;

- a) 5018 sayılı Kanun yönetim sorumluluğunu esas almaktadır. Bu doğrultuda, etkin bir iç kontrol sistemi kurmak ve işleyişini sağlamak sorumluluğu kamu idarelerinin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine aittir.
- b) İç kontrol genel anlamda yönetim kontrolü olup; sadece düzenlemelerden, prosedürlerden, süreç akış şemalarından ve ön mali kontrolden oluşmamaktadır.
- c) İç kontrolün, faaliyetlerin yürütülmesinde benimsenen bir yönetim biçimi ve eylemler bütünü olarak ele alınması gerekmektedir.
- d) İç kontrol, idarede ayrı bir birim veya görev olmayıp, mevcut sistemin ayrılmaz bir parçası niteliğindedir.
- e) İç kontrolün kapsamına idarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlem dâhildir.
- f) İç kontrol sistemine ilişkin tüm düzenlemeler, yöneticiler ve personel tarafından sistemin kurgusunun ve işleyişinin tam ve doğru anlaşılmasını sağlayacak derecede ayrıntılı açıklamalar içermelidir.
- g) İç kontrol sistemine ilişkin yöntem ve süreçlerin belirlenmesinde, risk esaslı bir yaklaşımla, idarelerin yasal ve idari yapıları ile personel ve mali durumları gibi kendine özgü koşulları dikkate alınmalıdır.

6.6 Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

Yönetmelik, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Söz konusu yönetmelikte raporlama ilkeleri, faaliyet raporlarının düzenlenmesi ve ilgili işlemlerle süreler, Mahalli idarelerle ilgili genel faaliyet raporunun kapsamı, Genel faaliyet raporu, Birim ve idare faaliyet raporu gibi konular ele alınmıştır.

Kamu idarelerince hazırlanacak faaliyet raporları hakkında yönetmelikte iç kontrol güvence beyanı ile ilgili şunlar belirtilmiştir;

Üst yönetici tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanı idare raporuna eklenir.

Yıl içinde üst yönetici değişmişse “Benden önceki yönetici/yöneticilerden almış olduğum bilgiler” ibaresi de eklenir.

Üst yöneticinin herhangi bir konuda çekincesi varsa bunlar da liste olarak eklenir.

İmzalı iç kontrol güvence beyanı birim faaliyet raporuna eklenir.

İÇ KONTROL GÜVENCE BEYANI

Üst yönetici olarak yetkim dahilimde;

Bu raporda yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu beyan ederim.

Bu raporda açıklanan faaliyetler için bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların, planlanmış amaçlar doğrultusunda ve iyi mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanıldığını ve iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığını bildiririm.

Bu güvence, üst yönetici olarak sahip olduğum bilgi ve değerlendirmeler, iç kontroller, iç denetçi raporları ile Sayıştay raporları gibi bilgim dahilindeki hususlara dayanmaktadır.

İmza:

Ad-Soyad:

Unvan:

Şekil 1: Üst Yöneticinin İç Kontrol Güvence Beyanı (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik)

İÇ KONTROL GÜVENCE BEYANI

Harcama yetkilisi olarak yetkim dahilinde;

Bu raporda yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu beyan ederim. Bu raporda açıklanan faaliyetler için idare bütçesinden harcama birimimize tahsis edilmiş kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanıldığını, görev ve yetki alanım çerçevesinde iç kontrol sisteminin idari ve mali kararlar ile bunlara ilişkin işlemlerin yasallık ve düzenliliği hususunda yeterli güvenceyi sağladığını ve harcama birimimizde süreç kontrolünün etkin olarak uygulandığını bildiririm.

Bu güvence, harcama yetkilisi olarak sahip olduğum bilgi ve değerlendirmeler, iç kontroller, iç denetçi raporları ile Sayıştay raporları gibi bilgim dahilindeki hususlara dayanmaktadır.

Burada raporlanmayan, idarenin menfaatlerine zarar veren herhangi bir husus hakkında bilgim olmadığını beyan ederim. (Yer-Tarih)

İmza:

Ad-Soyad:

Unvan:

**Şekil 2:Harcama yetkilisinin İç kontrol Güvence Beyanı(Kamu İdarelerince
Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik)**

İÇ KONTROL GÜVENCE BEYANI

Mali hizmetler birim yöneticisi olarak yetkim dahilinde;

Bu idarede, faaliyetlerin mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile diğer mevzuata uygun olarak yürütüldüğünü, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek üzere iç kontrol süreçlerinin işletildiğini, izlendiğini ve gerekli tedbirlerin alınması için düşünce ve önerilerimin zamanında üst yöneticiye raporlandığını beyan ederim.

İdaremizin... yılı Faaliyet Raporunun “III/A- Mali Bilgiler” bölümünde yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu teyit ederim. (Yer-Tarih)

İmza:

Ad-Soyad:

Unvan:

Şekil 2: Mali hizmetler birim yöneticisinin İç Kontrol Güvence (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

7. KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI VE BİLEŞENLERİ

7.1 KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI

İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla iç kontrol bileşeni 5 bileşen, 18 standart ve 79 genel şarttan oluşmaktadır. Her standart için genel şart belirlenmiştir. Bu standartlar iç kontrol sisteminin oluşturulması ve kurulmasında izlenmesi gereken yöntemleri göstermektedir.

Tablo 1: İç Kontrol Standartları

İÇ KONTROL STANDARTLARI	
Kontrol Ortamı Standartları	1.Etik Değerler ve Dürüstlük 2.Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler 3.Yetki Devri 4.Personelin Yeterliliği ve Performansı
Risk Değerlendirme Standartları	5.Planlama ve Programlama 6.Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirmesi
Kontrol Faaliyetleri Standartları	7.Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri 8.Prosedürlerin Belirlenmesi 9.Görevler Ayrılığı 10.Hiyerarşik Kontroller 11.Faaliyetlerin Sürekliliği 12.Bilgi Sistemleri Kontrolleri

Bilgi ve İletişim Standartları	13.Bilgi ve İletişim 14.Raporlama 15.Kayıt ve Dosyala Sistemleri 16.Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi
İzleme Standartları	17.İç Kontrolün Değerlendirilmesi 18.İç Denetim

7.1.1 Kontrol Ortamı

Kontrol Ortamı, iç kontrolün temelini oluşturan ilk bileşendir. Kontrol ortamı diğer iç kontrol unsurları üzerinde şemsiye görevi görür.

Kontrol Ortamı, genel çerçeve olup kişisel ve mesleki dürüstlük, İç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsamaktadır.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a göre kontrol ortamını oluşturan unsurlar şunlardır;

- Etik ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olmalı
- Yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli kişilere verilmelidir.
- Kurumun ve birimin teşkilat şemaları oluşturulmalı, fonksiyonel görev tanımlamaları yapılmalıdır.
- İdaredeki çalışan ve yöneticiler iç kontrole ilişkin bakışların olumlu olmalıdır.

7.1.2 Etik Değerler ve Dürüstlük

Personel davranışlarını belirleyen kuralların personel tarafında bilinmesi sağlanmalıdır.

Bu standart için genel şartlar şunlardır:

- İç kontrol sistemi ve işleyişi yönetici ve personel tarafından sahiplenilmeli ve desteklenmelidir.
- Etik kurallar bilinmeli ve tüm faaliyetlerde bu kurallara uyulmalıdır.
- Faaliyetlerde dürüstlük, saydamlık ve hesap verebilirlik sağlanmalıdır.
- İdarenin personeline ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranılmalıdır.
- İdarenin yöneticileri iç kontrol sisteminin uygulanmasında personele örnek olmalıdır.
- İdarenin faaliyetlerine ilişkin tüm bilgi ve belgeler doğru, tam ve güvenilir olmalıdır.

Etik değerler ve dürüstlük, kontrollerin etkinliği üzerindeki önemi nedeniyle kurum kapsamında neyin doğru neyin yanlış olduğunu açıkça belirtir ve çalışanlara sunacak yazılı davranış kurallarının belirlenmiş olması ve bu kuralların belli zamanlarda çalışanlara hatırlatılması kurumların etkinliğini ve hesap verebilirliğini artırır.

Etik üst yönetici ve çalışanlar görevlerini ifa ederken uyması ve kaçması gereken davranışlar bütünüdür.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Rehberinde yönetim ve personellerden beklenen etik kurallar ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir

Tablo 2: Kamu Görevlilerinden beklenen başlıca etik davranışlar

KAMU GÖREVLİLERİNDEN BEKLENEN BAŞLICA ETİK DAVRANIŞLAR
Meslektaşlarınızın yaptıkları iyi işler takdir ediniz ve duyurunuz.
Davranış ve kararlarınızdan doğacak sonuçların sorumluluğunu üstleniniz.
Meslektaşınız ve hizmetten yararlananların görüşlerini dikkate alınız ve karar alma sürecine onları da katınız.
Meslektaşlarınıza ve hizmetten yararlananlara içten saygı gösteriniz, tarafsız ve adil davranınız.
Mal bildirim formalarını zamanında eksiksiz doğru bir şekilde doldurunuz
Kamu görevinin dışında mevzuatça yasaklanan ikinci bir işte çalışmayınız.
Görev yaptığınız kurumla bağlantısı olan kişi ve firmalarla özel iş ilişkisi içine girmeyiniz.
Görev yapılan kurumla, iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan hediye almayınız.
Özel işlerinizi mesai saatleri içinde yapmaktan kaçınınız.
Etik değerlere uygun örnek davranışlar gösteriniz.
Davranışları etik ilkelere uymayan diğer kamu çalışanlarını uyarınız, sonuç alamaz iseniz durumu yetkili mercilere bildiriniz.
Muhtemel ve gerçek çıkar çatışmaları konusunda dikkatli olunuz, kendinizin ve yakınlarınızın çıkar sağlayabileceği durumlardan kaçınınız.
Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan hediye almayınız, size sunulan, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve yemek gibi imkânlardan uzak durunuz.
Görevinizi yerine getirirken, kamu kaynaklarını elde ederken ve kullanırken, dışarıdan mal ve hizmet satın alırken yazılı kurallara, etik ilke ve değerlere uygun davranınız.
Her zaman yüksek etik standartları izleyiniz, kamu yararı doğrultusunda halkın devlete ve kamu görevlilerine olan güvenini artırmak için çalışınız.

7.1.3 Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler

Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; Kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını ifade eder.

Bu standart için gerekli şartlar aşağıda sıralanmıştır:

- İdarenin misyonu yazılı olarak belirlenmeli, duyurulmalı ve personel tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır.
- Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmalı ve duyurulmalıdır.
- İdare birimlerinde personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmalı ve personele bildirilmelidir.
- İdarenin ve birimlerinin teşkilat şeması olmalı ve buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı belirlenmelidir.
- İdarenin ve birimlerinin organizasyon yapısı, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde olmalıdır.
- İdarenin yöneticileri, faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görevlere ilişkin prosedürleri belirlemeli ve personele duyurmalıdır.
- Her düzeydeki yöneticiler verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmalar oluşturmalıdır.

7.1.4 Personelin yeterliliği ve Performansı

Personelin yeterliliği ile görevleri arasında uyumu sağlanmalı ve buna yönelik önlemler alınmalıdır:

Bu standart için gerekli genel şartlar şunlardır:

- İnsan kaynakları yönetimi, idarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini sağlamaya

yönelik olmalıdır.

- İdarenin yönetici ve personeli görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yürütebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.
- Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmelidir.
- Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmeli, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmelidir.
- Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir.
- Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir.
- Personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususlar yazılı olarak belirlenmiş olmalı ve personele duyurulmalıdır.

7.1.5 Yetki Devri

İdarelerde yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmeli ve yazılı bildirilmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmeli ve personele duyurulmalıdır.
- Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmeli ve ilgililere bildirilmelidir.
- Yetki devri, devredilen yetkinin önemi ile uyumlu olmalıdır.

- Yetki devredilen personel görevin gerektirdiği bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.

Yetki devredilen personel, yetkinin kullanımına ilişkin olarak belli dönemlerde yetki devredene bilgi vermeli, yetki devreden ise bu bilgiyi aramalıdır.

7.1.6 Risk Değerlendirme

Risk: Amaç ve hedeflere ulaşmayı engelleyebilecek bir olayın ortaya çıkma ihtimalidir.

Riskin, olma olasılığı ve olduktan sonra yaratacağı etki gibi iki temel özelliği vardır. Bunlar;

Ana faaliyetleri etkileyen riskler yılda en az bir kere detaylı olarak analiz edilmelidir.

Risklerin ortaya çıkarılması ve yönetilmesi çalışmaları birimlerde oluşturulan **“RİSK BELİRLEME VE DEĞERLENDİRME GRUBU”** tarafından yürütülür.

Riskleri belirlerken çalışanların görüşleri alınmalı ve sürece katılmaları sağlanmalıdır.

Tablo 3: Riskleri belirlemede bizlere yardımcı olabilecek sorular

RİSK BELİRLEMEDE BİZE YARDIMCI OLABİLECEK SORULAR

- Amaca ulaşma yolunda neler yanlış gidebilir?
- Nereelerde sorun yaşanır?
- Hangi alanlarda veya yerlerde zayıfız?
- Hırsızlık ve yolsuzluk alanları neler olmalıdır?
- Hangi varlıkları daha çok korumalıyız?
- En kritik bilgi kaynaklarımız nelerdir?
- En fazla harcama yaptığımız alanlar hangileridir?
- Takdire dayanan bir kişi tarafından alınan kritik kararlar nelerdir?
- Hangi faaliyet veya süreçler daha karmaşıktır?
- İdari, mali ve cezai yaptırımlara maruz kaldığımız alanlar hangileridir?

7.1.7 Planlama ve Programlama

İdareler, faaliyetlerini amaç, hedef ve göstergelerini ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlarını oluşturmali ve duyurmalı; faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunu sağlamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler, misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamalıdır.
- İdareler, yürütecekleri program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamalıdır.
- İdareler, bütçelerini stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak hazırlamalıdır.
- Yöneticiler, faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunu sağlamalıdır.
- Yöneticiler, görev alanları çerçevesinde idarenin hedeflerine uygun özel hedefler belirlemeli ve personeline duyurmalıdır.
- İdarenin ve birimlerinin hedefleri, spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır.

7.1.8 Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler, her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemelidir.
- Risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz

edilmelidir.

- Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır.

8. Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir.

8.1 Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri

Kontrol Stratejileri, risklerin olma olasılığını azaltıp makul seviyede tutulmasına yönelik tedbirlerdir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol strateji ve yöntemleri (düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme v.b.) belirlenmeli ve uygulanmalıdır.
- Kontroller, gerekli hallerde, işlem öncesi kontrol, süreç kontrolü ve işlem sonrası kontrolleri de kapsmalıdır.
- Kontrol faaliyetleri, varlıkların dönemsel kontrolünü ve güvenliğinin sağlanmasını kapsamalıdır.
- Belirlenen kontrol yönteminin maliyeti beklenen faydayı aşmamalıdır.

8.2 Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi

İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürleri ve bu alanlara ilişkin düzenlemeleri hazırlamalı, güncellemeli ve ilgili personelin erişimine sunmalıdır.

Bu standart için genel şartlar:

- İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri hakkında yazılı prosedürler belirlemelidir.

- Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır.
- Prosedürler ve ilgili dokümanlar, güncel, kapsamlı, mevzuata uygun ve ilgili personel tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır.

8.3 Görevler Ayrılığı

Hata, eksik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevlerinin personel arasında paylaştırılmasıdır. Bu ilkenin uygulanması için her faaliyet, mali karar veya işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmelidir.
- Personel sayısının yetersizliği nedeniyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanmadığı idarelerin yöneticileri risklerin farkında olmalı ve gerekli önlemleri almalıdır.

8.4 Hiyerarşik Kontroller

Kamu İç Kontrol Standartları kontrol faaliyetleri Hiyerarşik Kontroller Standardı Uyarınca; İş ve İşlemlerin prosedürlere uygunluğu yöneticiler tarafından sistemli bir şekilde kontrol edilmeli, personelin çalışmaları izlenmeli, onaylanmalı, hata ve usulsüzlüklerin giderilmesi için gerekli talimatların verilmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Yöneticiler, prosedürlerin etkili ve sürekli bir şekilde uygulanması için gerekli kontrolleri yapmalıdır.
- Yöneticiler, personelin iş ve işlemlerini izlemeli ve onaylamalı, hata ve usulsüzlüklerin

giderilmesi için gerekli talimatları vermelidir.

8.5 Faaliyetlerin sürekliliği

İdareler faaliyetlerine sürdürebilmek için önlemler almalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Personel yetersizliği, geçici veya sürekli olarak görevden ayrılma, yeni bilgi sistemlerine geçiş, yöntem veya mevzuat değişiklikleri ile olağanüstü durumlar gibi faaliyetlerin sürekliliğini etkileyen nedenlere karşı gerekli önlemler alınmalıdır.
- Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil personel görevlendirilmelidir.
- Görevinden ayrılan personelin, iş veya işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlaması ve bu raporu görevlendirilen personele vermesi yönetici tarafından sağlanmalıdır.

8.6 Bilgi sistemleri kontrolleri

İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar şunlardır;

- Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.
- Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- İdareler bilişim yönetimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.
- Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde tasarlanmalıdır.
- Yöneticiler, idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve

sorumlulukları kapsamında personele bildirmelidir.

- İdarenin yatay ve dikey iletişim sistemi personelin değerlendirme, öneri ve sorunlarını iletebilmelerini sağlamalıdır

9. Bilgi ve İletişim Bileşenleri

9.1 Bilgi ve İletişim

Kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma yolunda gerekli yöntem, süreç ve araçları sunan iç kontrol sisteminin işlerliğini destekler.

İdarede kontrol ortamı gereklilikleri, Risk değerlendirme, Kontrol faaliyetleri, izleme bilgi paylaşımı ve iletişim yoluyla sağlanır.

Bilgi ve iletişim, 4 standarttan oluşmaktadır. Bunlar: Kayıt ve dosyalama sistemleri, Raporlama, Bilgi ve İletişim, Hata ve usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.
- Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- İdareler bilişim yönetimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.

9.2 Raporlama

Amaç, hedef, faaliyet ve projelere ilişkin mali ve mali olmayan bilgi ve sonuçların yazılı ve sözlü olarak ilgili kişi ve mercilere, belirli zamanlarda bildirilmesidir.

Raporlama standartına göre idarelerde raporların,

- Türü,
- Kim tarafından,
- Ne sıklıkta ve ne zaman hazırlanacağı,

- Kime sunulacağı,
- Raporlama ilkeleri,

Açıkça belirlenmiş ve personele duyurulmuş olmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler, her yıl, amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve performans programlarını kamuoyuna açıklamalıdır.
- İdareler, bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kamuoyuna açıklamalıdır.
- Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmeli ve duyurulmalıdır.
- Faaliyetlerin gözetimi amacıyla idare içinde yatay ve dikey raporlama ağı yazılı olarak belirlenmeli, birim ve personel, görevleri ve faaliyetleriyle ilgili hazırlanması gereken raporlar hakkında bilgilendirilmelidir.

9.3 Kayıt ve Dosyalama sistemi

İdareler, gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sisteme sahip olmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Kayıt ve dosyalama sistemi, elektronik ortamdakiler dahil, gelen ve giden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsamalıdır.
- Kayıt ve dosyalama sistemi kapsamlı ve güncel olmalı, yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olmalıdır.
- Kayıt ve dosyalama sistemi, kişisel verilerin güvenliğini ve korunmasını sağlamalıdır.
- Kayıt ve dosyalama sistemi belirlenmiş standartlara uygun olmalıdır.
- Gelen ve giden evrak zamanında kaydedilmeli, standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılmalı ve arşiv sistemine uygun olarak muhafaza edilmelidir.

- İdarenin iş ve işlemlerinin kaydı, sınıflandırılması, korunması ve erişimini de kapsayan, belirlenmiş standartlara uygun arşiv ve dokümantasyon sistemi oluşturulmalıdır.

9.4 Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

İdareler, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların belirlenen bir düzen içinde bildirilmesini sağlayacak yöntemler oluşturmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmeli ve duyurulmalıdır.
- Yöneticiler, bildirilen hata, usulsüzlük ve yolsuzluklar hakkında yeterli incelemeyi yapmalıdır.
- Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırimcı bir muamele yapılmamalıdır.

10. İzleme

İzleme, İdarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda iç kontrol sisteminin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol standartlarına uyum çerçevesinde değerlendirilmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarına yönelik eylemlerin belirlenmesidir.

İzlemede; soru formları, iç ve dış denetim raporları, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri, bütçe bilgileri, ön mali kontrole ilişkin veriler ile birim yöneticilerinin görüşlerinden yararlanılır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İç kontrol sistemi, sürekli izleme veya özel bir değerlendirme yapma veya bu iki yöntem birlikte kullanılarak değerlendirilmelidir.
- İç kontrolün eksik yönleri ile uygun olmayan kontrol yöntemlerinin belirlenmesi, bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda süreç ve yöntem belirlenmelidir.
- İç kontrolün değerlendirilmesine idarenin birimlerinin katılımı sağlanmalıdır.

- İç kontrolün değerlendirilmesinde, yöneticilerin görüşleri, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınmalıdır.
- İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda alınması gereken önlemler belirlenmeli ve bir eylem planı çerçevesinde uygulanmalıdır.

10.1 İç kontrolün değerlendirilmesi

İç kontrolün değerlendirilmesi standartına göre iç kontrol sistemi, yılda en az bir defa değerlendirilmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İç kontrol sistemi, sürekli izleme veya özel bir değerlendirme yapma veya bu iki yöntem birlikte kullanılarak değerlendirilmelidir.
- İç kontrolün eksik yönleri ile uygun olmayan kontrol yöntemlerinin belirlenmesi, bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda süreç ve yöntem belirlenmelidir.
- İç kontrolün değerlendirilmesine idarenin birimlerinin katılımı sağlanmalıdır.
- İç kontrolün değerlendirilmesinde, yöneticilerin görüşleri, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınmalıdır.
- İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda alınması gereken önlemler belirlenmeli ve bir eylem planı çerçevesinde uygulanmalıdır.

10.2 İç Denetim

Uluslararası İç Denetim Standartlarında iç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 63 üncü maddesinde ise şöyle tanımlanmıştır; İç 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 ve nesnel güvence sağlayan

danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İç denetim faaliyeti İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen standartlara uygun bir şekilde yürütülmelidir.
- İç denetim sonucunda idare tarafından alınması gerekli görülen önlemleri içeren eylem planı hazırlanmalı, uygulanmalı ve izlenmelidir.

