



T.C. AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

İÇ KONTROL EL KİTABI

2022



İç Kontrol El Kitabı



T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Strateji Geliştirme Başkanlığı

Adres: Eskişehir Yolu Söğütözü Mah. 2177. Sk. No:10/A 06510

Çankaya/ ANKARA **Tel:** 0(312) 705 58 00

web: www.aile.gov.tr/sgbd **e-posta:** strateji@aile.gov.tr



STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

İÇ KONTROL EL KİTABI

Editör

Hasan Basri ALAGÖZ
Strateji Geliştirme Başkan V.

Hazırlayanlar

Selçuk ÖNCÜL, Daire Başkan V.
İpek ABACI ŞAHİN, İstatistikçi
Zeliha Seda HAYRAN, ASH Uzman Yardımcısı

Grafik-Tasarım

Dr. Bahar PAÇACIOĞLU, Programcı

Bu el kitabının hazırlanmasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan ikincil mevzuattan yararlanılmıştır.



SUNUŞ

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak birey, aile ve toplum refahını artırmak amacıyla adil ve arz odaklı bütüncül hizmetler sunmak amacıyla çalışmalarımızı sürdürmekteyiz. Bakanlığımız, başta kadın, çocuk, yaşlı, engelli, şehit yakını ve gazi vatandaşlarımız olmak üzere özel politika gerektiren gruplara yönelik koruyucu ve önleyici programlar geliştirmektedir.

Strateji Geliştirme Başkanlığımız; üst politika belgeleri olan kalkınma planları ve programlarda yer alan Bakanlık politikaları ve hedefleri doğrultusunda stratejik yönetim anlayışı ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, hesap verebilir kamu malı yönetiminin sunulması hususlarında, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde koordinasyon ve danışma birimi olarak görev yapmaktadır.

Bu minvalde, Bakanlığımız iç kontrol sisteminin oluşturulmasına rehberlik etmesi amacıyla hazırladığımız bu çalışmamızı siz değerleri Bakanlığımız yöneticilerine sunar, çalışmalarınızda yol gösterici ve faydalı olmasını temenni ederim.

Hasan Basri ALAGÖZ
Strateji Geliştirme Başkan V.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	5
KISALTMALAR	9
GİRİŞ	11
1) İÇ KONTROL	13
1.1. İç Kontrolün Tanımı	13
1.2. İç Kontrolün Amacı	14
1.3. İç Kontrole İlişkin Mevzuat	16
1.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ...	16
1.3.2. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	17
1.3.3. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	17
1.3.4. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	17
1.3.5. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği	18
1.3.6. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi	18
1.4. İç Kontrolün Unsurları	19
1.5. İç Kontrolün Kapsamı	19
1.6. İç Kontrolün Faydaları	20
1.7. İç Kontrolün Yapısı ve İşleyişi	21
1.8. İç Kontrolün Temel İlkeleri	21
1.9. İç Kontrolün Bileşenleri	22
1.9.1. Kontrol Ortamı	24
1.9.2. Risk Değerlendirme	25

1.9.3. Kontrol Faaliyetleri.....	26
1.9.4. Bilgi ve İletişim	26
1.9.5. İzleme	28
2) KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI	29
2.1. İç Kontrol Ortamı Standartları	30
2.2. Risk Değerlendirme Standartları	37
2.3. Kontrol Faaliyetleri Standartları	40
2.4. Bilgi ve İletişim Standartları.....	47
2.5. İzleme Standartları	53
3) İDARELERDE İÇ KONTROL ÇALIŞMALARI NASIL YÜRÜTÜLÜR?	55
4) İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR.....	56
4.1. Üst Yönetici	56
4.2. Harcama Yetkilileri (Birim Yöneticileri)	57
4.3. Strateji Geliştirme Başkanlığı	59
4.4. İç Denetim Başkanlığı.....	59
4.5. Sayıştay	60
4.6. Merkezi Uyumlaştırma Birimi (Hazine ve Maliye Bakanlığı)	60
4.7. Personel	61
5) İÇ DENETİM NEDİR?	62
6) İÇ KONTROLÜN İÇ DENETİMLE İLİŞKİSİ	64
SORULARLA İÇ KONTROL	66
SORU 1: İç Kontrol Nedir? Ne Değildir?.....	66
SORU 2: İç Kontrol Neden Bir Yönetim Modeli Olarak Tanımlanmaktadır?	68
SORU 3: İç Kontrol Sadece Mali İşlemler ve Ön Mali Kontrolde Mi Oluşur?.....	68

SORU 4: İç Kontrol Sisteminin Kurulması Strateji Geliştirme Birimi ya da İç Denetim Biriminin Görevi Midir?.....	69
SORU 5: İç Kontrol Kesin Güvence Sağlar Mı?.....	70
SORU 6: İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Görevleri Nelerdir?	70
SORU 7: İç Kontrol Birim Temsilcisinin Görevleri Nelerdir?...	71
SORU 8: İdareler İç Kontrol Sistemi Standartlarına Uymak Zorunda Mıdır?.....	71
SORU 9: Harcama Yetkililerinin İç Kontrol Güvence Beyanı Nedir?	72

KISALTMALAR

ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AB	Avrupa Birliği
COSO	Committee of Sponsoring Organisations of of the Treadway Commission (Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi)
INTOSAI	International Organisations of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)
İDB	İç Denetim Başkanlığı
İKGB	İç Kontrol Güvence Beyanı
İKY	İnsan Kaynakları Yönetimi
İKİYK	İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu
KİMK	Kamu İç Mali Kontrolü
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
YBS	Yönetim Bilgi Sistemi

GİRİŞ

Bilindiği üzere, AB müktesebatı çerçevesinde Mali Kontrol Faslı kapsamında, 4 temel politika alanı bulunmaktadır: (i) Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK), (ii) Dış Denetim, (iii) AB Mali Çıkarlarının Korunması ve (iv) Euro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması.

Kamu İç Mali Kontrolü, kamu sektöründe risk analizine ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sorumluluğuna dayalı kontrolleri kapsamaktadır. Kamu İç Mali Kontrolü kavramı üç ilkeye dayanmaktadır:

- 1) Güvenilir mali yönetim ve kontrol sistemleri ile desteklenen yönetsel hesap verebilirlik,
- 2) Merkezi olmayan ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim,
- 3) Mali yönetim ve kontrol ile iç denetim sistemlerinin merkezi uyumlaştırılması.

Aday ülkelerin, KİMK reformuna ilişkin gerçekçi bir takvime bağlanmış kısa ve uzun vadeli hedefleri içeren bir Eylem Planı ile bir Politika Belgesi hazırlamaları gerekmektedir.

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun olarak yeniden düzenlenmiş, etkin ve güvenilir bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmında;

iç kontrolün tanımı, amacı, kontrol yapısı, işleyişi ve ön mali kontrol ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bununla beraber, 2007 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından iç kontrol standartları tebliği yayımlanarak tüm kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulmasına ve uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu minvalde hazırladığımız İç Kontrol El Kitabı, Bakanlığımız iç kontrol eylem planına uyum kapsamında harcama birimlerimize rehberlik etmesi amacıyla taşımaktadır.

1) İÇ KONTROL

1.1. İç Kontrolün Tanımı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; 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 bütünü" olarak tanımlanmıştır.

Bu tanıma göre iç kontrolün;

- İdarenin amaçlarını ve belirlenmiş politikalarını gerçekleştirmeye yönelik,
- Kurumsal faaliyetlerin mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayan,
- Kurumsal varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğruluğunu ve yönetimin ihtiyaç duyduğu mali ve mali olmayan bilgilerin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini ve yönetime iletilmesini amaçlayan, bir organizasyon ve yöntem olup,
- İç denetim faaliyetlerini de içinde barındıran bir sistemler bütünü, olduğu ifade edilebilir.

İç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşması, faaliyetlerin etkin, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun olarak yürütülmesi, mali ve mali olmayan bilgilerin doğruluğunun ve güvenilirliğin sağlanması hususlarında makul güvence elde etmek üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından risk esaslı olarak gerçekleştirilen bir süreçtir.

İç kontrol, makul güvence elde etmek üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından risk esaslı olarak gerçekleştirilen bir süreçtir.

1.2. İç Kontrolün Amacı

5018 sayılı Kanununun 56'ncı maddesinde iç kontrolün amaçları;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede, ilgili mevzuat hükümlerinde iç kontrol sisteminin amaçları olarak sayılan hususlar, iç kontrolün özel amaçları olarak değerlendirilebilir. Ancak, iç kontrol sistemi, kurumun amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasını sağlayan bütün faaliyetler, planlar, politi-

kalar ve sistemler bütünü olarak tanımlanırsa, daha makro bir bakış açısıyla iç kontrolün, en genel esas amacının, kurum tarafından belirlenen stratejik amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesi olduğu söylenebilir. Başka bir ifadeyle, iç kontrolde amaç, özel amaçlar kullanılarak genel amaca doğru ilerlemek yani kurumsal ölçekte tespit edilmiş stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşmaktır.

İç kontrol sistemi; kurum varlıklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, mevzuata uygunluk, usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar alma süreçlerinde doğru, eksiksiz ve uygun zamanlı bilgilerin üretilmesi, bu bilgilerin karar vericilere ulaştırılması ve varlıkların kayıplara karşı korunması gibi yukarıda bahsedilen özel amaçlar sayesinde kurumun makro düzeydeki amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacaktır.

Özel amaçlara (varlıkların korunması, mevzuata uygunluk, finansal işlemlerin güvenilirliği gibi) ve daha büyük ölçekte tespit edilen stratejik amaçlara ve hedeflere ilişkin risklerin tespit edilmesi ve bu risklere karşı kontrol mekanizmaları geliştirilmesi, iç kontrol sisteminin diğer önemli bir amacıdır. Mikro ve makro düzeyindeki amaçlar ve hedefler önündeki risklerin tespiti ve bu risklere yönelik önlemler ve tedbirler geliştirilmesi, belirlenmiş amaçların gerçekleşebilmesi açısından kritik düzeydedir. Muhtemel etkisi azaltılamayan ya da tamamıyla ortadan kaldırılamayan riskler, iç kontrolün ve dolayısıyla idarelerin başlangıçta belirlenen amaçlarına ve hedeflerine ulaşma düzeyini olumsuz yönde etkileyecektir.

En genel esas, amacının kurum tarafından belirlenen stratejik amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesidir.



1.3. İç Kontrole İlişkin Mevzuat

1.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemimiz uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun Beşinci Kısımında İç Kontrol Sistemi düzenlenmektedir. Kanunun 55 inci maddesine göre *“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, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”* Kanun’un 60 inci maddesi gereğince *“İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.”* kamu idarelerinde mali hizmetler birimi tarafından yürütülecek görevler arasındadır.

1.3.2. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kanununun 60 ıncı maddesine dayanılarak hazırlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 5 inci maddesi gereğince "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" strateji geliştirme birimlerinin görevleri arasındadır.

1.3.3. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in iç denetimin iç kontrol ilişkisini düzenleyen 11inci maddesine göre İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlar, değerlendirmeler yapar ve önerilerde bulunur. İç denetçiler, iç kontrol sisteminin düzenlenmesi ya da uygulanması süreçlerine ve iç kontrol tedbirlerinin seçimine dâhil edilemez. Kamu idaresinde etkin bir iç kontrolün kurulması ve sürdürülmesinden üst yönetici sorumludur. Üst yönetici iç denetçilerden, iç kontrol ilkelerine ve iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik görüş alabilir.

1.3.4. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda iç kontrolün tanımı, amaçları, iç kontrol standartları, iç kontrolün temel ilkeleri, unsurları ve genel koşulları, iç kontrole ilişkin yetki ve sorumluluklar ve merkezi uyumlaştırma görevi düzenlenmektedir.

Söz konusu Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5 inci mad-

desine göre İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.

1.3.5. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

Kamu idarelerindeki iç kontrol sisteminin etkili bir şekilde yürütülmesine yönelik standartlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmiş ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yayımlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate alınmaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiştir.

1.3.6. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi, idarelerde 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 rehber olması amacıyla hazırlanmıştır.

1.4. İç Kontrolün Unsurları

İç Kontrol Sistemi;

- Kurum hedeflerine ulaşılmasına yöneliktir.
- Faaliyetlerde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerini gözetir.
- Bilgilerin, doğruluğunu ve güvenilirliğini amaçlar.
- Düzenlemelere uyumu gözetir.
- Mali ve mali olmayan hususları içerir.
- Kontroller risk esasına göre belirlenir.
- Yöneticiler ve çalışanlar tarafından gerçekleştirilir.
- Dinamiktir, değişimden etkilenir.
- Sürekli ve disiplinli bir yaklaşımdır.
- Makul güvence sağlar.
- Bir yönetim aracıdır.
- Bir süreçtir.

İç kontrol, idarenin faaliyetlerinin yürütülmesinde benimsenen bir yönetim biçimi ve eylemler bütünüdür.

1.5. İç Kontrolün Kapsamı

İç kontrol, sadece mevzuat, prosedürler, süreç akış şemaları ve benzeri yazılı düzenlemelerden oluşmaktadır.

İç kontrol idarenin faaliyetlerinin yürütülmesinde benimsenen bir yönetim biçimi ve eylemler bütünüdür. Bu nedenle, literatürde bazı kitap ya da makalelerde yönetim kontrolü kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

İç kontrol düzenlemeleri ne kadar mükemmel olursa olsun, üst

yönetim tarafından benimsenip kullanılmadığı sürece, bu düzenlemeler iç kontrol sisteminin öngördüğü amaçları sağlayamayacaktır. İç kontrol sisteminin etkili ve yeterli bir şekilde uygulanması ve amaçların gerçekleştirilmesi için yönetimin sahiplenmesi ve benimsemesi bir zorunluluktur.

1.6. İç Kontrolün Faydaları

İç kontrol uygulamak;

- Faaliyetlerde etkinlik ve verimliliğin artmasını sağlar.
- Güvenilir bilginin zamanında elde edilmesine ve iletilmesine yardımcı olur.
- Etkin kaynak yönetiminin sağlanması ve hedeflere ulaşılmasını sağlamak üzere iç düzenleme ve uygulamaların sürekli gözden geçirilmesini sağlar.
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini sağlar.
- Küçük hataların büyük problemlere dönüşmeden önce fark edilmesini sağlar.
- Varlıkların kötüye kullanılmasını, israfın önlenmesini ve kayıplara karşı korunması konusunda makul güvence verir.
- Hesap verme mekanizmasını güçlendirir. Sonuçlar konusunda kanıtlara dayalı gerekçe sunma imkânı sağlar.
- İç kontrol kurumdaki yönetici ve personelin yaptıkları işin kontrolünü ellerinde bulundurmaları için kullanılan bir yöntemdir.
- İç kontrol daha iyi bir yönetime hizmet eder.

1.7. İç Kontrolün Yapısı ve İşleyişi

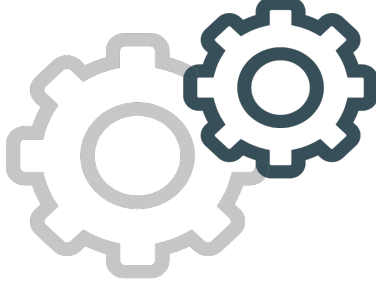
5018 sayılı Kanununun 57'nci maddesinde kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmektedir.

Üst yönetici, harcama yetkilileri ve diğer yöneticiler, yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için,

- Mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından,
- Malî 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 sorumludurlar.

1.8. İç Kontrolün Temel İlkeleri

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



1.9. İç Kontrolün Bileşenleri

Kamu İç Kontrol Standartları beş bileşenden oluşur:

- Kontrol Ortamı
- Risk Değerlendirme
- Kontrol Faaliyetleri
- Bilgi ve İletişim
- İzleme

Bu bileşenlerin tümü için 18 standart, bu standartları sağlamak üzere 79 genel şart belirlenmiş bulunmaktadır.

İç Kontrol Bileşenleri ve Standartları

Kontrol Ortamı

- Etik Değerler ve Dürüstlük
- Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler
- Personelin Yeterliliği ve Performansı
- Yetki Devri

Risk Değerlendirme

- Planlama ve Programlama
- Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

Kontrol Faaliyetleri

- Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri
- Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi
- Görevler Ayrılığı
- Hiyerarşik Kontroller
- Faaliyetlerin Sürekliliği
- Bilgi Sistemleri Kontrolleri

Bilgi ve İletişim

- Bilgi ve İletişim
- Raporlama
- Kayıt ve Dosyalama Sistemi
- Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi

İzleme Standartları

- İç Kontrolün Değerlendirilmesi
- İç Denetim

1.9.1. Kontrol Ortamı

İç kontrol sisteminin ana unsuru olup sistemin diğer unsurlarına temel oluşturmaktadır. İç kontrol sisteminin kurulabilmesinin ilk şartı uygun bir kontrol ortamının varlığıdır. Kontrol ortamının etkinliği iç kontrol sisteminin başarılı ya da başarısız olmasında belirleyicidir. Kontrol ortamı bileşeninin düzgün işlememesi diğer bileşenlerin işleyişini de olumsuz yönde etkileyecektir.

Düzgün işleyen bir kontrol ortamı; kurumun hedeflerinin bilindiği, görev ve sorumlulukların açıkça belirlendiği, organizasyonel yapının raporlama ve hiyerarşik ilişkileri gösterdiği, insan kaynakları uygulamalarının objektif kurallara bağlandığı, yönetimin ve personelin etik değerleri benimsediği, personelin yeterliliğinin artırılması için ihtiyaç duyduğu eğitim ve donanımın sağlandığı ve yöneticilerin kontrollere uyararak çalışanlara örnek olduğu bir çalışma ortamını ifade eder. Bu çerçevede kontrol ortamı, genel olarak kurumun iç kontrol bilinci, değerleri, iş görme biçimi ve prosedürlerini, çalışanların yöneticiler ile ilişkileri gibi hususları içeren kurum kültürünü ifade etmektedir. Bu nedenle kurum kültürünün personel tarafından bilinmesi ve bu doğrultuda çalışmaların yapılması önem taşımaktadır.

Kontrol Ortamının Temel Unsurları:

- Kişisel ve mesleki dürüstlük ilkeleri
- Yönetimin ve personelin etik değerleri benimsemesi
- Üst yönetimin iç kontrole yönelik destekleyici tutumu
- Kurumsal (organizasyonel) yapı
- Personelin mesleki yeterliliği ve performansı
- İnsan kaynakları politikaları ve uygulamaları
- Yönetim felsefesi ve iş yapma tarzı

Kurumun etkin bir iç kontrol sistemi kurabilmesi için iyi işleyen bir kontrol ortamında idarenin misyon ve organizasyon yapısının önceden tespit edilmiş olması, personelin performansının düzenli aralıklarla değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.9.2. Risk Değerlendirme

İdareler kendilerine tahsis edilen kaynakları amaç ve hedeflerine ulaşmak için kullanırlar. Bu kaynakların kullanımı için alınan kararlar, yürütülen faaliyet, süreç ve projeler beraberinde riskleri de getirir. Risk değerlendirme, idarelerin vizyon ve misyonları doğrultusunda belirledikleri amaçlara ulaşmalarına yardımcı olan bir araçtır. Kurumun stratejik amaç ve hedeflerine ulaşma yolunda karşılaşılabileceği muhtemel riskleri nasıl tespit ve analiz edeceği ile belirleyeceği bu riskleri nasıl yöneteceği ve bunlara nasıl uygun yanıtlar vereceği risk değerlendirme kapsamındadır.

Risk değerlemenin ön koşulu kurumun amaç ve hedeflerinin açık, net ve tutarlı biçimde belirlenmiş olmasıdır. Riskler değerlendirilirken idarenin karşılaşılabileceği potansiyel olaylar ile birlikte idarenin kendine özgü durumu (örneğin kurumun büyüklüğü, faaliyetlerinin karmaşıklığı, yürüttüğü faaliyetlerde tabi olduğu mevzuat, siyasi öncelikleri, kamuoyu ilgisi) da göz önünde bulundurulmalıdır. Risk değerlendirme, riskler tespit edildikten sonra risklerin ölçülmesi ve önceliklendirilmesi aşamalarını kapsar. Tespit edilmiş risklere karşılık verilip verilmeyeceğine ve karşılık verilecekse fayda/maliyet dengesi açısından en uygun olan karşılığın seçilmesine yardımcı olur. Bu sebeple, riskli alanların belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlarda yoğunlaştırılması iç kontrol sisteminin başarısı açısından önemli bir husus olarak görülmektedir.

Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.

1.9.3. Kontrol Faaliyetleri

Kurumun amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek üzere oluşturulan ve uygulamaya konulan politikalar, prosedürler ve teknikler kontrol faaliyetleri olarak adlandırılmaktadır. Kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi risk değerlendirmesinin tamamlanmasına bağlıdır. Yönetim, görevlerin ve hedeflerin gerçekleştirileceğine dair makul güvence elde etmek için risk yönetimini esas almak suretiyle kontrol faaliyetlerini planlamalı, bunları organize etmeli ve yönlendirmelidir.

Kontrol faaliyetleri, hem mali hem de mali olmayan kontrolleri kapsamaktadır. İdarelerin karar, faaliyet ve işlemlerini yürütürken öngördükleri risklerin üstesinden gelmek için geliştirilen araçlardır. Kontrol faaliyetleri kurumun bütün kademelerine ve faaliyetlerine yayılmalı ve kurumun günlük faaliyetlerinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır.

Kontrol faaliyetlerini; yetki devri ve onay prosedürleri; görevlerin birbirinden ayrılması (yetkiyi devretme, uygulama, kaydetme, inceleme); kaynaklara ve kayıtlara erişim yetkisi üzerindeki kontroller; teyitler, mutabakatlar; iş görme performansına yönelik incelemeler; faaliyetler, eylemler ile ilgili süreçler ve gözetim gibi unsurlar oluşturmaktadır. Kontrol faaliyetleri önleyici ya da tespit edici mahiyette olabilir ve risk değerlendirilmesi sürecinde olası risklerin etkisini hafifleterek yönetimin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur. Kontrol faaliyetlerinin ekstra iş yükü ve maliyet getiren bir işlem olarak algılanması iç kontrol sisteminin etkinliğini azaltacak ve sistemin başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

1.9.4. Bilgi ve İletişim

Bilgi ve iletişim, sistemin genelindeki kurumsal faaliyet alanlarına ilişkin bilginin üretilmesine ve üretilen bilginin çeşitli iletişim araçları (Yatay ve dikey iletişim kanalları, raporlama vb.) yardımıyla ilgililere iletilmesine yönelik yapılan tüm faaliyetleri ifade etmektedir.

Bilgi ve iletişim bileşeni, aynı zamanda iç kontrolün diğer unsurları arasındaki ilişkiyi ve etkileşimi sağlamakta ve bu özelliği nedeniyle iç kontrol sistemi açısından özel bir fonksiyon içermektedir.

Bilgi, kurumsal süreçlerde üretilen her türlü bilgi, belge, kayıt ve dokümanı; iletişim ise bilgi formatındaki bu kaynakların, kurum içine veya dışına uygun biçimlerde iletilmesine ilişkin yapılan faaliyetleri ifade etmektedir. Ancak, bilginin üretilmesi tek başına yeterli değildir. Elde edilen bilginin kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılması noktasında faydalı olabilmesi ve iç kontrol sisteminde işlerliğin sağlanabilmesi açısından, söz konusu bilginin, uygun iletişim kanalları ile transferi ve ihtiyaç duyulan alanlarda kullanılması da gereklidir.

Faaliyet alanlarına yönelik doğru, güvenilir, eksiksiz, zamanlı ve uygun bilginin üretilmesi ve bu bilgilerin ilgililere ulaştırılması kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılması bakımından son derece önemlidir. İhtiyaç duyulan bilgilerin doğru formlarda elde edilmesini ve uygun zaman aralığında en az maliyetle karar vericilere ve diğer tüm ilgililere ulaştırılmasını sağlayan yönetim bilgi sistemlerinin varlığı ve işlerliği iç kontrol sisteminin başarısı açısından kritik öneme sahiptir. Üretilen bilginin kalitesi ve uygun zamanlı olarak karar alma süreçlerine ulaştırılması kurum yönetiminin doğru ve yerinde kararlar alabilme kabiliyetini doğrudan etkileyecektir.

Bilgi ve iletişim, yalnızca bilginin üretilme ve transferi aşamalarını değil, aynı zamanda üretilen bu bilgi, belge ve dokümanların kaydedilme, dosyalanma, arşivlenme ve muhafaza edilme faaliyetlerini de kapsamaktadır. Ayrıca, bilgi ve belgelere erişim konusundaki bilgi güvenliği politikaları, yetkilendirmeler ve diğer tüm tedbirler kurumsal hafızanın oluşturulması ve sürdürülebilirliği açısından önemlidir.

1.9.5. İzleme

İzleme; idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda iç kontrol sisteminin beklenen katkısı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol standartlarına uyum çerçevesinde değerlendirilmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarına yönelik eylemlerin belirlenmesidir. İzleme ile idarenin faaliyetlerinin misyon doğrultusunda, hedeflerle uyumlu olarak yürütülüp yürütülmediği, risk yönetimi esasları çerçevesinde gerekli kontrollerin öngörülüp öngörülmediği, söz konusu kontrollerin uygulanıp uygulanmadığı, iletişimin açık ve yeterli olup olmadığı gibi hususlar tespit edilip değerlendirilmektedir. Bu nedenle izleme iç kontrol sisteminin diğer bileşenleriyle etkileşim halinde işleyen bir süreçtir.

İç kontrol sistemi, işlerliğinin ve performansının değerlendirilmesi amacıyla düzenli aralıklarla (yılda en az bir kez) ve sürekli olarak izlenmelidir. İç kontrol sisteminin başlangıçta tasarlandığı gibi çalışıp çalışmadığının takibi ve değerlendirilmesi üst yönetimin sorumluluğundadır. Kurum yönetimi bu sorumluluğun yerine getirilmesinde iç denetim sisteminden yardım alabilir. İç kontrol sisteminin izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik faaliyetler; çalışanlar, yöneticiler, iç denetçiler tarafından yapılabilir. İzleme prosedür ve yöntemleri, kurumsal süreçlere ilişkin rutin faaliyetler yürütülürken eş zamanlı olarak yapılabileceği gibi, iç denetim tarafından özel değerlendirme yöntemleri kullanılarak da gerçekleştirilebilir.

İç kontrol sistemi içerisindeki aksayan yönlerin tespiti ve sistemin değişen ihtiyaçlara cevap verebilme kabiliyeti, izleme faaliyetleri sırasında değerlendirilmesi ve yönetime raporlanması gereken hususlardır. Bu çerçevede, izleme fonksiyonunun yerine getirilmesine ilişkin faaliyetlerin yürütülmesinde; üst yönetimin, strateji geliştirme birimlerinin ve iç denetim birimlerinin, iç kontrol içerisindeki diğer aktörlere nazaran daha fazla sorumluluk sahibi olduğu söylenebilir. İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar.

2) KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARI

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanununun 55'inci maddesi ile iç kontrol süreçlerine ilişkin standartların hazırlanması görevi Hazine ve Maliye Bakanlığına verilmiştir. Bu yetkiye dayanarak Mülga Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği; COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde belirlenmiştir. Buna göre, Kamu İç Kontrol Standartları aşağıdaki beş bileşen altında toplanmıştır:

1. Kontrol Ortamı Standartları
2. Risk Değerlendirme Standartları
3. Kontrol Faaliyetleri Standartları
4. Bilgi ve İletişim Standartları
5. İzleme Standartları

Bu beş bileşenin altında 18 standart ve 79 genel şart bulunmaktadır. Standartlar bir kamu idaresinde etkili ve yeterli bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi için gerekli olan temel kuralları ifade etmektedir. Standartlar altında bulunan genel şartlar ise idarenin standardın gereklerini yerine getirmesi için gerekli asgari şartları göstermektedir.

2.1. İç Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçeve olup, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsar.

Açıklama: Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer bileşenlerine temel teşkil etmektedir. Bu nedenle, iç kontrolün başarılı veya başarısız olması, kontrol ortamının doğru ve tam olarak kurulmasına bağlıdır. Etkili bir kontrol ortamı için, kişisel ve mesleki dürüstlük, etik değerlerin benimsenmesi, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, idarenin misyonu ve organizasyon yapısı, insan kaynakları yönetiminin etkinliği, yetki devri, yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususlar büyük önem arz etmektedir.

Bu amaçla dört standart belirlenmiştir:

- Standart 1. Etik Değerler ve Dürüstlük
- Standart 2. Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler
- Standart 3. Personelin Yeterliliği ve Performansı
- Standart 4. Yetki Devri

Kontrol ortamı standartları 4 başlık altında 26 genel şarttan oluşmaktadır.

Standart 1**Etik Değerler ve Dürüstlük**

Personelin davranışlarını belirleyen kuralların personel tarafından bilinmesi sağlanmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

Açıklama: Bu standart; yöneticilerin ve personelin görevlerini yaparken uymaları veya kaçınmaları gereken bir takım kurallar getirmektedir. Öncelikle, yöneticilerin ve personelin iç kontrol sistemini bilmeleri ve sahiplenmeleri, ardından yöneticilerin bu sistemin uygulanmasında personeline örnek olmaları gerekmektedir.

Herkesin etik kuralları bilmesi ve görevini yaparken bu kurallara riayet etmesi gereklidir. Faaliyetlerin yürütülmesinde dürüst olunmasını ve yapılan veya yapılmayan işlerin nedenlerinin ilgililerine ve isteklilerine bildirilerek daha şeffaf ve hesap verebilir olunması gibi durumları kapsar. İdarenin personeline ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranmasını, faaliyetlere ilişkin tüm bilgi ve belgelerin doğru, tam ve güvenilir olmasını öngörür.

Standart 2

Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler

İdarelerin misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmeli, personele duyurulmalı ve idarede uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

Açıklama: İdarelerin devlet ve toplum nezdinde üstlendikleri veya toplumun idarelere bakış açısını oluşturan birer misyonu vardır. Misyon bir idarenin varlık sebebini ve temel fonksiyonunu ifade eder. Bu nedenle misyonun bilinmesi ve benimsenmesi, idarenin kararlarına ve faaliyetlerine rehberlik edecek, personelin idare içindeki görevini anlamasına yardımcı olacaktır.

Bu standart; hangi personelin hangi iş ile sorumlu olduğunu, neler hakkında bilgi sahibi olması gerektiğini, hangi konularda uzmanlaşmaya gidebileceğini, çalışanların mümkün olduğu kadar kendi kabiliyetlerine göre işlerde çalıştırılmasını, kısaca; her bir personelin görev tanımlarının yapılarak organizasyondaki yerini belirleme çalışmalarını, çalışanların sürekli olarak farkındalık eğitimleri gibi faaliyetlerle kendi değerlerinin bilincinde olmalarını ve görevlerini bilinçli bir şekilde ifa etmeleri sonucunda verimli, ekonomik ve hesap verilebilir faaliyetler ortaya çıkarılarak iç kontrol sisteminin uygulanmasını kapsar.

İdarenin organizasyon yapısı ve görevlerinin, misyonun gerçekleştirilmesi için uygun olması gerekmekte olup, idari ve fonksiyonel organizasyon yapısının, görev çakışmaları ve belirsizliklerin, tereddütlerin ve koordinasyon uyumsuzluklarının giderilmesi için gözden geçirilmesi gerektiğini öngörür. İdarenin organizasyon yapısı, aynı zamanda hesap verebilirliği sağlamak üzere raporlama akışını da gösterecek şekilde oluşturulmalıdır. İdarenin ve birimlerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek amacıyla, misyon ve görevlerini, yönetici ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarını, alt birimlerin görev dağılımını vb. hususları içeren bir yönerge hazırlanması öngörülebilir. Ayrıca, idarenin yürüttüğü görevler arasında, idarenin itibarı, yolsuzluk riski, büyük kaynak kaybı, gizli bilgilerin açığa çıkması vb. yönlerden hassas sayılan görevlerin prosedürleri belirlenmeli ve personele duyurulmalıdır.

Standart 3

Personelin Yeterliliği ve Performansı

İdareler, personelin yeterliliği ve görevleri arasındaki uyumu sağlamalı, performansın değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önlemler almalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- 3.1. İnsan kaynakları yönetimi, idarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini sağlamaya yönelik olmalıdır.
- 3.2. İdarenin yönetici ve personeli görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yürütebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.
- 3.3. Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmelidir.
- 3.4. Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalıdır.
- 3.5. Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmeli, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmelidir.
- 3.6. Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir.
- 3.7. Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir.
- 3.8. 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.

Açıklama: Bu standarda göre; idarenin amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeyi sağlayacak insan kaynağının iyi yönetilmesi suretiyle faaliyetlerde etkinliğin, verimliliğin ve etkililiğin sağlanması hedeflenmelidir. Bu çerçevede insan kaynakları politikaları idarenin amaç ve hedefleri gözetilerek oluşturulmalıdır. Liyakate dayalı işe alımlar, performans değerlendirmeleri ve şeffaf yükselme süreçlerini içinde barındıran bir insan kaynakları politikası belirlenmesi, idarelerin iç kontrol ortamlarının oluşmasına katkıda bulunacaktır.

Yöneticilerin ve personelin görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yürütebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmaları gerekmekte olup, bu nedenle her bir görev için gerekli olan asgari eğitim, bilgi ve deneyim belirlenmiş olmalıdır. Mesleki yeterliliğe önem verilmeli, personele göre iş değil, işe göre personel istihdamına gidilmelidir.

İdareler personelin yeterliliğini belirli aralıklarla değerlendirmeli, sonucunu personel ile paylaşmalı ve sonucun durumuna göre personeli ödüllendirmeli veya personelin yeterliliğini arttırmak için gereken önlemleri almalı, gerekli eğitim ve yönlendirmeyi personele vermelidirler. Personelin istihdamı, yer değiştirmesi, üst görevlere atanması, eğitimi, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi personelin çalışma hayatını yakından ilgilendiren konulardaki düzenlemeler yazılı olarak belirlenmeli ve tüm personele duyurulmalıdır.

Ayrıca işe alım sürecindeki kurallar, boş kadro durumları gibi adayların iş tercihini etkileyebilecek faktörlerin açıklanarak adaylara seçim serbestliği sağlanması insan kaynakları yönetiminin etik kuralara uygun olarak gerçekleştirilmesine yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak bu standart, idarenin misyonunu gerçekleştirmeye uygun personelin seçilmesi, yetiştirilmesi, performansının değerlendirilmesi, başarılı olanların kariyerlerinin planlanması ve yapacağı faaliyetlerde yüksek bir aidiyet ve sorumluluk duygusu içinde temel beceriler ve yeterli bilgiye sahip olmasının sağlanmasını amaçlamaktadır.

Standart 4

Yetki Devri

İdarelerde yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmeli ve yazılı olarak bildirilmelidir. Devredilen yetkinin önemi ve riski dikkate alınarak yetki devri yapılmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- 4.1. İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmeli ve personele duyurulmalıdır.
- 4.2. Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmeli ve ilgililere bildirilmelidir.
- 4.3. Yetki devri, devredilen yetkinin önemi ile uyumlu olmalıdır.
- 4.4. Yetki devredilen personel görevin gerektirdiği bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.
- 4.5. Yetki devredilen personel, yetkinin kullanımına ilişkin olarak belli dönemlerde yetki devredene bilgi vermeli, yetki devreden ise bu bilgiyi aramalıdır.

Açıklama: Yetki, idari kararların veya işlemlerin hangi idari makam veya organlar tarafından alınabileceği veya yapılabileceğini ifade eder. Yetki devri ise, bir konuda karar almak, eylemde bulunmak veya emir vermek hakkını başkalarına devretmek ve elde edeceği sonuçlardan onu sorumlu tutmak şeklinde ifade edilebilir.

Bu standarda göre; öncelikle paraf, imza ve onay mercilerini de gösterecek şekilde iş akış şemalarının oluşturulması ve personele duyurulması gerekmektedir. Üzerine yetki devredilen personel bu görevi yerine getirebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır. Yetki devri yapılırken yetkinin sınırları açıkça belirtilmeli ve

yazılı olarak devir yapılmalıdır. Yetkiyi devralan personel, yetki devrinden dolayı yapmış olduğu işler hakkında yetkiyi devredene belli dönemler itibarıyla bilgi vermeli, bu dönem içinde herhangi bir sorun yaşanıyorsa bu sorunun çözümü aranmalıdır. Yetkisini devreden makam da yetkiyi devralandan konu hakkında bilgi istemelidir.

2.2. Risk Değerlendirme Standartları

Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.

Açıklama: Bu standart; idarenin stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedefleri ile faaliyetlerinde etkinlik, mali raporlarda güvenilirlik ve mevzuat düzenlemelerine uyum hedeflerini olumsuz etkileyecek iç ve dış risklerin belirlenmesini, meydana gelme olasılıklarının ve etkilerinin analiz edilmesini, alınacak önlemlerin tespit edilmesini ve idarenin göğüsleyebileceği risklerin seçilmesi suretiyle idarenin faaliyetlerinde risk yönetiminin esas alınmasını öngörmektedir.

Bunun için öncelikle idarenin hedeflerini belirlemesi gerekir. Her personel hedefleri anlayabilmeli ve kendi alanıyla ilişkilendirebilmelidir. Tüm bunların yanında risklere cevap vermek durumunda olan idare, kaldırabileceği risk baskısını veya telafi edebileceği, katlanabileceği risk miktarını da belirlemelidir.

Bu amaçla iki standart belirlenmiştir:

Standart 5. Planlama ve Programlama

Standart 6. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

Risk değerlendirme standartları, 2 başlık altında 9 genel şarttan oluşmaktadır.

Standart 5

Planlama ve Programlama

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

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

Açıklama: Bu standarda göre; idareler kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve temel ilkeleri çerçevesinde stratejik plan hazırlayarak çalışanlarına ve paydaşlarına duyurmalıdır. Yine bu çerçe-

vede, idareler yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamalıdır.

İdareler, söz konusu plan ve programa uygun bütçe yapmalıdır. Yöneticiler bu plan ve programlarla ulaşılmaya çalışılan hedeflere uygun faaliyetlerin hayata geçirilmesini sağlayacak önlemler almaktadır.

Standart 6

Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

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

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- 6.1. İdareler, her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemelidir.
- 6.2. Risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmelidir.
- 6.3. Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır.

Açıklama: Bu standarda göre; idareler stratejik plan ve performans programları ile belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşma sürecinde karşılaşılabileceği riskleri belirleyerek bu risklerin faaliyetlerin verimliliğine ne kadar etki edebileceğini değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir. Riskler idare içindeki aksaklıklardan ortaya çıkabileceği gibi idare dışı, idareden bağımsız bir takım uygulamalardan da kaynaklanabilir. Sürekli değişen şartlar dolayısıyla, ida-

renin koyduğu amaç ve hedeflere ulaşmadaki faaliyetleri de değişiklik gösterebilecektir. Bu nedenledir ki; idare risk belirlemelerini sistematik bir şekilde ve sürekli olarak yapmalıdır. Değişen şartlar yeni riskler getirebilecek veya mevcut risklerin durumlarında değişikliklere neden olabilecektir.

2.3. Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Açıklama: Kontrol faaliyetleri, hedeflerin gerçekleştirilmesi ve risklerin yönetilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan faaliyetler bütünüdür. Bu anlamda, önleyici, tespit edici, yönlendirici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyeti belirlenir ve uygulanır. İdarenin bütün kademelerinde; planlama, programlama, uygulama, gözden geçirme ve hesap verme süreçlerini ve faaliyetlerini kapsar.

Bu kapsamda altı standart belirlenmiştir:

- 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

Kontrol faaliyetleri standartları, 6 başlık altında 17 genel şarttan oluşmaktadır.

Standart 7**Kontrol Stratejileri
ve Yöntemleri**

İdareler, hedeflerine ulaşmayı amaçlayan ve riskleri karşılamaya uygun kontrol strateji ve yöntemlerini belirlemeli ve uygulamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

7.1. 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.

7.2. Kontroller, gerekli hallerde, işlem öncesi kontrol, süreç kontrolü ve işlem sonrası kontrolleri de kapsamalıdır.

7.3. Kontrol faaliyetleri, varlıkların dönemsel kontrolünü ve güvenliğinin sağlanmasını kapsamalıdır.

7.4. Belirlenen kontrol yönteminin maliyeti beklenen faydayı aşmamalıdır.

Açıklama: İdareler faaliyetleri ve riskleri için uygun kontrol stratejileri ve yöntemleri uygulamalıdır. İşlerin niteliğine göre bu strateji ve yöntemler düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme gibi şekillerde kendini gösterir.

Kontroller gerekli hallerde faaliyetlerin tüm evrelerine (öncesi, uygulanma esnası, sonrası) temas edebilir. Kontroller, varlıkların dönemsel olarak sayılması ve kayıtlarla karşılaştırılması, güvenilir yerlerde muhafazası için gerekli tedbirlerin alınmasını gerekli kılar. Tüm bu kontroller yapılırken, kontrollerin maliyetleri faaliyetlerden sağlanacak faydaları aşmamalıdır.

Standart 8

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 gerekli genel şartlar:

- 8.1. İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri hakkında yazılı prosedürler belirlemelidir.
- 8.2. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır.
- 8.3. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, güncel, kapsamlı, mevzuata uygun ve ilgili personel tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır.

Açıklama: Bu standart; faaliyetler ile mali karar ve işlemlerle ilgili prosedürlerin ve dokümanların (işlem yönergeleri, rehberler, el kitapları vb.); güncel, kapsamlı ve mevzuata uygun, çalışanların ulaşabileceği ve anlayabileceği nitelikte ve yazılı olarak belirlenmesini, faaliyet veya mali karar ve işlemlerin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsayacak şekilde olması ve gerekli güncellemelerin zamanında yapılarak personele yazılı, sözlü ve elektronik olarak duyurulması gerekliliğini kapsar.

Standart 9**Görevler Ayrılığı**

Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri personel arasında paylaştırılmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

Açıklama: İdarenin risklerini azaltmak için yapacağı kontrol faaliyetlerinden biri de, idari işlemlerdeki hata, eksiklik, usulsüzlük, yolsuzluk gibi olaylarla karşılaşmamak adına yaptığı görevler ayrılığıdır. Bunun için idari bir işlemin onay, uygulama, kayıt ve kontrol aşamalarında farklı kişiler görevlendirilmeli, personelin yetkinliğine göre bu işler paylaştırılmalıdır.

Ayrıca bir kişinin veya ekibin aynı işle uzun süre uğraşması da riskleri arttırabilir. Bunu engellemek için çalışanlar arasında rotasyon uygulamalarına başvurulabilir.

Standart 10

Hiyerarşik Kontroller

Yöneticiler, iş ve işlemlerin prosedürlere uygunluğunu sistemli bir şekilde kontrol etmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

10.1. Yöneticiler, prosedürlerin etkili ve sürekli bir şekilde uygulanması için gerekli kontrolleri yapmalıdır.

10.2. Yöneticiler, personelin iş ve işlemlerini izlemeli ve onaylamalı, hata ve usulsüzlüklerin giderilmesi için gerekli talimatları vermelidir.

Açıklama: Personel tarafından yapılan iş ve işlemlerin, mevzuat düzenlemelerine uygun olup olmadığının, her kademedeki yönetici tarafından izlenmesi, kontrol edilmesi olan "Hiyerarşik kontrol"; bazı işlemlere onay vermek şeklinde olabileceği gibi, bazı işlemlerin belli dönemlerde kontrol edilmesi veya yöneticilere dönemsel raporlama şeklinde de olabilir. Ayrıca, yöneticilerin hata ve usulsüzlüklerin giderilmesi için gerekli talimatları vermesi de hiyerarşik bir kontroldür.

İdarelerin kendilerine özgü amaçları ve uygulama yaklaşımları vardır. Bu amaç ve yaklaşımlar kendi içinde çeşitli riskleri de barındırır. İdarelerde yapılan iş ve işlemler için "paraf", "uygun görüş", "kontrol listesi", "fiziki sayım" gibi kontrol süreçleri de riskleri en makul düzeye indirgemenin yollarından birkaçıdır.

Standart 11**Faaliyetlerin Sürekliliği**

İdareler, faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik gerekli önlemleri almalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

11.1. 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.

11.2. Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil personel görevlendirilmelidir.

11.3. Görevinden ayrılan personelin, iş veya işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlaması ve bu raporu görevlendirilen personele vermesi yönetici tarafından sağlanmalıdır.

Açıklama: İdarelerin düzenli iş akışı zaman zaman izin kullanımı, başka görevlere atanma, geçici görevlendirme gibi personel hareketleri ile mevzuat değişikliği veya doğal afetler gibi olağanüstü durumlar nedenleriyle kesintiye uğrayabilir. Bu durumlarda, özellikle hassas görevlerde, hizmetin kesintiye uğramaması için yöntemler belirlenmelidir.

Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil personel görevlendirilmelidir. Özellikle hassas görevler için vekil personel belirlenmesi belli şartlara bağlanabilir, vekil personelde aranacak nitelikler ayrıntılı olarak düzenlenebilir.

Görevinden ayrılan personel, iş veya işlemlerin durumunu (önemli işlerin listesi, öncelikli olarak dikkate alınacak kilit riskler, süreli ve zamanlı işler listesi vb.) ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlamalı ve bu raporu görevlendirilen personele vermelidir.

Standart 12

Bilgi Sistemleri Kontrolleri

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

Bu standart için gerekli genel şartlar:

12.1. Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

12.2. Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

12.3. İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.

Açıklama: Bilgi her geçen gün daha fazla önem kazanmakta ve bilginin teknolojik gelişmelerden yararlanılarak bir sisteme dönüşmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu durum, idarelerde kullanılan bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin sağlanmasına yönelik kontrol prosedürlerinin araştırılmasını ve uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, konuya ilişkin yazılı prosedürlerin bulunması büyük önem arz etmektedir.

Bilgi sistemlerine veri girişi ve bu verilere erişimin yetkilendirilmiş kişiler tarafından yapılması sağlanmalı, sistemde oluşması muhtemel hata ve usulsüzlükleri önleyecek, tespit edecek, düzelterek ve sonuçta etkili bir bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

2.4. Bilgi ve İletişim Standartları

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin kurulmasında ve hedeflerine ulaşmasında hayati öneme sahiptir. Bilgi ve iletişim, gerekli bilgilerin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkân verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.

Açıklama: Bu standart; idarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilginin uygun bir şekilde kaydedileceği, tasnif edileceği, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkân verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.

Bu kapsamda dört standart belirlenmiştir:

Standart 13. Bilgi ve iletişim

Standart 14. Raporlama

Standart 15. Kayıt ve dosyalama sistemi

Standart 16. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

Bilgi ve İletişim Standartları, 4 başlık altında 20 genel şarttan oluşmaktadır.

Standart 13

Bilgi ve İletişim

İdareler, birimlerinin ve çalışanlarının performansının izlenebilmesi, karar alma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmet sunumunda etkinlik ve memnuniyetin sağlanması amacıyla uygun bir bilgi ve iletişim sistemine sahip olmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

13.1. İdarelerde, yatay ve dikey iç iletişim ile dış iletişimi kapsayan etkili ve sürekli bir bilgi ve iletişim sistemi olmalıdır.

13.2. Yöneticiler ve personel, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında ulaşabilmelidir.

13.3. Bilgiler doğru, güvenilir, tam, kullanışlı ve anlaşılabilir olmalıdır.

13.4. Yöneticiler ve ilgili personel, performans programı ve bütçenin uygulanması ile kaynak kullanımına ilişkin diğer bilgilere zamanında erişebilmelidir.

13.5. Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanmalıdır.

13.6. Yöneticiler, idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumlulukları kapsamında personele bildirmelidir.

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

Açıklama: Birimlerin ve personelin performanslarının izlenebilmesi, etkin bir karar alma mekanizmasının işleyebilmesi, müşteri ve vatandaş memnuniyetinin sağlanabilmesi için bilgi ve iletişim sistemine ihtiyaç vardır.

Bu kapsamda, birimler, personel ve vatandaşlar arasında doğru, güvenilir, tam, kullanışlı ve anlaşılabilir bilgileri etkili ve sürekli bir şekilde işletecek bilgi ve iletişim sistemi kurulmalıdır.

Özellikle yöneticilerin ve personelin karar alırken ve görevlerini yerine getirirken gerekli ve yeterli bilgiye zamanında ulaşmaları önemlidir. Bunun için bilgi akışını etkili bir şekilde sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Özellikle performans programı ve bütçenin uygulanması ile kaynak kullanımı sırasında ne tür bilgilere hangi aralıklarla ulaşılması gerektiği tespit edilmelidir.

Yönetim bilgi sistemi bir idarede verilerin toplanmasını, bilgiye dönüştürülmesini ve uygun formatlarda raporlanarak ilgililere iletilmesini kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle, yöneticilerin karar verebilmeleri için ihtiyaç duydukları stratejik bilginin talep edildiği şekilde sunulmasını sağlayan bilgisayar destekli sistemlerdir. Bu itibarla, günlük işlemlerden çok yapısal kararların oluşmasına destek sağlama amacını gütmeli ve yöneticiye karar alma aşamasında özet bilgiler sunarak yardımcı olmalıdır.

Yöneticiler, belirlenen amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelerin gerçekleştirilmesi hususunda personelden beklentilerini açıklamalıdır. Öte yandan iletişim sistemi, faaliyetlerin yürütülmesinde oluşabilecek fırsatlar ve tehditler hususunda personelin görüş, öneri ve sorunlarını açıkça ifade edebilmesini sağlamalıdır.

Standart 14

Raporlama

İdarenin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetleri ile sonuçları, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda raporlanmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

14.1. İdareler, her yıl, amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve performans programlarını kamuoyuna açıklamalıdır.

14.2. İdareler, bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kamuoyuna açıklamalıdır.

14.3. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmeli ve duyurulmalıdır.

14.4. 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.

Açıklama: Bu standarda göre; idarenin amaçları, hedefleri, varlıkları, yükümlülükleri, performans programları, bütçe uygulama sonuçları ile geleceğe yönelik beklentileri ve faaliyetleri konusunda kamuoyu bilgilendirilmelidir.

Standart 15**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:

15.1. Kayıt ve dosyalama sistemi, elektronik ortamdakiler dahil, gelen ve giden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsamalıdır.

15.2. Kayıt ve dosyalama sistemi kapsamlı ve güncel olmalı, yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olmalıdır.

15.3. Kayıt ve dosyalama sistemi, kişisel verilerin güvenliğini ve korunmasını sağlamalıdır.

15.4. Kayıt ve dosyalama sistemi belirlenmiş standartlara uygun olmalıdır.

15.5. Gelen ve giden evrak zamanında kaydedilmeli, standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılmalı ve arşiv sistemine uygun olarak muhafaza edilmelidir.

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

Açıklama: Bu standart; idarede, elektronik ortamdakiler dahil, gelen ve giden evrak ile iç haberleşmeyi içeren, kapsamlı, güncel, güvenli, ulaşılabilir ve standartlara uygun bir kayıt ve dosyalama sisteminin olmasını ve uygulanmasını öngörmektedir.

Standart 16

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

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

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

Açıklama: Bu standarda göre; faaliyetlerdeki aksaklıklar, hatalar, eksiklikler, yolsuzluklar ve bunların nedenleri, personelle veya idare dışındaki üçüncü şahıslarla iletişim yolları açık tutularak öğrenilmelidir. Bunu yaparken bir yöntem belirlenmeli ve duyurulmalı, bildirilen bu hususların üzerine gidilmeli ve kimseyi töhmet altında bırakmayacak şekilde incelenmelidir. İdare ile bu şekilde iletişim halinde olan personele diğer personellerden farklı bir muamele yapılmamalıdır.

2.5. İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar.

Açıklama: İzleme, iç kontrol sisteminin ve faaliyetlerinin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen sürekli izleme, gözden geçirme ve değerlendirme faaliyetlerini kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle, izleme, idarenin iç kontrolün amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmek ve iç kontrol sisteminin aksayan yönlerini ortaya çıkararak bunlara önlem alınmasını ve bir eylem planı çerçevesinde uygulanmasını sağlamak maksadıyla yapılan gözetim faaliyetleridir.

Bu kapsamda iki standart belirlenmiştir:

Standart 17. İç kontrolün değerlendirilmesi

Standart 18. İç denetim

Standart 17

İç kontrolün değerlendirilmesi

İdareler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir

Bu standart için gerekli genel şartlar:

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

17.4. İç kontrolün değerlendirilmesinde, yöneticilerin görüşleri, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınmalıdır.

17.5. İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda alınması gereken önlemler belirlenmeli ve bir eylem planı çerçevesinde uygulanmalıdır.

Açıklama: İç kontrol sistemi, ya idare faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, devamlı olarak faaliyetleri bizzat yürüten personel ve onları hiyerarşik olarak kontrol etmekle görevli yöneticiler tarafından gerçekleştirilmesi, düzenli olarak performans sonuçlarının değerlendirilmesi gibi sürekli izleme yöntemleriyle ya da iç kontrol tasarımının incelenmesi, uygulamanın test edilmesi, özel değerlendirme çalışmaları yapılması, soru formlarının ve anketlerinin kullanılması gibi özel değerlendirme yöntemleriyle yılda en az bir kez değerlendirilmelidir.

Bu değerlendirmede yöneticilerin ve personelin görüşleri, denetim raporları, uygulamaların veya faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan hizmet kalitesi, kişi veya kuruluşların talep ve şikâyetleri gibi çeşitli yöntemler de değerlendirmeye dâhil edilmelidir. Değerlendirme sonucunda gereken önlemler alınmalı ve bir eylem planı dâhilinde uygulamaya konulmalıdır.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi görevi sadece üst yönetici, iç denetçi ve strateji geliştirme biriminin görevi olarak algılanmamalı, tüm birimlerin aktif bir şekilde bu sürece katılımı sağlanmalıdır.

Standart 18**İç Denetim**

İdareler fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetini sağlamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

18.1. İç denetim faaliyeti İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen standartlara uygun bir şekilde yürütülmelidir.

18.2. İç denetim sonucunda idare tarafından alınması gerekli görülen önlemleri içeren eylem planı hazırlanmalı, uygulanmalı ve izlenmelidir.

Açıklama: İdareler kendi faaliyetleriyle sınırlı olan bağımsız iç denetim yapısını oluşturmalıdır. İç denetim, yetkili organlar tarafından belirlenmiş standartlara göre yapılmalıdır. Denetim sonucunda gerekli görülen personele ve birime eğitim, danışmanlık, bilgilendirme toplantısı gibi uygulamalarla, daha iyi bir iç kontrol sistemi oluşması için yardımcı olunmalıdır. Diğer taraftan denetimler sonucunda belirlenen önlemler için eylem planları hazırlanarak, uygulanmalı ve izlenmelidir.

3) İDARELERDE İÇ KONTROL ÇALIŞMALARI NASIL YÜRÜTÜLÜR?

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Kamu İç Kontrol Rehberinde; iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarının üst yöneticinin liderliği ve gözetiminde, strateji geliştirme biriminin teknik desteği ve koordinatörlüğünde ve harcama birimlerinin katılımıyla yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir.

4) İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR

4.1. Üst Yönetici

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda üst yöneticinin hesap verme sorumluluğu; *“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Üst yönetici, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur. İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. Üst yönetici, genel olarak izleme görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün

biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

İç kontrol sisteminin sorumlusu olan üst yöneticinin güvence verebilmesi için sistemin tasarım ve işleyişini izlemesi ve değerlendirmesi gerekir. Üst yönetici bu sorumluluğunu iç denetçiler, strateji geliştirme birimleri (SGB) ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.

4.2. Harcama Yetkilileri (Birim Yöneticileri)

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi ve ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilenler harcama yetkilisidir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara göre harcama yetkilileri, görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur.

Harcama yetkilileri birimlerinde etkili bir iç kontrol sistemi oluşturmak, uygulamak ve geliştirmekle yükümlü sayılmışlardır. İç Kontrol sisteminin kurum organizasyon şemasında yer alan tüm harcama birimlerini kapsadığı ve etik kurallara uyulması, personel yeterliliği ve performansının gözetilmesi, uygun işe uygun personel görevlendirilmesi, mevzuata uygunluğunun sağlanması vb. gibi iç kontrolün özünü oluşturan belli başlı alanlarda üst yönetici ile birlikte harcama yetkililerinin de sorumlu olduğu mevzuatta vurgulanmaktadır.

Yine ilgili mevzuat düzenlemelerinde, ön mali kontrol faaliyetlerinin, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontrolleri kapsadığı, idarelerde ön mali kontrol görevinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği ve harcama yetkililerinin idari ve mali işlemlere ilişkin olarak iç kontrol sisteminin işleyişinden sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Bu sebeple, iç kontrol sisteminin bir alt fonksiyonu olarak tanımlanabilecek ön

mali kontrol faaliyetlerinin tüm harcama birimlerinde yapılması gereken iç kontrol uygulamaları olduğu ve bu işlemlerin yine iç kontrol sisteminde sıkça vurgulanan “yönetim sorumluluğu” ilkesi kapsamında yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Birim faaliyet raporlarının ve performans programlarının düzenli aralıklarla tüm harcama birimleri tarafından hazırlanması ve ilgili raporların ekinde yer alan iç kontrol güvence beyanlarının tüm harcama yetkililerince imzalanıyor olması, harcama birimleri ile iç kontrol sistemi arasındaki bağlantıyı ifade eden başka bir husus olarak görülebilir. Zira, Kamu İç Kontrol Standartları arasında yer alan raporlamaya ilişkin standart ve usullerde, faaliyet raporları, performans programları vb. uygulamalara yer verilmesi iç kontrol ile harcama birimleri arasındaki ilişkinin varlığını desteklemektedir.

Harcama birimleri ve harcama yetkililerinin iç kontrol alanında oldukça fazla sayıda görev ve sorumluluğu olduğu görülmektedir. İç kontrol sisteminin kurumda çalışan tüm personeli ve bütün faaliyet alanlarını kapsadığı düşünüldüğünde, kurum teşkilat şemasında yer alan tüm harcama birimlerinin iç kontrol ile doğrudan ilişki içinde olması kaçınılmaz görünmektedir. İç kontrol sistemi, üst yönetim tarafından kurulacak, strateji geliştirme birimlerince uygulanacak ve iç denetim tarafından izlenecek bir iş olarak görülmemelidir. Aksine, sistemin uygulayıcıları ve belki de en büyük aktörleri olarak iç kontrol alanındaki en büyük sorumluluk, harcama birimlerine düşmektedir ve harcama yetkilileri kendi görev alanındaki idari ve mali tüm iş süreçlerinde iç kontrol sisteminin işleyişinden üst yönetime karşı sorumludur.

Harcama yetkililerinin sürekli izleme sorumlulukları da vardır. Bu kapsamda alt birimlerde kontrollerin ne derecede uygulandığını ve alt birim yöneticilerinin kendi birimlerindeki izleme sorumluluğunu nasıl yerine getirdiklerini incelemesi gerekmektedir.

4.3. Strateji Geliştirme Başkanlığı

5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat strateji geliştirme birimlerine; iç kontrol sisteminin kurulması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve çalışma sonuçlarını üst yöneticiye raporlamak, idare faaliyet alanlarına yönelik spesifik ve özellikli alanlarda standartlar belirlemek ve üst yöneticinin onayına sunmak, ön mali kontrol faaliyetlerini gerçekleştirmek görev ve sorumlulukları arasında sayılabilir.

İç kontrol alanında Strateji Geliştirme Başkanlığının görev ve sorumlulukları, üst yönetime ve diğer harcama birimlerine rehberlik hizmeti vermek ve koordinasyon sağlamaktır.

İç kontrolün kurum faaliyet alanlarında yürütülen bütün iş süreçlerini ve çalışan tüm personeli kapsayan bir yapı olduğu düşünüldüğünde, söz konusu sistemin kurulmasından Üst Yönetimin ve Strateji Geliştirme Başkanlığının; işlerliğinden harcama birimleri ve yetkililerinin; izlenmesi ve değerlendirilmesinden ise İç Denetim Başkanlığı ve Strateji Geliştirme Başkanlığının sorumlu olduğu söylenebilir.

4.4. İç Denetim Başkanlığı

İç Denetim Başkanlığının, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgi sağlama, değerlendirme yapma ve öneride bulunma fonksiyonu bulunmaktadır.

Üst yönetim, iç kontrol sisteminin izlenmesi ve değerlendirilmesi alanındaki sorumluluğunu iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedir. İdarenin iç kontrole yönelik sistem ve uygulamaların gerçekleştirme ve performans düzeyleri iç denetçiler tarafından değerlendirilmeli ve üst yönetime raporlanmalıdır. İç kontrol sisteminin

bir parçası olarak iç denetim faaliyetinin odağı, bizzatihi iç kontrol faaliyetlerinin kendisidir ve iç denetim bu alanda yönetime danışmanlık hizmeti vermekle yükümlüdür.

4.5. Sayıştay

Kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin işleyişini, dış denetim organı olarak yapacağı düzenlilik denetimlerinde kamu idaresinin iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyip işlemediğini Sayıştay değerlendirmektedir. Bu kapsamda kamu idarelerinde Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında yürütülen faaliyetleri, üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanlarını ve İç Denetim Başkanlığı tarafından hazırlanan raporları dikkate almaktadır.

4.6. Merkezi Uyumlaştırma Birimi (Hazine ve Maliye Bakanlığı)

Mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemlerin belirlenmesi, bu alanlarda kamu idarelerine rehberlik yapılması ve idareler arasındaki koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. İç kontrol alanında gerekli mevzuat düzenlemelerini yapmak, standartlar belirlemek ve bunları yayımlamakla görevlidir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 9. maddesinde Merkezi Uyumlaştırma Biriminin görevleri sayılmıştır. Buna göre Merkezi Uyumlaştırma Birimi;

- İç kontrol standartlarını belirler ve bu standartlara uyulup uyulmadığını izler,
- Ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ön malî kontrole tâbi malî karar ve işlemleri ve bunların kontrol usul ve esaslarını belirler,
- İç kontrol alanında idareler arasında koordinasyonu sağlar ve

- idarelere rehberlik hizmeti verir,
- İç kontrol ve ön malî kontrole ilişkin genel ve özel nitelikli düzenlemelerde idarelerle işbirliği yapar, çalışma toplantıları düzenler,
- İç kontrol ve ön malî kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi alarak sistemlerin işleyişini izler,
- İdarelerin malî hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirler,
- Ulusal ve uluslararası iyi uygulama örneklerini araştırır, bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapar,
- İç kontrol ile malî yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak eğitim programları hazırlar.

4.7. Personel

İç kontrol tüm personelin görevinin bir parçasıdır. Kurumda çalışan herkes iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesinde rol oynar. İç kontrol yalnızca bir birimdeki personelin yürüteceği bir görev değildir. Kurumda çalışan herkesin yürüttüğü faaliyetlerin içine sinmiş bir süreçtir. Bu nedenle ilave bir iş ya da görev olarak düşünülmemelidir.



5) İÇ DENETİM NEDİR?

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda 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 tanımlanmaktadır.

İlgili kanun ve yönetmeliklerinde yapılan tanımlarda iç denetim sisteminin, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla yapılan bağımsız ve objektif bir danışmanlık faaliyeti olduğu vurgulanmaktadır. Bu özelliği dolayısıyla iç denetim, kurumsal süreçlere, dolayısıyla iç kontrol uygulamalarına yönelik yapılan inceleme ve değerlendirme faaliyetleriyle, üst yönetime rehberlik hizmeti vermekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Başka bir açıdan iç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek, kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca, iç denetim sisteminin bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanması, karar alma süreçlerinde etkinlik ve bu sayede üst yönetimin doğru ve hızlı kararlar alabil-

mesi bakımından önem taşımaktadır.

İç denetim sisteminin amacı, incelenen faaliyet alanlarına yönelik analizler ve değerlendirmeler yaparak üst yönetime rehberlik etmek ve süreçlerde tespit edilen aksaklıklara ilişkin üst yönetime tavsiye ve önerilerde bulunmaktır. İç denetim sistemi, sözü edilen değerlendirme ve analizleri aynı zamanda iç kontrol sisteminin etkinliğini, performansını, kalitesini ve yeterliliğini ölçmek amacıyla da yapmalıdır. Böylece iç denetim, iç kontrol uygulamalarında tespit edilen eksiklik ve hatalara yönelik üst yönetime sunacağı iyileştirme önerileri vasıtasıyla kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacaktır.

Kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılması yolunda üst yönetimin ve diğer karar organlarının yardımcısı ve danışmanı olarak iç denetim faaliyeti, aynı zamanda iç kontrolün izlenmesi, değerlendirilmesi ve sonuçlarının üst yönetime raporlanması alanında sorumluluk sahibidir. Bahsedilen bütün bu özellikleri dolayısıyla iç denetim faaliyeti, önemli bir yönetim aracı olarak görülmeli ve iç denetim faaliyeti sonucunda elde edilen çıktıları bu zeminde değerlendirilmelidir.

6) İÇ KONTROLÜN İÇ DENETİMLE İLİŞKİSİ

İç denetim ve iç kontrolün birbirlerinden oldukça farklı kavramlar olduğu, ancak bu farklılığa rağmen aralarında yine de güçlü bir ilişki olduğu söylenebilir. İç kontrole ilişkin yapılan mevzuat tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere iç denetim, iç kontrol sisteminin bir parçası ve sistemi oluşturan unsurlardan biri olarak ifade edilmektedir.

İç kontrol, organizasyonun amaçlarına sağlıklı bir biçimde ulaşmasını sağlayacak önlemler ve faaliyetler bütünü iken iç denetim, kurum faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Ancak iç kontrole yönelik sorumluluk alanlarında da bahsedildiği gibi iç denetim faaliyetinin, iç kontrolün kurulması aşamasına ilişkin rol ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Yine iç denetimde sorumluluk faaliyeti bizzat yürüten iç denetçilere ait iken, iç kontrolde sorumluluk üst yöneticiye aittir.

Yapılan iç denetim tanımlarında iç denetim sisteminin esas gayesinin, iç kontrol sisteminin etkinliğini, performansını ve yeterliliğini değerlendirmek ve sistem içerisinde aksayan yönlerle ilişkin üst yönetime bildirimde ve tavsiyelerde bulunmak olduğu düşünüldüğünde, bu iki kavram arasındaki ilişki daha net anlaşılacaktır.

İdarelerde etkin bir iç kontrolün kurulması ve devamlılığının sağlanmasından yönetim sorumludur. İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yöneticiye bilgi sağlama, değerlendirme yapma ve önerilerde bulunma fonksiyonlarını yerine getirir.

İç kontrol sisteminin izlenmesi, değerlendirilmesi ve sistem içerisindeki yetersiz noktaların tespiti için, iç denetim faaliyetine ihtiyaç duyulmaktadır. İç denetim, iç kontrol sistemini değerlendirmek ve sisteme yönelik öneri, tedbir ve tavsiyeleri üst yönetime iletmekle görevli bir danışmanlık faaliyeti olduğuna göre iç kontrol olmadan iç denetimin, iç denetim olmadan da iç kontrolün varlığının fazla bir anlam ifade etmeyeceği ortadadır.

İç kontrol, iç denetimin varlık sebebiyken; iç denetim, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve izlenmesi için gerekli olan faaliyet olarak tanımlanabilir. İç kontrol sistemleri ve uygulamaları ne kadar iyi olursa olsun asla mutlak ölçüde güvence veremeyecektir. Bu nedenle iç denetim faaliyeti, iç kontrol sistemindeki hata ve eksikliklerin tespiti ve bunlara yönelik öneri ve tavsiyeler geliştirilmesi noktasında üst yönetime danışmanlık yaparak, iç kontrolün etkinliğinin ve yeterliliğinin artırılmasına olumlu katkı yapabilecek bir yönetim fonksiyonu olarak görülmelidir.

İç denetim faaliyetinin, iç kontrol sisteminin performansını izlemek ve değerlendirmekle yükümlü olduğu göz önünde bulundurulduğunda, etkin ve verimli işleyen bir iç kontrol sisteminin, iç denetimin işini oldukça kolaylaştıracağını söylemek yanlış olmayacaktır. İç kontrol sistemi ne kadar iyi çalışır ve uygulanırsa, iç denetimin iş yükü aynı oranda azalacak ve iyi işleyen bir iç kontrol sistemi, daha etkin ve verimli bir iç denetim fonksiyonunun oluşmasına aracılık edebilecektir.

Ancak, iki kavram arasındaki bu çok yakın ilişkiye rağmen, iç denetim ile iç kontrol sistemleri birbirlerinin yerine geçebilecek yapılar olarak görülmemelidir. İç denetim, ilgili mevzuat hükümlerine dayanan kurgu gereği, iç kontrol sisteminin bir parçası ve unsuru olarak değerlendirilmelidir. İç kontrol kurumun tüm iş süreçlerini, çalışanlarını hatta iç denetimi de kapsayan bir yapı iken, iç denetim, üst yönetime ve diğer karar vericilere yönelik bir faaliyet olup odak noktası bizzat iç kontrol uygulamalarının kendisidir.

SORULARLA İÇ KONTROL

SORU 1: İç Kontrol Nedir? Ne Değildir?

İç kontrol bir yönetim modelidir.

İç kontrol; kurum kültürünü, etik değerleri, personel performansını, kurumsal organizasyon yapısını, planlama ve programlama faaliyetlerini, vizyon ve misyon çerçevesinde stratejik amaçlar ve hedefler tesis edilmesini, kurumsal risklere yönelik kontrol faaliyetleri geliştirilmesini, kayıt ve dosyalama sistemi, kurum içi yatay ve dikey iletişim kanallarını, bilgi güvenliği politikalarını, raporlama sistemlerini ve iç denetimi içinde barındıran bir yönetim modelidir.

İç kontrol bir süreçtir.

İç kontrol bir defaya mahsus yapılacak bir faaliyet olarak görülmemelidir. İç kontrol, kurumda yapılan tüm iş süreçlerini kapsayan bir sistemler bütünü, devamlılığı olan bir yapı ve döngüsel bir süreçtir.

İç kontrol bir araçtır.

İç kontrol, kurumun stratejik planında belirlenen amaçlarını ve hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik bir organizasyondur. Dolayısıyla iç kontrol bir amaç değil araçtır. İç kontrol sisteminin kurulması faaliyeti idarelerin stratejik amaçlar ya da hedefleri arasında yer almaz. İdarelerin amacı vizyon ve misyon ilkeleri paralelinde stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşmaktır. Bu yönüyle iç kontrol amaçlara ve hedeflere ulaşılması noktasında kendisinden faydalanılan bir yönetim aracı ve bir yönetim tarzı olarak algılanmalıdır.

İç kontrol risk esastır.

İç kontrolün amacı, kurum tarafından belirlenen amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesi yolunda karşılaşılabilecek muhtemel risklerin tespiti ve bu risklere yönelik kontrol mekanizmaları geliştirilmesidir. İç kontrol uygulamalarında katlanılacak maliyetlerde etkinliğin sağlanabilmesi açısından, belirlenen kontrol faaliyetlerinin bütün iş süreçlerine değil, risk değerlendirmesi sonucunda tespit edilen ve riskli olduğu düşünülen faaliyet alanlarına uygulanması esastır.

İç kontrol yönetimin sorumluluğundadır.

İç kontrol sisteminin kurulmasından ve işlerliğinden yönetim sorumludur. Yönetim, iç kontrol sistemine yönelik değerlendirilmeleri iç denetim sistemi aracılığıyla izlemeli ve aksayan yönere ilişkin iyileştirme tedbirleri almalıdır.

İç kontrol bir kültür, bir anlayıştır.

İç kontrol kişilere yaptıkları iş ve işlemleri daha düzgün, daha kaliteli ve daha sistematik yapmaları için uygun ortamı oluşturan ve bu bilincin oluşmasını sağlayan uzun vadeli bir algı ve kültür değişimidir.

İç kontrol herkesi kapsar.

İç kontrolün bütün iş süreçlerini kapsadığı düşünüldüğünde, kurumda çalışan en alt kademe çalışanından en üst yöneticiye kadar tüm personelin bir şekilde iç kontrol sistemi içerisinde olmasının kaçınılmaz oluşu daha net anlaşılacaktır. Kurum personeli görevlerini ve sorumluluklarının yerine getirirken iç kontrolün özünde barındırdığı ilke ve kurallara uymalı ve sistemin verimliliğinin artırılması yönünde gayret etmelidir. İç kontrolün yalnızca belirli bir kesimin (Strateji Geliştirme Birimleri, İç Denetçiler, üst yönetim vb.) işi olarak görülmesi sistemin etkinliğini azaltacaktır. İç kontrol herkesin işi olarak görülmelidir.

SORU 2: İç Kontrol Neden Bir Yönetim Modeli Olarak Tanımlanmaktadır?

Kurum üst yönetimine, “Yönetim Modeli” olarak sunulacak bir yapı her şeyden önce bütün kurumsal faaliyet alanlarını kapsamalı ve bu alanlarda katma değer yaratmalı, faaliyetler ile eş zamanlı olarak gerçekleştirilebilmeli, kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılması noktasında yönetime yardımcı olmalıdır.

İç Kontrol sisteminin; kurumsal faaliyet alanlarına ilişkin bütün iş süreçlerini ve tüm personeli kapsayacağı, faaliyetlerle eş zamanlı olarak yürütülebileceği, çalışanlara ilave iş yükü getirmeyeceği, ilave mali kaynak gerektirmeyeceği, işlerliğinin sağlanması durumunda ürün ve çıktılarda kaliteyi artıracacağı, standartlaşmayı tesis edeceği, kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacağı düşünüldüğünde, iç kontrolün bir “yönetim modeli” olduğu ifade edilebilir.

İç kontrolün, idari ve mali bütün faaliyetlerde uygulanabilecek sistemler bütünü olarak algılanması ve üst yönetim ile diğer tüm kurum yöneticileri tarafından bir “yönetim modeli” olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

SORU 3: İç Kontrol Sadece Mali İşlemler ve Ön Mali Kontrolde Mi Oluşur?

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 55’nci maddesinde yapılan iç kontrol tanımından da anlaşıldığı gibi iç kontrol sadece mali işlemlerle sınırlı değildir. Çünkü iç kontrol; yönetimi, idari süreçleri, personel alımı ve eğitimi, performans değerlendirme, yetki devri, risklerin belirlenmesi, etik değerler, teşkilat yapısı, kayıt ve dosyalama gibi birçok mali olmayan iş ve işlemleri de kapsamaktadır.

Ön mali kontrol, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve idareler tarafından riskli görülen bazı mali karar ve işlemler için öngörülen bir kontrol faaliyetidir. Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali karar ve işlemlerin, idarenin bütçesine, bütçe tertibine, kullanılabilir ödenek tutarına, ayrıntılı harcama veya finansman programına, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu yönlerinden kontrol edilmesidir.

Oysa ön mali kontrolün dışında hiyerarşik kontroller, bilgi güvenliği kontrolleri ve görevler ayrılığı gibi idari kontroller de iç kontrol faaliyetleri kapsamına girmektedir. Ön mali kontrol iç kontrolün “Kontrol Faaliyetleri” bileşeni kapsamında uygulanan kontrol yöntemlerinden sadece birisidir.

SORU 4: İç Kontrol Sisteminin Kurulması Strateji Geliştirme Birimi ya da İç Denetim Biriminin Görevi Midir?

Uygulamada iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik tüm görevlerin strateji geliştirme birimlerince ya da iç denetim birimlerince yürütüleceğine ilişkin yanlış bir algı bulunmaktadır.

Strateji geliştirme birimlerinin iç kontrol sisteminin kurulması sürecinde temel görevi harcama birimlerine teknik destek, rehberlik ve koordinasyon hizmetleri sunmaktır. Ayrıca iç kontrol konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak görevi de vardır.

İç denetim birimi, iç kontrolün yeterliliği, etkinliği ve işleyişini değerlendirerek yönetimi bilgilendirmek, önerilerde bulunmak ve idarenin iç kontrol sürecinin geliştirilmesini sağlamak görevlerini yerine getirir. İç denetçiler iç kontrol sistemi içerisinde çok önemli bir aktör olmakla birlikte doğrudan uygulayıcısı konumunda değildirler. İç denetim birimi sistemin kalitesini arttıran, performansını değerlendiren ve üst

yönetime raporlayan aynı zamanda üst yönetime rehberlik ve danışmanlık hizmeti veren bir aktör olarak nitelendirilebilir.

İç kontrolle ilgili gerekli talimatları verme, uygulamaları izleme ve gerekli tedbirleri alma görevi üst yöneticiye, iç kontrolü oluşturma, uygulama ve üst yöneticiye hesap verme görevi harcama birimlerine, iç kontrol çalışmalarını koordine etme, harcama birimlerine teknik destek ve danışmanlık sağlama ve sonuçları üst yöneticiye raporlama görevi strateji geliştirme birimlerine ve son olarak denetim ve raporlama görevi iç denetçilere verilmiş bulunmaktadır.

SORU 5: Harcama Yetkililerinin İç Kontrol Güvence Beyanı Nedir?

Harcama biriminde iş ve işlemlerinin amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren ve harcama yetkilisi tarafından imzalanan ve birim faaliyet raporuna eklenen belgedir.

Üst yöneticiler ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, her yıl, iş ve işlemlerinin; amaçlara, iyi malî yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını düzenler ve birim faaliyet raporları ile idare faaliyet raporlarına eklerler.

Güvence Beyanı, tahsis edilen kaynakların planlanmış amaçlara ve iyi mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanıldığını, uygulanan iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliği konusunda yeterli güvenceyi sağladığını, bilgilerin doğruluğunu kapsamaktadır.

İdarelerde, üst yönetici, Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri (Birim Amirleri), mali hizmetler birimi yöneticisi (Strateji Geliştirme Başkanı) güvence beyanı vermektedir.

SORU 6: İç Kontrol Kesin Güvence Sağlar Mı?

İç kontrol sistemi ne kadar iyi işlerse işlesin, kurumsal amaçlara ve hedeflere tam olarak ulaşmayı garanti edemez. Bu yüzden kesin değil makul güvence sağlar. Güvence algısı kişiden kişiye farklılık gösterse de, nesnel güvence çoğunluğun üzerinde mutabık kaldığı tatminkar bir güven düzeyini ifade etmektedir. Gelecekteki riskin her zaman tam olarak belirlenememesi, idarenin yönetemeyeceği dış faktörler, yönetici ve çalışanların önyargıları gibi faktörler kesin güvencenin sağlanmasına engel olmaktadır. İyi uygulanan bir iç kontrol sisteminde kurum hedeflerinden ciddi sapmalar görülmez, kurumda kaynak kayıplarına ve usulsüz işlemlere rastlanma ihtimali önemli ölçüde azalır.

SORU 7: İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Görevleri Nelerdir?

Mülga Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, iç kontrol çalışmalarını yönlendirmek, İç Kontrol Koordinasyon Birimi tarafından hazırlanan eylem planlarını karara bağlamak, iç kontrol eylem planına ilişkin faaliyetleri Strateji Geliştirme Başkanlığı aracılığıyla izlemek ve değerlendirmek, eylem planının revize edilmesine ilişkin önerileri değerlendirmek ve üst yönetime sunulacak rapor hakkında görüş bildirmekle görevlidir.

SORU 8: İç Kontrol Birim Temsilcisinin Görevleri Nelerdir?

Biriminin sorumluluğundaki iç kontrol çalışmalarını ve paralel yürü-

tülecek çalışmaları birim amiri ve süreçte görev alan diğer personel ile işbirliği içinde tamamlamakla ve biriminde koordinasyonu sağlayarak gerçekleştirilen çalışmaları Strateji Geliştirme Başkanlığına iletmekle görevlidir.

SORU 9: İdareler İç Kontrol Sistemi Standartlarına Uymak Zorunda Mıdır?

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 57'nci maddesinde kamu idarelerinin üst yönetici ve diğer yöneticilerinin, görev, yetki ve sorumluluk çerçevesinde, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulması için gerekli önlemleri almaları hükmedilmektedir.

Ayrıca Mülga Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda, kamu idarelerinin mali ve mali olmayan işlemlerinde standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü oldukları belirtilmektedir.



**STRATEJİ GELİŞTİRME
BAŞKANLIĞI**