

ÜST YÖNETİCİ REHBERİ

SUNUŞ

Türkiye’de, kamu mali yönetim ve kontrolü alanında son yıllarda önemli bir değişim süreci yaşanmıştır. Bu değişimin en önemli unsuru, kuşkusuz, 1927 yılından bu yana uygulanan 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun yürürlükten kaldırılarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe konulmasıdır.

Bu Kanunla kamu mali yönetim ve kontrol sistemimiz, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olarak yeniden yapılandırılmıştır.

5018 sayılı Kanun, mali saydamlık, hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı gibi iyi mali yönetim ilkelerini esas almaktadır.

Bu Kanunla kamu idare bütçeleri uluslararası tanımlamalara uygun olarak yeniden sınıflandırılmış, bütçenin kapsamı genişletilerek parlamentonun bütçe üzerindeki denetimi artırılmış ve kamuda muhasebe birliği sağlanmıştır.

Diğer taraftan, orta vadeli harcama çerçevesi, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve iç denetim gibi çağdaş mali yönetim ve kontrol uygulamaları sistemimize dahil edilmiştir.

Yeni mali yönetim ve kontrol sistemi yönetim sorumluluğu esas alınarak kurulmuş olup, üst yöneticilere sistemin kurulması, izlenmesi, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi hususlarında önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bu çerçevede, yeni sistemin kamu idarelerinde etkili bir şekilde uygulanması için üst yöneticilerin liderliği ve desteği gerekmektedir.

Bu rehber, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin önemli unsurları olan iç kontrol ve iç denetim hakkında üst yöneticilerin bilgilendirilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Ankara, 2006

ÜST YÖNETİCİLER İÇİN İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM REHBERİ

I. GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları yeni mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Kanunda üst yöneticilere, idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sisteminin işleyişini gözetim ve izleme görevi verilmiş; bu hususlarda bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı hesap verme sorumluluğu yüklenmiştir. Buna

göre üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini, iç kontrol ve iç denetim sistemini mevzuata ve belirlenmiş standartlara uygun bir şekilde oluşturmak ve işleyişini sağlamak suretiyle yerine getirecektir.

Bu rehber, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin doğru bir şekilde anlaşılması, iç kontrol ve iç denetimin sağlıklı bir şekilde oluşturulabilmesi ve işletilebilmesi için gerekli hususları açıklamak amacıyla hazırlanmıştır.

II. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM SİSTEMİNİN GENEL ESASLARI

İç kontrol; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve idarenin amaçlarına uygun bir şekilde kullanılması, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi, idarenin varlıklarının korunması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi konularında *yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracıdır*. İç kontrol, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev yetki ve sorumlulukları, karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin çalışanlarının tamamının rol aldığı *dinamik bir süreçtir*.

İç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında *üst yöneticilerin liderliğinde* tüm yöneticiler ve idare çalışanlarının katkısı sağlanmalıdır.

İç kontrol sisteminin makul bir güvence sağlamak üzere tasarım ve uygulama eksikliklerinin giderilmesi amacıyla sürekli izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu durum iç denetim faaliyetinin gerekliliğini ve rolünü ortaya koymaktadır. Bu durum iç denetim faaliyetinin gerekliliğini ve rolünü ortaya koymaktadır.

İç denetim, idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek amacıyla yürütülen *nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir*.

Nesnel güvence sağlama: İdare içerisinde etkin bir iç kontrol sisteminin var olup olmadığına; idarenin risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işleyip işlemediğine; üretilen bilgilerin doğru ve tam olup olmadığına; varlıklarının korunup korunmadığına; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine dair idare içine ve dışına makul güvencenin verilmesidir.

Danışmanlık faaliyeti; İdarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistematik ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır.

III. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM TANIMLARI

İç Kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık

ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan *organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.*

İç Denetim: Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan *bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.* Bu faaliyet, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

IV. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN ÖZELLİKLERİ

İç Kontrolün Özellikleri

- İç kontrol faaliyetleri, sürekli ve sistematik bir şekilde ve 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 iyi mali yönetim ilkeleri esas alınır.

İç Denetimin Özellikleri

- İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.
- İç denetim, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun koordinasyon ve rehberliğinde Kurul tarafından belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre gerçekleştirilir.
- İç denetim, iç denetim birimi (başkanlığı) tarafından hazırlanan ve üst yönetici tarafından onaylanan risk odaklı denetim plan ve programlarına göre yapılır.
- İç denetim sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilir.
- İç denetim faaliyeti fonksiyonel bağımsızlık ilkesine uygun olarak yürütülür.
- İç denetim, mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.

V. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN BİLEŞENLERİ

İç Kontrolün Bileşenleri

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

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

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

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

Gözetim: İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenir, gözden geçirilir ve değerlendirilir.

İç Denetimin Bileşenleri

Kontrol süreçlerini değerlendirmek: İdarenin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak uygun bir iç kontrol yapısının oluşturulması ve sürdürülmesi için değerlendirmeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

Yönetim süreçlerini değerlendirmek: İdarenin hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek amacıyla, kurumsal yapının ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve önerilerde bulunmak.

Risk yönetim süreçlerini değerlendirmek: İdarenin, hedeflerine ulaşmasını engelleyecek riskleri belirlemek, analiz etmek, sınıflandırmak ve alınması gereken önlemleri tespit etmek, uygulama ve izleme kapasitesini değerlendirmek ve önerilerde bulunmak.

VI. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM ALANINDAKİ AKTÖRLER

Maliye Bakanlığı

Mali yönetim ve iç kontrol alanında merkezi uyumlaştırma görevi Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülür. Mali yönetim ve içkontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır.

İç denetim sistemlerinin düzenlenmesi, izlenmesi, geliştirilmesi, uyumlaştırılması ve koordine edilmesi görevleri, Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yerine getirilir.

Mali yönetim ve iç kontrol merkezi uyumlaştırma birimi aşağıdaki görevleri yürütür.

Düzenleme Yapmak: İç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemleri belirlemek ve buna ilişkin mevzuatı hazırlamak.

İç Kontrol Sistemini İzlemek: İç kontrol ve ön mali kontrol sistemini idarelerden rapor ve bilgi alarak izlemek, değerlendirmek ve uyumlaştırmak.

Eğitim: Eğitim programlarını hazırlamak, eğitimlerin verilmesini sağlamak, ilgili idare ve kişileri bilgilendirmek.

Yönlendirme ve Koordinasyon: İdareler arasında koordinasyonu sağlamak, rehberlik ve yönlendirme görevini yürütmek.

İşbirliği: İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Sayıştay ve kamu idareleriyle işbirliği yapmak.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu

İç Denetim Koordinasyon Kurulu yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır.

Kurul aşağıdaki görevleri yürütür.

Düzenleme Yapmak: İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartları ile mesleki ahlak kurallarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak, denetim standartları ve uluslararası uygulamalarla uyumlu risk odaklı denetim tekniklerini geliştirmek, iç denetçilerin sertifika sistemlerini düzenlemek, kamuda iç denetim birimi başkanlıklarının kurulması için görüş bildirmek.

İç Denetim Sistemini İzlemek: Kurulca yapılan düzenlemelerin, iç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından uygulanıp uygulanmadığını izlemek, iç denetim faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu takip etmek, kamudaki en iyi iç denetim uygulamalarını belirlemek ve bunları yaygınlaştırmak, kalite güvence programları kapsamında iç denetim sistemini ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek.

Yönlendirme ve Koordinasyon: Kamudaki iç denetim birimleri arasında işbirliğini sağlamak, yolsuzlukların önlenmesi ve risk içeren alanlarda özel denetim yaptırılması için idarelere önerilerde bulunmak, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak, idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını yıllık rapor halinde kamuoyuna açıklamak.

Eğitim: Kamuda iç denetçi olarak atanacakların, Kurul koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığınca eğitime tabi tutulmasını sağlamak, eğitim sonunda yapılacak sınavda başarılı olanlara sertifika vermek, kariyer planlaması kapsamında iç denetçi eğitimlerini sürekli takip etmek.

İç Denetim Kaynaklarının Yönetimi: Kamu idarelerinin ilave iç denetçi taleplerini karara bağlamak, iç denetçilerin mesleki itibarını zedeleyecek hareketlerde bulunduğu dair raporları incelemek, bu kapsamda iç denetçilerin sertifikalarını gözden geçirmek.

İşbirliği: İç ve dış denetimin uyum içinde yürütülebilmesi için Sayıştay ile işbirliği yapmak, kamu idarelerinin diğer denetim birimleriyle işbirliği sağlamak.

Bilgi Teknolojileri: İç denetim faaliyetleri için gerekli bilgi teknolojileri sistemlerini kurmak, denetim yazılımlarını oluşturmak, sistemin işleyişini sağlamak, güncellemek ve izlemek.

Üst Yönetici

Üst yönetici, bakanlıklarda müsteşar, Milli Savunma Bakanlığında Bakan, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde ise belediye başkanıdır.

Üst yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludurlar.

Üst yöneticiler iş ve işlemlerin, amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını her yıl düzenler ve idare faaliyet raporuna eklerler.

Üst yöneticiler, bakanlıklar ve bağlı idareler dışındaki idarelerde, sertifikalı adaylar arasından iç denetçileri atar ve aynı usulle görevden alırlar.

Üst yöneticiler, iç denetçilerin görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri ve gerekli bilgi ve belgelere kolayca ulaşmaları için gereken önlemleri alır; iç denetçilerin raporlarında belirtilen önerilerini değerlendirir, iç kontrol sürecinden elde ettiği bilgilerle iç denetimden elde ettiği bilgileri karşılaştırarak kaynakların verimli kullanımına ilişkin tedbirleri alır; iç denetçiler tarafından düzenlenen raporlarda belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığını izlerler.

Harcama Yetkilisi

Harcama yetkilileri, görev ve yetki alanları çerçevesinde, iç kontrolün işleyişinden sorumludur.

Harcama yetkilileri ve diğer yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludurlar.

Bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, iş ve işlemlerin amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını her yıl düzenler ve birim faaliyet raporlarına eklerler.

İç denetçi, denetim raporunu, belirli bir sürede cevaplandırılmak üzere denetime tabi tutulan birimin harcama yetkilisine verir. Harcama yetkilisi gerektiğinde çalışanlardan ve ilgililerden görüş almak suretiyle raporu cevaplandırarak iç denetçiye gönderir, denetlenen faaliyetler konusunda, denetim raporunda yer alan önerilere ilişkin önlemleri alır. Önlem alınmaması halinde iç denetim birimi başkanı üst yöneticiyi bilgilendirir.

Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi

Strateji geliştirme başkanlıklarında başkan, strateji geliştirme daire başkanlıklarında daire başkanı, strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlüklerde müdür, diğer idarelerde idarelerin mali hizmetlerini yürüten birim yöneticisi mali hizmetler birimi yöneticisidir.

Mali hizmetler birimi yöneticisi, yönetimin iç kontrole yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli çalışmaları yapar ve ön mali kontrol faaliyetinin yürütülmesini sağlar. Mali hizmetler birimi yöneticisi, idarede faaliyetlerin mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile diğer mevzuata uygun olarak

yürütüldüğünü, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek üzere iç kontrol süreçlerinin işletildiğini, izlendiğini ve gerekli tedbirlerin alınması için düşünce ve önerilerinin zamanında üst yöneticiye raporlandığını içeren mali hizmetler birim yöneticisinin beyanını düzenleyerek idare faaliyet raporuna ekler.

Mali hizmetler birimi yöneticisi,

- Birimi yönetir, yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamını, personelin eğitimini ve yetiştirilmelerini sağlayacak çalışmalar yapar,
- Birimin görev dağılımını yaparak hizmetlerin etkili, süratli ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlar,
- İç kontrol alanında üst yönetici ve harcama yetkililerine danışmanlık yapma ve bilgilendirme faaliyetini yürütür,
- İç kontrolün harcama birimlerinde etkili bir şekilde yapılmasını sağlayacak düzenlemeleri hazırlar ve üst yöneticinin onayına sunar,
- Mali hizmetlerin saydam, planlı, idarenin amaçlarına ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesi için gerekli önlemleri alır.

Mali hizmetler birimi yöneticisi, iç denetçiler tarafından yapılan denetimler sonucunda düzenlenen raporlara ilişkin olarak üst yönetici tarafından verilen görevleri yerine getirmekten sorumludur.

Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir.

Muhasebe yetkilileri, muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne ve standartlara uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Gerçekleştirme Görevlileri

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

İç Denetim Birimi Yöneticisi (Başkanı)

İç denetim birimi, Başbakanlık ve bakanlıklarda müsteşara, Milli Savunma Bakanlığında Bakana, il özel idarelerinde valiye, belediyelerde belediye başkanına, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiye doğrudan bağlıdır.

İç denetim birimi yöneticisi (başkanı), iç denetçiler arasından usulüne uygun olarak atanır veya üst yönetici tarafından görevlendirilir. Bu atama veya görevlendirme İç Denetim Koordinasyon Kuruluna bildirilir.

İç denetim birimi yöneticisi (başkanı), iç denetim faaliyetinin, bağımsız ve tarafsız olarak, mevzuata, standartlara ve rehberlere uygun bir şekilde yürütülmesinden sorumlu olup, iç denetçi ile üst yönetici arasındaki çözülemeyen görüş ayrılıklarını Kurula bildirir.

İç Denetçiler

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticinin teklifi üzerine bakan, diğer idarelerde doğrudan üst yönetici tarafından, sertifikalı iç denetçi adayları arasından atanır. İç denetçilik görevi, iç denetçinin kendi isteği ile ayrılması, başka bir göreve atanması veya seçilmesi ve iç denetçilik mesleği ile bağdaşmayan hareketlerde bulunduğu ilişkin rapor üzerine Kurul tarafından sertifikasının iptal edilmesi hallerinde sona erer.

İç denetçiler, iç denetim faaliyetinin yerine getirilmesinde bağımsızdırlar. İç denetçilere mevzuatta belirtilen görevleri dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz, istekleri dışında başka görevlere atanamazlar.

İç Denetçinin Görevleri: İç denetçi; nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını, kaynakların verimli, etkin ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını değerlendirir, harcama sonrası yasal uygunluk denetimi yapar, idarenin mali işlemlere ilişkin tasarruflarının plan, program ve politikalara uygunluğunu denetler, iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunur, soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastladığında denetim birimi (başkanlığı) aracılığıyla üst yöneticiye bilgi verir.

İç Denetçilerin Yetkileri: İç denetçi, denetim konusuyla ilgili her türlü bilgi ve belge ile nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını talep eder, denetlenen personelden yazılı ve sözlü bilgi ister, denetimin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkanlardan yararlanır, denetimi engelleyici tutum, davranış ve hareketleri üst yöneticiye bildirir.

İç Denetçilerin Sorumlulukları: İç denetçi; mevzuata, denetim standartlarına ve mesleki ahlak kurallarına uygun hareket eder, mesleki bilgi ve becerilerini sürekli olarak geliştirir, iç denetim faaliyetlerinde yetki ve ehliyetini aşan durumlarda iç denetim birimi yöneticisini (başkanını) haberdar eder, verilen görevin tarafsız ve bağımsız olarak yapılmasına engel olan durumların bulunması halinde durumu iç denetim birimi yöneticisine (başkanına) bildirir, denetim raporlarını kanıtlara dayandırır, değerlendirmelerinde objektif olur, denetim esnasında elde ettiği bilgilerin gizliliğini korur.

VII. ÜST YÖNETİCİLERİN YAPMALARI GEREKEN HUSUSLAR

İç Kontrol

Üst yöneticiler, 5018 sayılı Kanunda öngörülen mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesinden sorumludurlar.

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, kaynakların 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.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

İyi ve etkili çalışan bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını sağlamak üzere;

· Merkezi uyumlaştırma birimi tarafından belirlenen iç kontrol standartlarının idarede uygulanması sağlanmalıdır.

· İç kontrol ve ön mali kontrol konusundaki düzenlemelerin idarenin personeline öğrenilmesi ve bunlara uyulması sağlanmalıdır.

· Üst yönetimin konuya gereken önemi vermesi ve tüm yöneticilerin iç kontrol konusunda olumlu bir bakış açısına sahip olması sağlanmalıdır.

· İç kontrolün idarenin yönetim sorumluluğunda olması nedeniyle, merkezi uyumlaştırma birimleri tarafından yapılan düzenlemeler dışında idarece;

o İş ve işlemlere yönelik süreç akış şemaları hazırlanmalı,

o Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeli,

o Görevlerin bilgili ve yeterli personel tarafından yürütülmesine önem verilmeli,

o Kontrol prosedürleri belirlenmeli,

o Uygun bir iletişim ağı oluşturulmalı,

o Personelin yeterli eğitim almasına yönelik çalışmalar yapılmalı,

o Kontrol listeleri ve kontrol öz değerlendirme formları oluşturulmalıdır.

· İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde risk değerlendirmesi esas alınmalıdır. Kontrol, gerektiği yerde ve risk durumuna göre yapılmalıdır. Kontrol faaliyetleri planlı bir şekilde yürütülmelidir.

İç Denetim

İç denetim konusunda üst yöneticiler tarafından yapılması gereken hususlar aşağıda belirtilmiştir.

İç Denetçileri Atama: İç denetçiler, bakanlık ve bağlı idarelerde üst yöneticinin teklifi üzerine bakan, diğer idarelerde üst yönetici tarafından başvuruda bulunan ve gerekli şartları taşıyan kişiler arasından atanır. Atamalarda fırsat eşitliğine, objektifliğe ve mesleki yetkinliğe önem verilir.

İç Denetim Birimi (Başkanlığı) Kurma: İç denetim birimi başkanlığı, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine kamu idarelerinin teşkilat kanunlarında yer alan hükümlere göre kurulur, hüküm bulunmayan hallerde, idarenin ihtiyacı dikkate alınarak iç denetçiler arasından bir başkan görevlendirilmek suretiyle iç denetim birimi oluşturulabilir.

Uygun Çalışma Ortamı Sağlama: İç denetim birimi ve iç denetçiler için uygun fiziki şart ve donanımı temin eder. Birimde görev yapacak yeterli sayıda diğer personeli görevlendirir. İç denetçilerin görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri için gereken tüm önlemleri alır.

Denetim Programını Onaylama: İç Denetim Birim Yönergesi ile yıllık İç Denetim Programını onaylar. Bu onay, denetim programının risk odaklı olarak hazırlanmasına, hangi risklerin yüksek, hangilerinin düşük olduğuna karar verilmesine ve programa alınmasına müdahale anlamına gelmez.

Düzenleme Yapma: İç denetçilerle ilgili olarak, disiplin ve sicil amirleri, görevde yükselme ve atama gibi yönetmelik ve diğer mevzuatta yapılması gereken değişiklikler hakkındaki çalışmalarını koordine eder.

İç Denetim Raporlarının Gereğini Takip Etme: İç denetçiler tarafından düzenlenen raporları değerlendirdikten sonra gereği için idaredeki mali hizmetler birimi ve ilgili diğer birimlere gönderir.

İç Denetçilere Eğitim İmkânı Sağlama: İç denetçilerin mesleki yeterliliklerini geliştirmeleri, yenilikleri izlemeleri ve çalışma isteklerinin artırılması için gerekli tedbirleri alır, iç denetim mesleği için önemli olan sürekli eğitime önem verir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile İletişim Kurma: Ataması yapılan iç denetim birimi yöneticisi (başkanı) ve iç denetçilerin isimlerini Kurula bildirir. Atanan iç denetçilerin, Maliye Bakanlığınca verilecek eğitime katılmalarını sağlar. İlave iç denetçi ihtiyacını Kurula bildirir. İç Denetim Birim Yönergesi'nin bir örneğini Kurula gönderir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemleri en geç iki ay içinde Kurula gönderir.

Üst yöneticilerin 5018 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan düzenlemelere göre yapacakları işleri gösteren liste bu Rehberin ekinde yer almaktadır.

KAYNAKÇA

Konuya İlişkin Mevzuat

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar
Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik
İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği
İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
2005/10 sayılı Başbakanlık Genelgesi
(1) ve (2) Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğler

Referanslar

COSO: Internal Control Framework
INTOSAI: Internal Control Standards for Public Sector
Communication from the commission SEC (2003) 1287
Glossary of definitions used by the commission in the framework of PIFC
Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları.
Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Etik Kuralları.
Richard, H. Tarr, *Establishing An Internal Audit Activity Manual*, Florida, 2003.
Christy, Chapman and Urton Anderson, *Implementing the Professional Practices Framework*.
Internal Auditing Manual Shell on CD.
www.theiia.org
www.bumko.gov.tr

EK

YENİ MALİ KONTROL SİSTEMİNDE ÜST YÖNETİCİNİN GÖREVLERİ

- Stratejik plan hazırlık çalışmalarının başlatıldığını duyurmak üzere iç genelge yayımlamak (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik),
- Bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları dışındaki kamu idarelerinde Stratejik planları onaylamak (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik),

- Bütçe tekliflerini ve idare performans programlarını bağlı, ilgili veya ilişkili bulunan bakan ile birlikte imzalamak (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),
- İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak (5018/md:11-2)
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ile kullanımını sağlamak (5018/md:11-2)
- Kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi ile 5018 sayılı Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek (5018/md:11-2)
- Strateji geliştirme birimleri tarafından hazırlanan ayrıntılı harcama ve finansman programlarını onaylamak (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),
- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde 5018 sayılı Kanun ve merkezi yönetim bütçe kanunu uyarınca, diğer idarelerde ise ilgili düzenlemeler çerçevesinde bütçeleri içinde yapacakları aktarmaları onaylamak (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar),
- Ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilmesine onay vermek (5018/ md:27),
- Gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişmeye onay vermek (5018/md:28),
- Bakanlıklar dışındaki idarelerde dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere 5018 sayılı Kanununun 29 uncu maddesine dayanılarak yapılacak yardımın miktarının belirlenmesi ve dağıtımını onaylamak (Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik),
- Teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı, diğer idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine harcama yetkililiği görevini yürütmek veya harcama yetkilisini belirlemek (5018/md:31),
- İdaresinin teşkilat yapısında yer almayan birimler ile yurtdışı teşkilatına tahsis edilen ödeneklerin harcama yetkililerini belirlemek (1 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ),
- Harcama birimlerinin harcama yetkisini kısmen veya tamamen; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanlığının, sosyal güvenlik kurumlarında ilgili bakanlığın, mahalli idarelerde ise İçişleri Bakanlığının uygun görüşü üzerine bir üst yönetim kademesinde birleştirmek (1 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ) ,
- Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde açılmış akreditiflere ilişkin ertesi yıla devredilen kredi artıklarının karşılığını bütçenin ilgili tertibine ödenek kaydetmek (5018/md:35),

- Özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirlenen oranın üzerinde avans verilmesini zorunlu kılan durumlarda, aşan kısım için TC Merkez Bankasının kısa vadeli avanslara uyguladığı oranda faiz uygulanmak ve yüklenme tutarının yüzde 30 unu aşmamak şartıyla belirlenecek oranda bütçe dışı avans verilmesine karar vermek (Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),
- Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde, kamu idarelerinin topladığı vergi resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar için geliri toplayan kamu idaresinin bütçesine konulan ödeneklere 5018 sayılı Kanununun 37 nci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen şartlarla ödenek eklemesi yapmak (5018/md:37),
- Kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların (dış finansman kaynağından sağlananlarda 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla) bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesini uygun bulmak (5018/md:40),
- Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde, şartlı bağış ve yardımlar karşılığı kaydedilmiş ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcanmayan ödenekleri iptal etmek (5018/md:40),
- İdare faaliyet raporunu düzenlemek ve kamuoyuna açıklamak (5018 /md:41),
- Kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine ilgili bakanla birlikte katılmak veya görevlendireceği yardımcısının katılmasını sağlamak (5018/md:41),
- İdaresinin bütçe kesin hesabını bağlı, ilgili veya ilişkili bulunan bakan ile birlikte onaylamak (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),
- Mali istatistiklerin hazırlanmasında uygun kurumsal çevrenin oluşturulması için gerekli önlemleri almak (5018/md:52),
- Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından görev, yetki ve sorumlulukları göz önünde bulundurarak gerekli önlemleri almak (5018 /md:57),
- İç kontrol güvence beyanını düzenleyerek idare faaliyet raporuna eklemek (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar),
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirlenen mali karar ve işlemlerin dışında kalan mali karar ve işlemlerin de mali hizmetler birimince ön mali kontrole tabi tutulmasına yönelik olarak yapılacak

düzenlemeleri onaylamak, (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· 5018 sayılı Kanuna ve Maliye Bakanlığınca belirlenen standartlara aykırı olmamak şartıyla strateji geliştirme birimi tarafından her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin olarak hazırlanan standartları onaylamak (Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik)

· Harcama yetkililerinin talebi üzerine harcama birimlerinin bazı mali işlemlerinin destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yerine getirilmesine onay vermek (2 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ) ,

· Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde muhasebe yetkilisini atamak (5018/md:62),

· İç denetçiler tarafından sunulan denetim raporlarını değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine vermek, iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemleri en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna göndermek (5018/md:64),

· İç denetçiler tarafından hazırlanan yıllık iç denetim programını onaylamak (5018/md:64),

· Bakanlıklar ve bağlı idarelerde sertifikalı adaylar arasından iç denetçi atanmasını veya görevden alınmasını talep etmek (5018/md:65),

· Bakanlıklar ve bağlı idareler dışındaki idarelerde sertifikalı adaylar arasından iç denetçi atamak ve görevden almak (5018/md:65),

· İdaresindeki iç denetçi sayısının beşten fazla olması halinde iç denetçiler arasından birini koordinasyonu sağlamakla görevlendirmek (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· İç denetim birimi tarafından İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik dikkate alınarak hazırlanan yönerge ve değişikliklerini onaylamak (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· İç denetçilerin program kapsamında ve program dışı iç denetim görevlendirmelerini yapmak (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· Sertifika derecelendirmesine ilişkin puanlamayı koordinasyonu sağlamakla görevli iç denetçinin teklifi üzerine, görevlendirme yapılmamışsa doğrudan yapmak (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· İç denetçilerin mesleki yönden gelişmesi, yenilikleri izlemesi ve çalışma isteklerinin artması için gerekli tedbirleri almak (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· İdare için belirlenen risklerden kabul edilemeyecek olanların denetim programına alınmasını onaylamak (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik),

· 5018 sayılı Kanunda belirtilen para cezalarını vermek (5018/md:73),

· Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde, idare hesaplarında kayıtlı olup, zaruri ve mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkanı kalmayan kamu

alacaklarından merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanları kayıtlardan çıkarmak (5018/md:79),

· İdare bütçesinin geliri ödenek kaydı, gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı ve likit karşılığı ödenek kaydı işlemlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak (2006/4 No' lu Bütçe Uygulama Tebliği)