

İÇ KONTROL SİSTEMİ

Hacı Mustafa KEÇECİ
İç Denetçi

GİRİŞ

İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI

- 20. yüzyılda dünyada meydana gelen **krizler ve skandallar** sonrasında, idareler için **etkin yönetim yapısı arayışları** başlamıştır. Yapılan araştırmalar ve tartışmalar neticesinde, **kurumsal yönetim anlayışının oluşturulması** gerektiği ve bu anlayışın belirli standartlara kavuşturularak geliştirilmesi amacıyla çeşitli **kurumsal yönetim ilkelerinin** benimsenmesinin gerektiği yönünde yayınlar ortaya çıkmıştır.

AMAÇLAR

Kamu yönetiminde ön plana çıkan **AMAÇLAR**

- 1. Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması,**
- 2. Artan paydaş (vatandaş, çalışanlar, ilişkili idareler, sivil toplum kuruluşları vb.) beklentilerinin karşılanması,**
- 3. Kaliteli kamu hizmeti sunulması,**
- 4. Sürdürülebilirliğin sağlanması ve**
- 5. Belirsizliklerin etkin yönetimi ile**
- 6. Hedeflere ulaşabilme konusundaki güvencenin artırılması** kamu yönetiminde ön plana çıkan amaçlar arasındadır.

İLKELER

Bu amaçlara ulaşabilmek için, performansı izlemeye ve performansı arttırmaya yönelik,

♣ şeffaflık,

♣ adillik,

♣ hesap verebilirlik ve

♣ sorumluluk **İLKELER'** ini esas alan kurumsal yönetim yaklaşımı ve uygulamaları gün geçtikçe kabul görmeye başlamıştır.

KURUMSAL YÖNETİM YAKLAŞIMI

İKS ilk önce özel sektör işletmelerinde uygulanmıştır.

Ülkemizde bu gelişmelerden etkilenmiş, ilk önce özel sektörde kabul gören **kurumsal yönetim yaklaşımının**, kamu yönetiminde de kabul edilmesi kaçınılmaz olmuş, ülkemizde de kurumsal yönetim yaklaşımının kamuya adapte edilmesi süreci başlamıştır.

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dair yürütülen reform çalışmaları uzun yıllar öncesine dayanmakla birlikte **Avrupa Birliği**'ne adaylık sürecinin başlamasıyla bu alandaki çalışmalar hız kazanmıştır.

♣ **Böylelikle, ilk önce özel sektör işletmelerinde kurulan ve uygulanan İKS'nin artık kamu idarelerinde de kurulması kaçınılmaz bir hal almıştır.**

- **1050 SAYILI MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU**
- **5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

KANUNİ DAYANAK

2003 yılında **1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun** yürürlükten kaldırılması ve yerine **5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun** kabul edilmesiyle birlikte uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun güçlü bir **kamu mali yönetim ve kontrol sistemi** oluşturulmuştur.

İÇ KONTROL SİSTEMİ

5018 sayılı Kanunla ülkemizde; üst politika belgelerinde belirlenen öncelikler doğrultusunda **beş yıllık stratejik planların** hazırlandığı, stratejik planlarda yer alan hedeflerle uyumlu olarak **yıllık performans programlarının** oluşturulduğu, idare bütçelerinin **performans esaslı program bütçe sistemine** uygun olarak hazırlandığı ve uygulandığı, **iç kontrol sistemi** aracılığıyla uygulamanın güvence altına alındığı bir **stratejik yönetim sistemi** oluşturulmuştur.

STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ

STRATEJİK PLAN

PERFORMANS PROGRAMI

PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

İÇ KONTROL SİSTEMİ

- İç kontrol, bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanımını sağlamak amacıyla, belirlenen hedeflere ulaşmak için gerekli performansı gerçekleştirmek üzere **risklerin yönetilmesini kapsamaktadır.**
- Kamu idarelerinde üst yöneticinin sahipliğinde oluşturulması istenen **İKS'nin mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayacak** şekilde uygulanması beklenmektedir.

Mali yönetim ve kontrol

Mali yönetim ve kontrol

- Kamu iç mali kontrolün ilk unsuru **mali yönetim ve kontrol**, kamu kaynaklarının mevzuata ve belirlenmiş standartlara uygun, etkin, etkili ve ekonomik olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla yönetsel sistem, yapı, yöntem ve süreçleri oluşturma ve uygulama konusundaki yönetimin sorumlulukları olarak anlaşılmaktadır.
- Yönetici; **planlama, programlama, bütçeleme, uygulama, belgelendirme, muhasebeleştirme, kontrol etme, raporlama ve izleme** görevlerinin gerçekleştirilmesi için yeterli **kamu iç mali kontrol sistemlerinin** kurulmasından ve sürdürülmesinden sorumludur.

RİSK YÖNETİMİ

- **Risk yönetimi**, insanlar tarafından, var oldukları günden bugüne, kendi varlıklarını tehdit eden **tehlikelerin** değerlendirilmesi ve söz konusu tehlikelerden korunmak için **yöntemler geliştirilmesi** yoluyla uygulanmıştır. İnsanlar gibi, idareler de var oldukları andan itibaren **risklere maruz kalmış** ve hedeflerine ulaşabilmek için bu riskleri yönetmeye çalışmıştır. İdarelerin hedeflerine ulaşmaya çalışırken maruz kalabilecekleri riskler hakkında üst yönetimin ve tüm çalışanların **farkındalık sahibi** olması kritik bir gereklilik olarak görülmeye başlamıştır. **Kurumsal risk yönetimi** yaklaşımıyla oluşan risk bilgisi, üst yönetimin karar alma süreçlerini destekleyerek yönetim sorumluluklarını gerektiği şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları önemli bir **bilgi kaynağı** olmuştur.

KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

- ♣ “Kurumsal Risk Yönetimi”, yukarıda belirtilen **stratejik yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçasını oluşturmakta** ve bu sistemin etkin bir şekilde işlemesinde büyük önem arz etmektedir.

RYS-RSB

- ♣ **RYS:** Risk yönetimine ilişkin kurumsal yaklaşıma ve üst düzey politikalara **Risk Yönetimi Stratejisi** denir.
- ♣ **RSB:** Risk yönetimine ilişkin yaklaşım ve politikaların yazılı olarak ortaya konduğu belgeye ise **Risk Stratejisi Belgesi** denir.

RİSK YÖNETİMİ

Risk Yönetimi;

- Risk stratejisinin belirlenmesi,
- Risklerin tespit edilmesi,
- Değerlendirilmesi,
- Risklere cevap verilmesi,
- Risklerin gözden geçirilmesi ve
- Raporlanması aşamalarını kapsar.

RY - KRY

- Birimlerde uygulanan risk yönetiminin idarenin tamamında aynı tutarlılıkta uygulanması gerekir ki, bu da “**Kurumsal Risk Yönetimi**” kavramını ortaya çıkarmaktadır.
 - **KRY**, idarenin tamamını içine alan bir süreç olup, risk yönetim süreçlerinin bir bütün olarak görülmesini ve yönetilmesini sağlar.
- **RY: Risk Yönetimi**
 - **KRY: Kurumsal Risk Yönetimi**

**İç kontrolün tanımı
5018 sayılı Kanunda
yapılmıştır.**

- 5018 sayılı Kanunda; iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi ile iç kontrole ilişkin rol ve sorumluluklar düzenlenmiştir.

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak

İç Kontrolün Tanımı

Mevzuat : 5018/55

İç Kontrolün Tanımı

İdarenin Amaçları ve Politikaları

Faaliyetlerin	Varlık ve kaynakların	Muhasebe kayıtlarının	Mali bilgi ve yönetim sisteminin
etkili, ekonomik ve verimli yürütülmesi	korunması	doğru ve tam olarak tutulması	zamanında ve güvenilir üretilmesi

amacıyla idare tarafından oluşturulan



kapsayan

mali ve diğer kontroller bütünü

**MERKEZİ
UYUMLAŞTIRMA BİRİMİ
HAZİNE VE MALİYE
BAKANLIĞIDIR.**

İç kontrol standartları

İç kontrol Standartları Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Kanunun 55 inci maddesinde;

- ♣ “Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir” hükmüne yer verilmiştir.

İç denetime ilişkin standartlar ise İDKK tarafından belirlenir.

İÇ KONTROL SİSTEMİ, MALİ VE MALİ OLMAYAN TÜM İŞLEMLERİ KAPSAMAKTADIR.

Kamu İç Kontrol Standartları

Bu sistemde, Hazine ve Maliye Bakanlığı, merkezi uyumlaştırma görevi kapsamında uluslararası standartlarla uyumlu olarak mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler belirlemekten; kamu idareleri ise Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartlar ve yöntemlerle uyumlu olarak iç kontrol sistemlerini oluşturmak ve **mali ve mali olmayan işlemlerinde bu standartları** uygulamaktan sorumludur.

Kamu idareleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartlara uyumlu olarak iç kontrol sistemlerini oluşturmak ve bu standartları uygulamaktan sorumludur.

Kamu İç Kontrol Standartları

- Bu hükme dayanarak 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan **Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde**; idarelerin iç kontrol sistemlerinin **oluşturulmasında**, **izlenmesinde ve değeriendirilmesinde** dikkate almaları gereken temel yönetim kuralları olan **Kamu İç Kontrol Standartları** açıklanmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

- Tebliğde yer alan 5 ve 6 ncı standartlar kapsamında kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin bir parçası olarak **planlama, programlama ve bütçeleme** ilişkisi ile bunlara ilişkin **risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi** hususlarına yer verilmiştir.
- Söz konusu düzenleme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek **risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesine** yönelik risk değerlendirme standartlarını içermektedir.

Kamu İç Kontrol Rehberi, 07 Şubat 2014 tarihinde yayımlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Rehberi yayınlanmıştır.

Söz konusu düzenlemelerle uyumlu olarak, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkartılmış bulunan **Kamu İç Kontrol Rehberinde** stratejik planlamanın etkinliğinin sağlanmasına, bunun için de hedeflerin belirlenmesi aşamasında her bir hedefe ilişkin **risklerin tespit edilerek analiz edilmesi ve risklere yönelik önlemlerin belirlenmesine ilişkin açıklamalar** yer almaktadır.

Yukarıda bahsi geçen düzenlemeler, kurumsal risk yönetiminin stratejik planlama aşamasında başlayan ve idarenin görevlerini yerine getirirken yararlanabileceği bir araç olarak kullanılmasını esas alan bir yapıyı açıklamaktadır.

Rehberde, risklerin sadece stratejik planın hazırlanma aşamasında değil, uygulama ile izleme ve değerlendirme aşamalarında da sürekli gözden geçirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

- Mali raporların ve faaliyet raporlarının gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi
- Kurum varlıklarının sayılması ve muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırılarak tutarsızlıkların araştırılması

Sürekli izleme faaliyetlerine ilişkin bazı örnekler

- Üçüncü şahıslardan gelen şikâyet ve iddiaların araştırılması
 - Çalışanların görüşlerinin alınması ve değerlendirilmesi
 - Çalışanların etik kurallara uyumunun izlenmesi
 - Periyodik değerlendirme toplantıları yapılması
- SP ve PP’de yer alan hedeflerin gerçekleştirmelerine ilişkin periyodik raporların değerlendirilmesi
 - İç ve dış denetçilerin İKS’nin geliştirilmesine ilişkin tavsiyelerinin yerine getirilmesi

İÇ KONTROL

- İç kontrol, makul güvence sağlar.

İç Kontrol

Uluslararası düzeyde kabul gören **İK**, kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Bu sistemin en iyi bilinen modeli olan **COSO** çerçevesinde iç kontrol; kurumdaki iş ve eylemlerin **mevzuata uygunluğunu**, **mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliğini**, **faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği** ile **varlıkların korunmasını** sağlamayı amaçlar.

İÇ KONTROL

- İtimat, kontrole mani değildir.

İKS, 5 bileşenden oluşmaktadır.

İç kontrol bileşenleri

♣ COSO tarafından oluşturulan ve kontrol ortamı, risk yönetimi, kontrol faaliyetleri, bilgi iletişim ile izleme bileşenlerinden oluşan İKS, INTOSAI, Avrupa Komisyonu ve benzer uluslararası kuruluşlarca da referans olarak kabul edilen bir modeldir.

1. KONTROL ORTAMI

2. RİSK YÖNETİMİ

3. KONTROL FAALİYETLERİ

4. BİLGİ VE İLETİŞİM

5. İZLEME

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Üst yönetici:** İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek **üst yöneticinin sorumluluğundadır.**
- **İç kontrol sisteminin sahibi üst yöneticidir.** Üst yönetici, genel olarak **izleme** görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Birim yöneticileri (harcama yetkilileri):** Birimlerinde etkili bir iç kontrol sistemi **oluşturmak, uygulanmasını sağlamak ve izlemek**, zayıf yönleri **geliştirmekle** sorumludur.
- **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 yerleşmiş bir süreçtir. Bu nedenle ilave bir iş ya da görev olarak düşünülmemelidir.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Strateji Geliştirme Birimi Yöneticileri:** İç kontrol sisteminin harcama birimlerinde oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarında **koordinasyonu** sağlamak, **eğitim ve rehberlik** hizmeti sağlamaktan sorumludur.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **İç Denetim Birimi:** İç kontrol sisteminin tasarım ve işleyişini sürekli olarak **incelemek**, güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesini sağlamak ve geliştirilmesi için **değerlendirme ve tavsiyeler sunmak** suretiyle iç kontrol sisteminin geliştirilmesine katkıda bulunur.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi (Hazine ve Maliye Bakanlığı):** İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler belirlemek, geliştirmek ve uyumlaştırmak, koordinasyon sağlamak ve idarelere rehberlik hizmeti vermekle sorumludur.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Kurum dışındakiler (hizmetten yararlananlar, paydaşlar vb.):** Kurum dışındaki kişiler de iç kontrol sürecinde önemli rol oynarlar. Bu kişiler kurumun hedeflerini gerçekleştirmesine katkıda bulunabilecek yararlı bilgiler sağlayabilirler. Ancak kurumdaki iç kontrol sisteminin tasarlanmasından, uygulanmasından ve düzgün işlemesinden bu gruplar sorumlu tutulamazlar.

İç Kontrolde Rol ve Sorumluluklar

- **Sayıştay:** 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin işleyişini değerlendirir. **Dış denetim** organı olarak yapacağı düzenlilik denetimlerinde kamu idaresinin iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyip işlemediğini **değerlendirir**. Bu kapsamda, üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından imzalanan **iç kontrol güvence beyanlarını** ve **iç denetim raporlarını** da dikkate alır.

İÇ KONTROL SİSTEMİNDE ÜST YÖNETİCİNİN ROL VE SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kanun çerçevesinde en üst düzeyde **yetkili ve sorumlu** olan aktör üst yöneticidir.

İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin **kurulmasını sağlamak, işleyişini izlemek** ve gerekli tedbirleri alarak **geliştirmek** üst yöneticinin sorumluluğundadır.

- İç kontrol sisteminin (İKS) sahibi üst yöneticidir.

İÇ KONTROL SİSTEMİNDE ÜST YÖNETİCİNİN ROL VE SORUMLULUĞU

İKS'nin

- **Kurulması**
- **İzlenmesi**
- **Geliştirilmesi**
- **Değerlendirilmesi**
- **Üst yöneticinin sorumluluğundadır.**

İÇ KONTROL SİSTEMİNDE ÜST YÖNETİCİNİN ROL VE SORUMLULUĞU

Üst yönetici, genel olarak **izleme** görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve İKS'nin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

İKS'nin etkili bir şekilde uygulanması için üst yöneticilerin liderliği ve desteği gerekmektedir.

- Risk yönetimi konusunda da üst yönetici idaresinin LİDERİ konumundadır.

RİSK STRATEJİ BELGESİ ÜST YÖNETİCİ TARAFINDAN 2023 YILINDA ONAYLANMIŞTIR.

KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

- **Üst yönetici, her üç yılda bir RSB'yi onaylayarak, söz konusu belgeyi tüm çalışanlara yazılı olarak duyurur.**
- **RSB'de RY için İKİYK gibi gerekli yapıları oluşturarak görev ve sorumlulukları açıkça belirler.**
- **Geleceğe ilişkin stratejik eylemler belirler.**
- **İzleme raporlarını inceler ve RY'nin etkinliğini sağlar.**
- **Özellikle stratejik risklerin yönetiminde örnek davranışlar sergiler.**

YÖNETİM BİLGİ SİSTEMİ (YBS)

- Üst yönetici, **YBS'lerin kurulmasında** ve entegrasyonunda mevcut bilgi sistemlerinin ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı hususunu değerlendirmelidir.
- Yeni bir sistem kurulması durumunda bu sistem, diğer bilgi sistemleriyle **entegrasyon** göz önüne alınarak tasarlanmalıdır.

SORUMLULUK

İZLEME

- İKS'nin işleyişi ve izlenmesinde temel sorumluluk idarelerin üst yöneticisine aittir.
- 5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde bu husus vurgulanmış ve üst yöneticilerin mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.
- İKS'nin sorumlusu olan üst yöneticinin güvence verebilmesi için sistemin tasarım ve işleyişini **izlemesi ve değerlendirmesi gerekir.**
- Üniversitelerde Üst Yönetici REKTÖR'dür.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini nasıl yerine getirir.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini

- ♣ Harcama yetkilileri,**
- ♣ Malî hizmetler birimi ve**
- ♣ İç denetçiler** aracılığıyla yerine getirmektedir.

Mali hizmetler birimi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'dır.

Harcama Yetkilisi

Gerçekleştirme Görevlisi

Gerçekleştirme Görevlileri

İKS DEĞERLENDİRME RAPORU

- Üst yönetici idaresince her yıl hazırlanan **iç kontrol sistemi değerlendirme raporunu** onaylayarak MYK MUB'a iletilmesini sağlar.

Üst Yöneticiler İçin İK ve İD Rehberi

DÜZENLEMENİN ADI	DAYANAĞI	DURUMU
<u>Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi</u>	5018 Md. 55	Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü internet sitesinde yer almaktadır.
<u>Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim El Kitabı</u>	5018 Md. 55	Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü internet sitesinde yer almaktadır.

- Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim El Kitabı
- Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi

İKS EYLEM PLANI

- Teşekkürler...