

GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu da mali yönetim ve kontrol sisteminin bütünüyle değiştirilerek, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği Normlarına uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Kamu mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin kurulmasını ve bunun bir unsuru olarak da idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde iç kontrol faaliyet ve süreçlerinin tasarlanıp uygulanmasını öngörmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları; anılan Kanununun 55 inci maddesinin ikinci fıkrası ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesi gereği Maliye Bakanlığı tarafından Treadway Komisyonu Sponsor Örgütler Komitesi (COSO) modeli, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde belirlenmiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” hazırlanarak, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu Tebliğde; Kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bu çerçevede, kamu idareleri tarafından görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlerle ilgili belirlenebilecek ayrıntılı standartlar, 5018 Sayılı Kanuna, ilgili diğer mevzuata ve kamu iç kontrol standartlarına uygun olmak ve idareye ilişkin özellikli süreçleri kapsamak zorundadır. İdarelerce gerek görülmesi halinde hazırlanabilecek İdare Ayrıntılı İç Kontrol Standartları, idarelerin yasal ve idari yapıları, personel ve mali durumları gibi her bir idarenin kendine özgü koşulları dikkate alınarak katılımcı yöntemlerle belirlenecek ve üst yönetici onayını izleyen on işgünü içinde Maliye Bakanlığına gönderilecektir.

A. İç Kontrolün Tanımı, Özellikleri ve Genel Esasları:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “İç Kontrol Sistemi” başlıklı beşinci kısmının 55-67 nci maddelerin arasında başlıklar itibariyle iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve isleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı), muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları,

muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol; "İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanarak, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenip, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağını, ayrıca Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun da sistemlerin koordinasyonunu sağlayarak kamu idarelerine rehberlik hizmeti vereceğini düzenlemiştir.

Kanunun 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.

Kanunun 57 inci maddesinde ise, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmiş, 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,
- Kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması,

bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınması öngörülmüştür.

Diğer taraftan; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3 üncü mükerrer Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönelmeliğin "İç kontrol standartları" başlıklı 5 inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 7 nci maddesinde ise iç kontrolün unsurları ve genel koşulları aşağıda belirtildiği gibi yer almıştır.

a) Kontrol ortamı:

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

b) Risk değerlendirmesi:

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

c) Kontrol faaliyetleri:

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

d) Bilgi ve iletişim:

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

e) Gözetim:

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

5018 sayılı Kanunun yukarıdaki hükümleri ve iç kontrole ilişkin uluslararası standartlardan temel bir çerçeve belge olan COSO raporu bağlamında iç kontrol;

- Bir amaç değil, idareyi hedeflerine ulaştırmak amacıyla kullanılan bir yönetim aracıdır.
- Sadece form, belge ve el kitabı şeklindeki çalışmalar değil, teşkilatı, personeli ve yönetim tarzını da içeren, süreklilik arz eden ve sistematik bir nitelik taşıyan uygulamalar bütünüdür.
- Süreçler içerisinde yerleşiktir ve süreçlerde rol alan görevlilerce uygulanır.
- Bir olay değil, sürekli ve sistematik bir nitelik taşır.
- Bir yönetim aracı olarak risk esastır.
- Makul bir güvence sağlar.

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.

B. İç Kontrol Alanında Standartlar ve İç Kontrol Sisteminin Bileşenleri

İç kontrol alanında uluslararası uygulamalarda esas alınabilecek birden fazla standart bulunmaktadır. Maliye Bakanlığınca çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26 Aralık 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu tebliğ uluslararası standartlardan COSO ve INTOSAI iç kontrol standartlarını esas almıştır.

Diğer bir ifade ile Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat, COSO modelini esas alan bir iç kontrol sisteminin kurulmasını öngörmektedir.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan tebliğde (5) başlık altında toplam (18) standart ve her bir standart için gerekli genel şartlar belirlenmiş bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla;

1-Kontrol Ortamı Standartları

- Standart: 1. Etik Değerler ve Dürüstlük
- Standart: 2. Misyon, organizasyon yapısı ve görevler
- Standart: 3. Personelin yeterliliği ve performansı
- Standart: 4. Yetki Devri

2- Risk Değerlendirme Standartları

- Standart: 5. Planlama ve Programlama

Standart: 6. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

3- Kontrol Faaliyetleri Standartları

Standart: 7. Kontrol stratejileri ve yöntemleri

Standart: 8. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi

Standart: 9. Görevler ayrılığı

Standart: 10. Hiyerarşik kontroller

Standart: 11. Faaliyetlerin süreklilięi

Standart: 12. Bilgi sistemleri kontrolleri

4- Bilgi ve İletişim Standartları

Standart: 13. Bilgi ve iletişim

Standart: 14. Raporlama

Standart: 15. Kayıt ve dosyalama sistemi

Standart: 16. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

5- İzleme Standartları

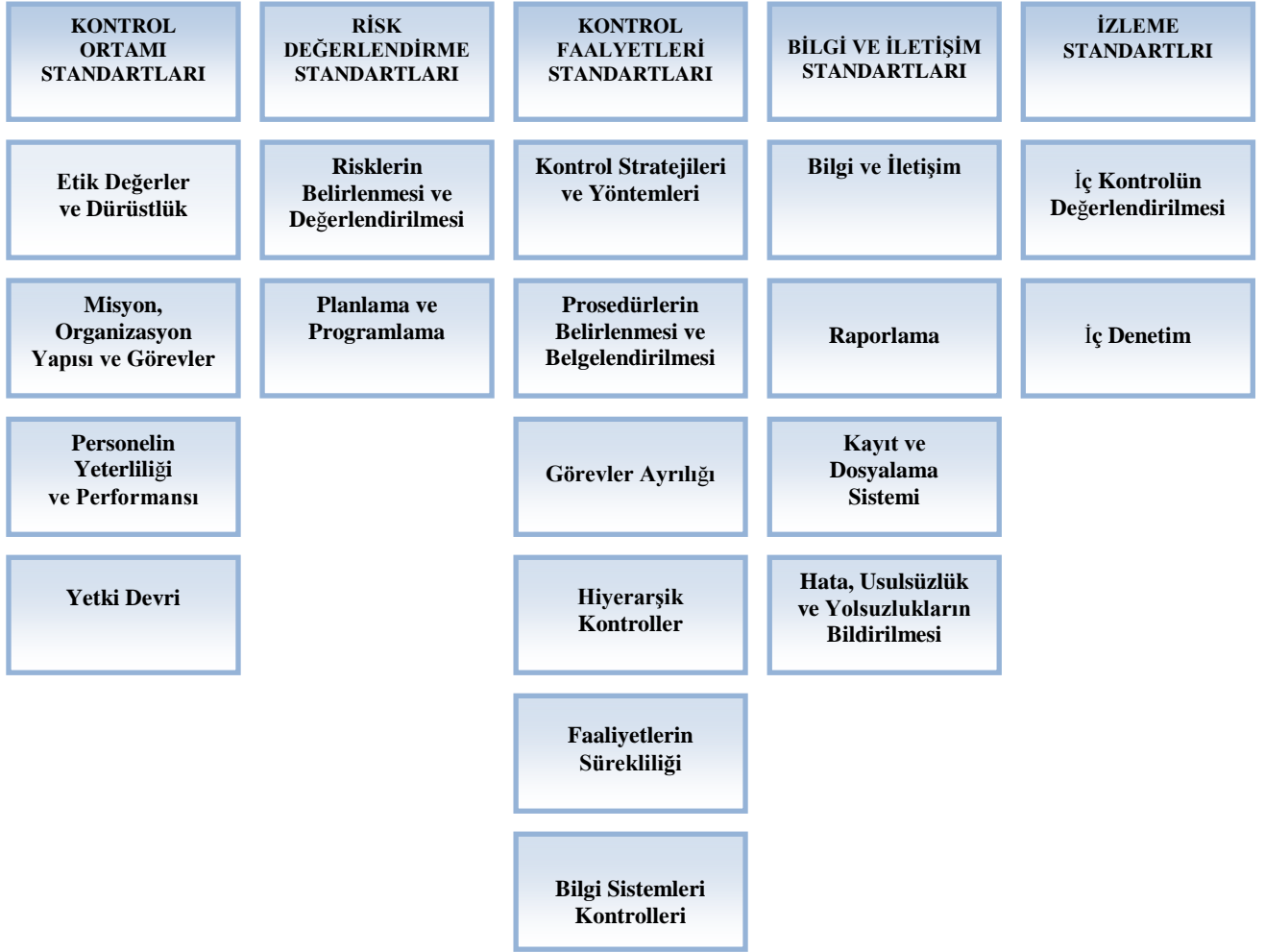
Standart: 17. İç kontrolün değerlendirilmesi

Standart: 18. İç denetim

şeklindedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile belirlenen (5) bileşen ve her bileşen altındaki toplam (18) standart aşağıdaki gibi de şematik edilebilir.

İÇ KONTROL STANDARTLARI ŞEMASI



Kalkınma Ajansları Mevzuatında İç Kontrol

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11. Maddesinde;

“İç kontrol sistemi, Ajans gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, Ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile belirlenir.

İç kontrol sistemi, iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikayetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilir ve Müsteşarlığa rapor halinde sunulur.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 11. Maddesinde ise;

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

Ajansımız bünyesinde İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu ve İzleme ve Yönlendirme Grubu kurulmuş olup iç kontrol konusundaki çalışmalar devam etmektedir.