

T.C.  
MALİYE BAKANLIĞI  
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

ÜST YÖNETİCİLER İÇİN

**İÇ KONTROL  
VE  
İÇ DENETİM**

EL KİTABI

## SUNUŞ

Türkiye'de, kamu mali yönetimi ve kontrolü alanında son yıllarda önemli bir değişim süreci yaşanmıştır. Bu değişimin en önemli unsuru, kuşkusuz, 1927 yılından bu yana uygulanan 1050 sayılı Muhasebei 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 kullanımını 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 arttırılmış 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 el kitabı, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin önemli unsurları olan iç kontrol ve iç denetim hakkında üst yöneticilerin bilgilendirilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Ankara, 2006

# İÇ KONTROL

## I. İÇ KONTROLÜN TANIMI VE İDAREYE KATKISI

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

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;

- kamu kaynaklarının etkin, etkili, ekonomik 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 Kontrolün Özellikleri

•İç kontrol, idarenin hedeflerinin gerçekleştirelmesi ve etkili bir yönetim için üst yöneticinin kullanacağı en önemli araçtır.

- İç kontrol faaliyetleri, sürekli ve sistematik bir Şekilde ve yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.
- İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde riskli alanlara öncelik verilir.
- İç kontrol sorumluluğu, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar.
- İç kontrol mali ve diğer kontroller bütünüdür.
- İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.
- İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında saydamlık, hesap verebilirlik, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik gibi iyi mali yönetim ilkeleri esas alınır.

## **II. İ KONTROL ALANINDAKİ AKTÖRLER**

### **st Yönetici**

st yöneticiler, idarelerinde mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesinden sorumludurlar.

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

st yöneticiler, iç kontrol sistemine ilişkin sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve i denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

### **Harcama Yetkilisi**

Harcama yetkilileri görev ve yetki alanları çerçevesinde, i kontrolün iŐleyiŐinden sorumludurlar.

### **Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi**

Mali hizmetler birimi yöneticisi, yönetimin iç kontrole yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli çalışmaları yapar ve ön mali kontrol faaliyetinin yürütülmesini sağlar.

### **Muhasebe Yetkilisi**

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

### **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.

### **Maliye Bakanlığı**

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

Mali yönetim ve iç kontrol merkezi uyumlaştırma fonksiyonu kapsamında Maliye Bakanlığı; düzenleme yapma, iç kontrol sistemini izleme, eğitim, yönlendirme ve koordinasyon ile işbirliği görevlerini yerine getirir.

## **III. ÜST YÖNETİCİNİN İÇ KONTROLE İLİŞKİN GÖREVLERİ**

- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ile kullanımını sağlamak,
- 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,
- 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,

İç kontrol güvence beyanını düzenleyerek idare faaliyet raporuna eklemek,

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,

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,

Harcama yetkililerinin talebi üzerine harcama birimlerinin bazı mali işlemlerinin destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yerine getirilmesine onay vermek.

# İÇ DENETİM

## I. İÇ DENETİMİN TANIMI VE İDAREYE KATKISI

*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.*

İç denetim faaliyeti, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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.

İç denetim, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır.

**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.

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.

### **İç Denetimin Özellikleri**

- İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.

- İç denetim, genel kabul görmüş iç denetim standartlarına uygun olarak 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.

### **İç Denetim Türleri**

İç denetim, aşağıda belirtilen denetim türlerinden bir veya birkaçını kapsayacak şekilde risk odaklı olarak yapılır.

**Uygunluk denetimi:** Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir.

**Performans denetimi:** Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

**Mali denetim:** Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

**Bilgi teknolojisi denetimi:** Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

**Sistem denetimi:** Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.



## **II. İÇ DENETİM ALANINDAKİ AKTÖRLER**

### **Üst Yönetici**

Üst yöneticiler, idarelerinde iç denetim faaliyetinin oluşturulması ve yürütülmesini sağlamakla yükümlüdürler.

Üst yöneticiler, iç kontrol sistemine ilişkin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken iç denetçilerin nesnel güvence sağlama ve danışmanlık hizmetlerinden yararlanırlar.

### **İç Denetim Birimi Yöneticisi (Başkanı)**

Üst yöneticiye doğrudan bağlı olan iç denetim birimi yöneticisi (başkanı), idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek üzere iç denetim faaliyetinin, bağımsız ve tarafsız olarak, mevzuata, standartlara ve rehberlere uygun bir şekilde yürütülmesinden sorumludur.

### **İç Denetçiler**

İç denetçiler, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetim standartları ve etik kurallarına uygun olarak iç denetim faaliyetini yürütürler.

### **Harcama Yetkilisi**

Harcama yetkilileri, iç denetçi tarafından birimlerinde yapılacak denetimler sırasında her türlü bilgi ve belgeyi sağlamak, denetim sonuçlarına ilişkin olarak istenecek açıklamaları yapmak ve alınması gereken önlemleri almakla sorumludurlar.

### **Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi**

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

### **Maliye Bakanlığı**

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

sistemini izleme, eğitim, yönlendirme ve koordinasyon ile işbirliği fonksiyonlarını yerine getirir.

### **III. ÜST YÖNETİCİNİN İÇ DENETİME İLİŞKİN GÖREVLERİ**

- Bakanlıklar ve bağlı idarelerde sertifikalı adaylar arasından iç denetçi atanmasını ve görevden alınmasını talep etmek,
- Bakanlıklar ve bağlı idareler dışındaki idarelerde sertifikalı adaylar arasından iç denetçi atamak ve görevden almak,
- İdaresindeki iç denetçi sayısının beşten fazla olması halinde iç denetçiler arasından birini koordinasyonu sağlamakla görevlendirmek,
- İç denetçiler tarafından hazırlanan yıllık iç denetim programını onaylamak,
- İç denetçilerin program kapsamında ve program dışı iç denetim görevlendirmelerini yapmak,
- 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,
- İç denetim birimi tarafından hazırlanan yönerge ve değişikliklerini onaylamak,
- İç denetçilerin mesleki yönden gelişmesi, yenilikleri izlemesi ve çalışma isteklerinin artması için gerekli tedbirleri almak,
- İç denetçilerle ilgili olarak, disiplin ve sicil amirleri, görevde yükselme ve atama gibi mevzuatta yapılması gereken değişikliklerle ilgili çalışmalarını koordine etmek,
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile iletişim kurmak.