

İÇ DENETÇİ ATAMALARINDA UYULACAK ESAS VE USULLER HAKKINDA TEBLİĞ

1. Giriş

(1) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin gereği olarak kamu idareleri bünyesinde iç denetim faaliyetinin kurulmasını öngörmektedir.

(2) İç denetim, Kanunda mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanmıştır.

(3) Kanunun 1 inci maddesinde; "kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak" şeklinde belirlenen amaca ulaşılması, etkin işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığını gerektirmektedir.

(4) Diğer yandan, iç kontrol sisteminin işletilmesi bu sistemin önemli bir unsuru olarak tanımlanan iç denetimin etkinliğine bağlıdır.

(5) 5018 sayılı Kanunda iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı öngörülmüştür. İç denetçilerin, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun¹ (İDKK) koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitimine tâbi tutulup bu eğitimi başarıyla tamamlayan sertifikalı adaylar arasından atanması gerekmektedir. Genel esas bu olmakla birlikte, geçiş sürecinde Kanunun geçici 5 inci maddesinde belirtilen denetim elemanlarının 31/12/2007 tarihine kadar iç denetçi kadrolarına atanabilecekleri öngörülmüştür.

(6) 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla iç denetçi kadroları ihdas edilmiş ve iç denetçilerin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

(7) 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeye tabi kurumların iç denetçi kadroları 6/8/2006 tarih ve 26251 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2006/10809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla tahsis edilmiştir. Mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarının ihdası için ayrı bir Kararname taslağı Başbakanlığa gönderilmiştir. Ayrıca, iç denetçilere 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararneme uyarınca yapılacak ek ödemeye ilişkin esas ve usuller 5/8/2006 tarih ve 26250 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2006/10808 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmiştir.

(8) Dolayısıyla, iç denetçi atamaları yapılabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler (mahalli idareler hariç) tamamlanmıştır.

(9) Kapsama dahil kamu idarelerince iç denetçi atamalarının yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmesi gerekmekte olup, iç denetçi atamalarında tereddüde düşülmemesi bakımından aşağıdaki açıklamaların yapılmasına gerek duyulmuştur.

2. İç Denetime Geçiş Sürecinde İç Denetçiliğe Yapılacak Atamalarda Uyulacak Usul ve Esaslar

(1) İç denetçilerin görevleri 5018 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde düzenlenmiştir. 12/7/2006 tarih ve 26226 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile iç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar belirlenmiştir. Ayrıca, iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi ve sertifikalandırılmasına ilişkin esasları düzenleyen İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği ise 8/10/2005 tarih ve 25960 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İç denetime ilişkin diğer düzenlemelere (yönergeler, denetim el kitapları ve rehberler) ilişkin çalışmalar ise devam etmektedir.

2.1. İç Denetim Birim Başkanlıkları

(1) 5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 63 üncü maddesinin son fıkrasında "Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yönetime bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir." hükmü yer almıştır.

(2) Buna göre, kamu idarelerinde iç denetim birimi başkanlıklarının kurulabilmesi İDKK'nın uygun görüşüne bağlıdır. Atanan iç denetçi sayısı beş ve üzerinde belirlenen idarelerin iç denetim birimi başkanlığı kurmalarına Kurulumuzca genel uygun görüş verilmiştir. Bu hususta ayrıca İDKK'nın görüşünün sorulmasına gerek yoktur. Ancak, iç denetim birim başkanı olarak görevlendirilenler Kurula bildirilecektir.

2.2. Geçiş Sürecinde Kamu İdarelerinde İç Denetçi Olarak Atanabilecekler

(1) Yukarıda belirtilen düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu idarelerinde iç denetime geçişin ilk adımı olarak bu görevi yerine getirecek iç denetçilerin atamaları yapılabilecektir. Ancak, 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin 8 inci fıkrası gereğince;

- İç denetçi sayısı on ve üzerinde belirlenen kamu idareleri, 31.12.2006 tarihine kadar, tahsis edilen iç denetçi kadro sayılarının en fazla yarısına kadar atama yapabilecektir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Orta Doğu Teknik Üniversitesi bu sınırlamaya tâbi değildir.

- İç denetçi sayısı ondan (10) az olan kamu idarelerinin iç denetçi kadrolarına 31.12.2006 tarihine kadar atama yapılamayacaktır.

(2) Sözü edilen kamu idarelerince 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca iç denetçiliğe yapılacak atamalar henüz sertifikalı iç denetçi bulunmaması nedeniyle 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde sayılan denetim elemanları arasından yapılabilecektir. Anılan maddenin birinci fıkrasında;

"31.12.2005 tarihi itibarıyla;

c) Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi, Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi, Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Bütçe Kontrolörü, Muhasebat Kontrolörü, Gelirler Kontrolörü, Millî Emlak Kontrolörü, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye İşletmeleri Kontrolörü, Hazine Kontrolörü kadrolarında çalışmakta olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kamu idarelerinde İç Denetçi,

d) Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlüklerde Müfettiş veya Kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahallî idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında İç Denetçi,

e) Muhasebe, Millî Emlak ve Vergi Denetmenleri ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar, özel bütçeli idareler ile mahallî idarelerde; Belediye Müfettişi ve Hesap İşleri Murakıbbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar, mahallî idarelerde İç Denetçi,

Olarak 31.12.2007 tarihine kadar atanabilirler."

hükmü yer almıştır.

(3) Bu hüküm uyarınca iç denetçiliğe atanabilmek için;

- 31.12.2005 tarihi itibarıyla geçici 5 inci maddenin birinci fıkrasının (c), (d) ve (e) bentlerinde sayılan kadrolarda/görevlerde çalışmakta olmak,

- Veya bu görevlerde daha önce en az beş yıl (yardımcılık ve stajyerlikte geçen süreler hariç) bulunmuş olmak, gerekmektedir.

(4) Buna göre geçici 5 inci maddenin;

(c) bendinde sayılanlar tüm kamu idarelerinde,

(d) bendinde sayılanlar; sadece kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahallî idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında,

(e) bendinde sayılanlardan Maliye Bakanlığı denetmenleri ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar, sadece özel bütçeli idareler ile mahallî idarelerde; Belediye Müfettişi ve Hesap İşleri Murakıbbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar ise, sadece mahallî idarelerde, iç denetçi olarak atanabileceklerdir.

2.3. İç Denetçi Atamalarında Uyulacak Esaslar

(1) 5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 65 inci maddesinin son fıkrası uyarınca, iç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yönetici tarafından atanır. Geçici 5 inci maddenin son fıkrası gereğince iç denetçi atamalarında ilgilinin ve idaresinin muvafakati alınır. Atama işlemlerinin yürütülmesinde, 5018 sayılı Kanunun 65 ve geçici 5 inci maddeleri ile 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi hükümlerinin yanında 657 sayılı Kanunun genel hükümlerine de uyulması gerektiği açıktır.

(2) İç denetçi atamalarında idari uyumsuzluklara sebebiyet verilmemesi açısından, personelin hiyerarşik ve özlük hakları bakımından daha üst göreve atanmasında idarenin muvafakat vermesi gerektiği yönündeki Danıştay kararları dikkate alınarak muvafakat verilmesi uygun olacaktır.

2.4. İç Denetçilere Verilecek Eğitim ve Sertifika

(1) 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinin son fıkrası uyarınca atanan iç denetçiler eğitime tâbi tutulacaklardır. Söz konusu eğitim; 8 Ekim 2005 tarih ve 25960 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliğinin geçici 2 nci maddesi uyarınca, iç denetim sertifika programında yer alan eğitim konularını ihtiva edecek şekilde Maliye Bakanlığınca verilecek ve üç ay süreli olacaktır.

(2) Eğitimin takvimi, programı, katılımcıları ile diğer hususlar ayrıca duyurulacaktır. Geçici 5 inci madde kapsamında atanan iç denetçilerin Maliye Bakanlığınca verilecek eğitime katılması zorunlu olup, bu eğitime iştirak edenlere iç denetçi sertifikası verilecektir.

2.5. Tereddütlü Hususlara İlişkin Açıklamalar

İç denetçi atamalarında, uygulamada tereddüte düşülebilecek bazı hususlar aşağıda açıklanmıştır.

1. (1) Herhangi bir bakanlığın bağlı kuruluşunda müfettiş veya kontrolör olarak görev yapanlar, bağlı oldukları bakanlığa veya bir bakanlığın müfettişi o bakanlığın bağlı kuruluşuna iç denetçi olarak atanabilecek midir?

(2) 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinin (d) bendinde; bakanlık, müsteşarlık, başkanlık ve genel müdürlüklerde müfettiş veya kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanların kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olabilecekleri öngörülmüştür. Buna göre, herhangi bir bakanlığın bağlı kuruluşu olan bir genel müdürlük müfettişi kendi idaresi olan genel müdürlüğün iç denetçiliğine atanabileceği gibi özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde veya sosyal güvenlik kurumlarında da iç denetçi olabilecektir.

(3) Burada tereddüt; "kendi idarelerinde" ibaresinden kaynaklanmaktadır. Kanundaki "kendi idareleri" ibaresinin bağlı kuruluşun bağlı olduğu bakanlığı da kapsadığı ve bunların bağlı olunan bakanlığın iç denetçi kadrolarına da atanabilecekleri öne sürülebilir. Ancak bakanlıkların bağlı kuruluşları ayrı teşkilat kanunları olan, görev ve fonksiyonları farklı ayrı idareler olduğundan, bağlı kuruluş müfettiş ve kontrolörlerinin bağlı oldukları bakanlığa veya bakanlık müfettiş ve kontrolörlerinin bağlı kuruluş iç denetçiliğine atanmaları mümkün bulunmamaktadır.

(4) Bakanlık müfettiş ve kontrolörleri o bakanlığa bağlı kuruluşlardan 5018 sayılı Kanunun I sayılı cetvelinde yer alan kurumlara iç denetçi olarak atanamayacak, ancak o bakanlığa bağlı olsun olmasın aynı Kanunun II sayılı cetvelinde sayılan özel bütçeli idarelerin tümüne iç denetçi olarak atanabileceklerdir.

Örnek:

a) Millî Eğitim Bakanlığının bağlı kuruluşu olan ve özel bütçesi bulunan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü müfettişleri Millî Eğitim Bakanlığında veya Millî Eğitim Bakanlığı müfettişleri bu Genel Müdürlükte iç denetçi olabilecekler midir?

Millî Eğitim Bakanlığı müfettişleri istemeleri halinde bakanlığın bağlı kuruluşu olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğünde (YURTKUR) iç denetçi olabileceklerdir. Zira YURTKUR 5018 sayılı Kanun uyarınca özel bütçeli bir kuruluştur.

b) Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü müfettişleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığında, anılan Bakanlık müfettişleri de Karayolları Genel Müdürlüğünde iç denetçi olarak atanabilecekler midir?

Bu durumda öncekinden farklı bir sonuç çıkmaktadır; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı müfettişleri bakanlığın bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü iç denetçiliğine atanamayacaklardır. Zira Karayolları Genel Müdürlüğü 5018 sayılı Kanunda genel bütçeli bir kuruluş olarak sayılmıştır.

2. (1) 31/12/2005 tarihinden sonra naklen başka bir bakanlığa/kuruma atanan bir müfettiş veya kontrolör istemesi halinde geçici 5 inci madde uyarınca 31/12/2005 tarihi itibarıyla çalıştığı bakanlığa/kuruma ait iç denetçi kadrosuna mı, yoksa halen çalıştığı bakanlığa/kuruma ait iç denetçi kadrosuna mı atanacaktır?

(2) 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde; 31/12/2005 tarihi itibarıyla "Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlüklerde Müfettiş veya Kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahallî idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi" olarak atanabilirler denildiğinden, bu durumda 31/12/2005 tarihi itibarıyla çalıştıkları kurumlardan başka idarelerin müfettişlik veya kontrolörlük kadrolarına naklen atananlar yeni görev yaptıkları idarelerin değil, 31/12/2005 tarihi itibarıyla görev yaptıkları idarelerin iç denetçi kadrolarına atanabilirler.

Örnek:

31/12/2005 tarihi itibarıyla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığında görev yapan bir müfettişin 15/3/2006 tarihinde Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına naklen müfettiş olarak atandığını varsayalım. Bu kişi 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca, istemesi halinde Sağlık Bakanlığının iç denetçi kadrolarına mı, yoksa 31/12/2005 tarihi itibarıyla görev yaptığı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı iç denetçiliğine mi atanabilecektir?

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına naklen atanan müfettiş, halen görev yaptığı Sağlık Bakanlığının değil, 31/12/2005 tarihi itibarıyla çalıştığı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının iç denetçi kadrosuna atanabilecektir.

3. (1) 31/12/2005 tarihi itibarıyla bir kurumda müfettiş veya kontrolör olarak çalışmakla beraber, geçmişte bir başka idarede en az 5 yıl müfettişlik veya kontrolörlük yapanlar her iki idarede de iç denetçi olarak atanabilirler. Buna karşılık 31/12/2005 tarihi itibarıyla bir kurumda idari görevde bulunanlardan geçmişte bir başka idarede en az 5 yıl müfettiş veya kontrolörlük yapanlar yalnızca geçmişte müfettiş veya kontrolörlük yaptığı idarelerde iç denetçi olarak atanabilirler.

4. (1) 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca bir kamu idaresinde iç denetçi olarak atananlar istemeleri halinde eski kadrolarına/görevlerine dönebilecekler midir?

(2) Geçici 5 inci maddenin 5436 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki madde metninde "Bu şekilde anılan görevlere atananlar, talepleri üzerine, önceki kurumlarında kariyerlerine veya mesleklerine uygun kadrolara tekrar atanırlar." hükmü bulunmaktayken, bu hüküm 5436 sayılı Kanunla madde metninden çıkarılmıştır. Değişiklik öncesi düzenleme geçiş sürecinde iç denetçiliğe atananların geri dönüşünü yasal bir hak olarak düzenlediğinden idarelerin buna uyması zorunluluktur. Ancak bugün itibarıyla madde metninde böyle bir emredici hüküm bulunmadığından geri dönüş konusunda daha önce görev yapılan kurumların takdir yetkisinin bulunduğu düşünülmektedir.

(3) Özetle, 5436 sayılı Kanunla 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde yapılan değişiklik sonrasında iç denetçiliğe atandıktan sonra, önceki görevine dönmek istenilmesi halinde bu konuda genel hükümler uygulanacaktır.

2.6. Diğer Hususlar

(1) Kamu idareleri tarafından yukarıda belirtilen usul ve esaslara uygun olarak iç denetçiliğe yapılan atamaların İDKK'ya bildirilmesi gerekmektedir.

(2) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öngörülen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin temel unsurunu oluşturan iç denetim faaliyetinin etkin bir şekilde kurulabilmesi ve yürütülebilmesi kamu idarelerinin ve özellikle üst yöneticilerin bu konuda gösterecekleri hassasiyete bağlıdır. İç denetim sisteminin beklenen yararları sağlanması ve işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesi bakımından geçiş sürecinde iç denetçiliğe yapılacak atamalarda yukarıda belirtilen düzenlemelere hassasiyetle uyulması ve idarelerce gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Tebliğ olunur.

¹ İDKK'nun çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar 8 Ekim 2005 tarih ve 25960 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir.