

*Bu makale Mali Hukuk Dergisinin 132 nci sayısında (Kasım-Aralık 2007) yayımlanmıştır.*

## **İÇ DENETİM MERKEZİ UYUMLAŞTIRMA BİRİMİ (İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU)**

Ramazan AKTAŞ

İç Denetçi, Maliye Bakanlığı  
raktas1001@gmail.com

### **I- GİRİŞ**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idareleri bünyesinde iç denetim faaliyetinin kurulması ve iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılması öngörülmüştür. Söz konusu Kanunun 66 ncı maddesi uyarınca da, Türkiye’de iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi olarak Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun kurulması hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun başkan ve üyeleri 30.06.2004 tarihinde göreve başlamıştır<sup>1</sup>. Bugün itibariyle Kurul, 6 üye ile görevine devam etmektedir.

Şüphesiz, 5018 sayılı Kanun, Türk kamu idari yapısına yeni bir denetim anlayışı getirmiştir. Geçmişten gelen denetim kültürü yanında, iç denetçilik sisteminin kendine nasıl bir yer edineceği zaman içinde görülecektir. 5018 sayılı Kanun, aslında Türk mali sistemini yeniden ele almıştır. En önemli ilkeleri, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde, mali saydamlık ve hesap verebilir bir anlayışla yönetilmesidir. Getirilen yeni sistemi bir bütün olarak ele almak gerektir. Sistemin parçalarından birinin eksik çalışması veya istenildiği düzeyde geliştirilememesi, bütünün aksaması sonucunu doğuracaktır. Bu açıdan, kamu mali yönetimimize getirilen yönetim sorumluluğu ilkesinin başarıyla uygulanabilmesinin olmazsa olmazlarından birinin, iç denetçilik sisteminin yeterince güçlendirilmesinden geçtiği açıktır.

İç denetim, ülkemiz dışında tüm dünyada gerek Kıta Avrupası ve gerekse Anglo Saxon kültürlerden gelen farklı ülkelerde başarılı şekilde uygulanmaktadır. İç denetim sisteminin olmadığı bazı ülkeler ise, faydalı buldukları bu sistemi ülkelerinde kurmaya çalışmaktadırlar. Aynı sistem, genel kabul görmüş mesleki standartları, etik kuralları ve uygulama rehberleri ile Türkiye’de de kısa zamanda büyük önem kazanacaktır. Denetim alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları ile uluslararası standart ve uygulamalar böylece yakalanmış olacaktır.

Bununla beraber, bu sürecin kısa zamanda tamamlanması, iç denetçiliğin güçlü bir şekilde oluşturulması ve 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemin sorunsuz bir şekilde çalıştırılmasında en büyük görevlerden biri, iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi olarak İç Denetim Koordinasyon Kuruluna düşmektedir. Ancak, bu görevlerin başarıyla yapılabilmesi konusunda, Kurulun şu andaki yapısının yetersiz bulunduğu, iç denetime taraf olan olmayan herkesçe dile getirilmektedir.

---

<sup>1</sup> 30.06.2004 tarih ve 25508 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 01.03.2004 tarih ve 2004/7449 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

## II- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULUNUN YAPISI

### 1- Kurulun Oluşumu

Kurulun yapısı 5018 sayılı Kanunun 66 ncı maddesinde ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle belirlenmiştir. Buna göre Kurul, Maliye Bakanlığına bağlı ve 7 üyeden oluşmaktadır. 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 Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Üyeliğe atanacak olanların, Kanunun 67 nci maddesinde belirtilen görevleri yapabilecek niteliklere sahip olması şarttır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır.

Üyelerin görev süreleri 5 yıl olup, bu sürenin sonunda yeniden atanmaları mümkündür. Kurul, beş yıllık sürenin bitiminden iki ay önce ilgili bakanlıklardan aday bildirilmesini ister. Üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olursa, Kurul bir ay içinde durumu ilgili bakanlığa bildirir. Boşalan üyelik için ilgili bakanın bir ay içinde yapacağı öneri üzerine Bakanlar Kurulunca atama yapılır.

Ancak, bugün itibariyle Kurul bir eksik üye ile çalışmalarına devam etmektedir. Maliye Bakanlığı kanadından gelen üyeliklerden biri aylar önce boşaldığı halde, Kanuni düzenlemelere rağmen yerine hala atama yapılamamıştır.

Kanuna göre Kurul, çalışmalarını sırasında, gerekli gördüğü hallerde oy hakkı olmamak kaydıyla teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri de toplantılara davet edebilir.

Kurulun çalışma usul ve esaslarını düzenlemek üzere, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu Yönetmelik, verilen görevlerin yerine getirilmesi için Kurulun çalışmalarını düzenler mahiyetten uzaktır.

Kurulda görevlendirilenlerin kendi kurumlarındaki asli görevleri devam etmektedir. Bu günkü yapıda, başkanın asli görevi Muhasebat Genel Müdürlüğü, üyelerinin asli görevleri ise Hazine Müsteşarlığı Müsteşar Yardımcılığı, DPT Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kırıkkale Üniversitesi İİBF Fakültesi Öğretim Üyeliği, Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Fakültesi Öğretim Üyeliği ve İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Vekilliğidir.

### 2- Üyeliğin Sona Ermesi

Kurul üyeliği, üyenin;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin A/5 bendinde sayılan suçlardan dolayı kesinleşmiş ceza mahkûmiyetinin bulunması,
  - Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek bir hastalık veya sakatlığın, sağlık kurulu raporuyla tespit edilmesi,
  - Kurul üyeliğinden çekilmesi,
- hallerinde kendiliğinden sona erecektir.

Bunun dışında örneğin, ölüm hali Kurul üyeliğini sona erdiren haller arasında sayılmamıştır. Bunun dışında, üyelerin geldiği idaresindeki görevi sona erse, Kuruldaki üyeliği devam edecek midir? Örneğin; Maliye Bakanlığı kanadından gelen üyelere birinin öğretim üyeleri arasından atanması gerekmektedir. Bu üyenin Kurula atanmasından sonra öğretim üyeliği görevi sona erer ise, Kurul üyeliği devam edecek midir? Genel hukuk kurallarına göre böyle bir durumda üyeliğin devam etmesinde herhangi bir problem olmayabilir. Ancak üyeliklerin belli kurumları temsil ettiği düşünülürse, idaresindeki görevi sona eren üyenin üyeliğinin sona ermesi gerekmektedir. Kurul çalışmalarını aksatan bir üyenin durumunu düzenleyen bir husus da Yönetmelikte düzenlenmemiştir.

### 3- Sekreteryaya

Kurulun üyelerinin hangi nitelikte kaç kişiden oluşacağı Kanun ve Yönetmelikte düzenlenmiş olmakla beraber, organizasyon yapısı bu güne kadar belirlenebilmiş değildir. Hangi görevleri hangi nitelikte personel yapacak, Kurulda kaç kişi çalışacak soruları cevapsız beklemektedir. Bu soruları cevaplandırmada, mevcut kanuni düzenlemeler yetersiz kalmakta ve Kurulun kendisine verilen görevleri ne şekilde yerine getireceği belirsizliğini korumaktadır.

Kanunda hüküm bulunmamasına rağmen, İç Denetim Koordinasyon Kuruluna sekreteryaya görevi yapmak üzere Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bir dairenin görevlendirileceği Yönetmelikte hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, Kurulun sekreteryaya görevlerini yürütmek üzere Ocak 2004 tarihinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı "İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi" adında bir daire başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu daire, bu güne kadar iç denetime ilişkin kaynakları derlemiş, ikincil ve üçüncül düzey mevzuatın oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmış ve yapmaya da devam etmektedir.

Kurulun görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesinde yardımcı olmak üzere sekreteryanın görevleri Yönetmeliğin 18 inci maddesinde;

- Kurul toplantılarının düzenlenmesine ilişkin yazışmaları yapmak,
- Kurul toplantılarının tutanaklarını tutmak,
- Kurul tarafından alınan kararların gereğini yapmak,
- İç denetim standart ve yöntemleri, etik kuralları ile raporlama standartlarının uluslararası uygulamalarla uyumlu geliştirilebilmesi ve güncellenmesi için araştırma ve incelemeler yapmak,
- İç denetim rehber taslaklarının hazırlanması ve güncellenmesi konularında çalışmalar yapmak,
- İç denetim plan ve programlarına ilişkin görevleri yerine getirmek,
- Elektronik ortamda gönderilecek iç denetim raporlarına ilişkin, Kurulun belirleyeceği esas ve usuller dahilinde çalışmalar yapmak ve rapor sonuçlarını konsolide etmek,
- İç denetçilerin eğitimi ve sertifikalarına ilişkin Kurulun belirleyeceği esas ve usuller dâhilinde çalışmalar yapmak,
- Risk değerlendirme yöntemlerine ilişkin uluslararası gelişmeleri ve uygulamaları araştırmak ve Kurulu bilgilendirmek,

- İç denetime ilişkin mevzuat çalışmalarında Kurula yardımcı olmak,
  - Kurul raportörlüğünü yürütmek,
  - Yönetmeliğin 6 ncı maddesi kapsamında verilecek diğer görevleri yapmak,
- şeklinde sayılmıştır.

Kendisine verilen görevleri yapması için sekretaryada yeteri kadar personel görevlendirilecektir. Bu gün söz konusu dairede, Daire Başkanı başkanlığında, Devlet Bütçe Uzmanı, şef, çözümleyici ve programcılardan oluşan 11 personel görev yapmaktadır. Dairenin ikincil ve üçüncül düzey mevzuat çalışmalarına Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı iç denetçilerinden bazıları da geçici görevli olarak katılmaktadırlar.

Geçiş aşamasında, herhangi bir birim sekretarya görevini yapabilecek olmakla beraber, Kurulun kendi birimlerini kurmasında büyük fayda bulunmaktadır. Şu andaki yapı ile iç denetimin etkisizleşme tehlikesi vardır. Kanunun 67 nci maddesinde Kurulun görevleri sayılırken “... belirlemek/hazırlamak/düzenlemek ...” denilmektedir. Oysa, uygulamada çalışmalar Kurula bağlı olmayan bu dairece yapılmakta ve bir husus son noktada Kurulun gündemine gelmekte ve üyelerce gözden geçirilerek karara bağlanmaktadır. Kurulun bütün görevleri düşünüldüğünde, ileride söz konusu dairenin bu görevlerin tamamını yapabileceği mümkün de görünmemektedir.

Kanunun 67 nci maddesinde sayılan görevleri ve kendisine yüklenen fonksiyonları göz önüne alındığında ayda dört defa toplanan ve asli işi İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeliği olmayan üyeleri bulunan ve sekretarya hizmeti dahi başka birim tarafından yürütülen İç Denetim Koordinasyon Kurulunun öngörülen fonksiyonları ifa etmesi zor görünmektedir. Kurulun bu nedenle daha etkin bir organizasyon yapısına kavuşturulması zorunlu gözükmemektedir<sup>2</sup>.

Türkiye’de iç denetimin yerleşebilmesi ve etkin bir şekilde çalışabilmesinin en olmazsa olmazlarının başında, iç denetimi organize edecek, uyumlaştıracak İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun güçlü bir şekilde örgütlenmesi gelmektedir. Bu günlerde, değişimi destekleyenlerin ve değişime karşı çıkanların çabasının bir sonucu mudur bilinmez, Kurulun, gelecekteki yapısına ilişkin her gün yeni bir söylenti ortaya çıkmaktadır. Bu söylentilerden, Kurulun yapılandırılmasının yakın olduğu, yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.

Güçlü bir örgütlenme için, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun idari ve mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Kurulu, gelecekte tüm kamuda denetimi organize eden üst kurul olarak da düşünebiliriz. Kurula verilen görevler basit görevler değildir. Türkiye çapında iç denetimi organize edip uyumlaştıracaktır. Bunun için, kararlarını bağımsızca alabilmesi ve yeterli donanıma sahip olması gerekmektedir.

Mevcut uygulamaya göre Kurul üyeleri hem kendi kurumlarında asli görevlerine (örneğin müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, üniversite hocalığı), hem de İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeliğine devam etmektedirler. Asli görevi kurul üyeliği olmayan üyelerin, asli görevindeki iş ehemmiyet ve yoğunluğundan, zamanlarının ve çalışma enerjilerinin ancak belli bir kısmını Kurul çalışmalarına ayırabilecekleri ileri sürülmektedir. Bu iddianın gerçekleşmesi halinde, Kurul çoğunlukla eksik toplanacak, kararlar yeterli tartışma olmadan alınacaktır. Bu riskin ortadan kaldırılması ve güçlü bir Kurul için, üyeliklerinin daimi olması gerekmektedir. Üyelerin asli görevleri, Kurul üyeliği olmalı ve kadroları İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nda bulunmalı, maaşlarını Kuruldan almalıdırlar.

---

<sup>2</sup> Hikmet TOSUN & A.Uğur CEBECİ “5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006, s.172

### III- GÖREV, YETKİ VE FONKSİYONLAR

#### 1- Kanunun 67 nci Maddesi ve Yönetmelikte Sayılan Görevler

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 67 nci maddesinde ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütecektir.

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek. Bu kapsamda, Kamu İç Denetim Standartları ve Kamu İç Denetimi Raporlama Standartları hazırlanıp, yayınlanmıştır. Denetim Rehberleri üzerinde ise çalışmalar devam etmektedir.

- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek. Kamu İç Denetiminde Risk Değerleme Rehberi hazırlanıp, yayınlanmıştır.

- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak. Bu görev Yönetmelikte, kamu idarelerinde iç denetim birimleri ile varsa diğer denetim birimleri arasında işbirliğini sağlamak şeklinde düzenlenmiş, buna dış denetim sistemi ile işbirliğini sağlama da eklenmiştir. Denetimin planlanması ve koordinasyonu, mükerrer denetimin engellenmesi, denetimin verimliliği ve maliyeti, ortak eğitim olanakları gibi hususlar ile karşılıklı olarak denetim faaliyetine ilişkin çalışma bilgilerine ulaşılması konularında işbirliği yapılacaktır. İç denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde iç denetim birimlerinin iyi uygulama örneklerinin tespit edilmesi ve bunun genelleştirilmesi gerekecektir. Dış denetim birimi Sayıştay ile işbirliği de önemlidir. Ancak bu işbirliği konusunda, tek tarafın görevinin olması yeterli değildir. İki taraf da bu işbirliği konusunda çaba göstermelidir.

- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak. İç denetçiler gelecek odaklı denetim yapacak, denetim görevi sırasında bir yolsuzluk ve usulsüzlük bulgusuna ulaştığında ise, durumu açıklığa kavuşturacak inceleme ve denetim çalışmalarını eksiksiz olarak tamamlayacak, yolsuzluk yapıldığına ilişkin tespitlerini ve elde ettiği delilleri ivedilikle üst yöneticiye intikal ettirecektir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu, uyumlaştırma birimi olarak, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortadan kaldırılmasına yönelik yönlendirmelerini tek elden yapacaktır.

- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak. İç denetim faaliyeti bir yıllık dönemi geçmemek üzere hazırlanan iç denetim programlarına göre yürütülecektir. İç denetim programlarında; denetlenecek alanlar ve konular, iç denetçilerin isimleri belirtilerek, zaman çizelgesine bağlanacaktır. Kurul, program dışı özel denetim yaptırılmasında kamu idarelerine önerilerde bulunabilecektir.

- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek. Aday belirleme sınav sonuçlarının değerlendirmesinden sonra başarılı olan adaylara, dört aydan az olmamak üzere eğitim verilecektir. İç denetçiler gerektiğinde hizmet içi eğitim, bilgi teknolojisi denetim eğitimi gibi eğitimlere tabi tutulacaktır. Eğitimlerin programlarını düzenlemek Kurulun görevidir. İç denetçilerin yurt dışı eğitim ve stajına ilişkin ilkeleri ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlemek de Kurulun görevleri arasındadır. İlk eğitimlerin tamamlanmasından sonra, iç

denetçiler aktif olarak denetim görevlerine başladıklarında buna ilişkin esasların belirlenmiş olması gerekmektedir.

- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak. Bu yardımın nasıl olacağı, bu güne kadar açığa kavuşturulmuş değildir. Görüş ayrılığı konu nasıl incelenecek, gelen raporlardan mı değerlendirme yapılacak, hangi tarafın haklı olduğu konusunda görüş/tavsiye mi yoksa kesin karar mı verilecek, taraflar buna uymazsa yaptırım olacak mı, açık değildir. Kurula buna ilişkin örnek olaylar gelmeye başladığında, bu açıklığa kavuşacaktır.

- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak. İç denetim raporları ile bunlar üzerinde yapılan işlemler, raporun üst yöneticiye sunulduğu tarihten itibaren iki ay içinde Kurula gönderilecektir. İç Denetim Birim faaliyet raporu da, şubat ayı sonuna kadar Kurula gönderilecektir. Kurul, iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunacak ve kamuoyuna internet ortamında, basın yoluyla veya yazılı olarak açıklayacaktır.

- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.

- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek. Kurul zaman zaman zaman tebliğler ile belirlemeler yapmaktadır.

- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek. Etik kurallar “Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları” adıyla belirlenip, duyurulmuştur.

- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek. Uluslararası standartlar bakımından iç denetim birimlerinin iç ve dış değerlendirmeye tabi tutulması ve dış değerlendirmelerin en az beş yılda bir defa yapılması gerekmektedir. Uluslararası standartlara göre, bir iç denetim biriminin dış değerlendirmesini, karşılıklı olmamak şartıyla, başka bir iç denetim birimi yapabilir. Ancak bu değerlendirmeyi tarafsız ve uzman bir birim olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulunun yapmasında fayda bulunmaktadır. Ancak, bugünkü organizasyon yapısıyla bunun yapılması mümkün değildir.

- İç denetçilerin sertifika sistemlerini düzenlemek ve izlemek. Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas Ve Usuller Kurul tarafından yayınlanmıştır. Buna göre, iç denetçilere üç yılda bir (A-1) düzeyinden (A-4) düzeyine kadar derecelendirilen (A) dereceli iç denetçi sertifikası verilir. İlk sertifika derecelendirmesi, iç denetim mesleğinde beş yıl geçtikten sonra yapılır. Uluslararası geçerliliği olan sertifikalardan birini alan iç denetçiye bir defaya mahsus olmak üzere bir üst derece sertifika verilir.

- Kurulca yapılan düzenlemelerin, iç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından uygulanıp uygulanmadığını izlemek ve değerlendirmek. Ancak, bu izleme ve değerlendirmelerden olumsuz bir sonuç çıkması halinde ne yapılacağı belirsizdir.

- İç denetçilerin, iç denetçilik itibarını zedeleyecek hareketlerde bulunduğuna dair Kurula intikal eden raporları incelemek, gerektiğinde iç denetçilerin sertifikaları yönünden görüşmek ve karara bağlamak. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24 maddesinde de iç denetçiliğin sona ermesiyle ilgili olarak (c) bendinde “iç denetçilik mesleği ile bağdaşmayan hareketlerde bulunduğu raporla bağlanması ve bu raporun Kurul tarafından görüşülerek sertifikasının iptal edilmesi” hali sayılmıştır.

- Kurulca hazırlanan yönetmelikleri, değişen ve gelişen şartlar bakımından, yılda en az bir defa gözden geçirmek.

Kurula verilen yukarıdaki görevlerin mevcut teşkilat yapısı ile yerine getirilemeyeceği açıktır. Kanun bütün olarak yürürlüğe girdiğinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu mevcut haliyle bırakalım üst yönetici ve iç denetçi arasındaki anlaşmazlıkların çözümündeki rolünü, merkezi yönetim kapsamındaki 135, sosyal güvenlik kurumları kapsamındaki 4\*, belediyeler kapsamındaki 3.225 ve il özel idareleri kapsamındaki 81 olmak üzere toplam 3.368 kamu idaresinden gelecek iç denetim raporları ile bunlar üzerinde yapılması gereken işlemler hakkında nasıl bir görev ifa edecektir? Kaldı ki, Kurul üyelerinin asli görevlerinin devam ettiği göz önünde tutulduğunda durum daha da karmaşık bir hale dönüşmektedir<sup>3</sup>.

## **2- Kurulun Belli Başlı Fonksiyonları**

5018 sayılı Kanununun 67 inci maddesindeki görevlerden benzer olanlar alanlar itibariyle sınıflandırıldığında, belli başlı fonksiyonlar ortaya çıkmaktadır.

### **a) 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.

### **b) 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.

### **c) 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.

### **d) Eğitim**

---

\* Bugün itibariyle 5018 sayılı Kanuna eki IV sayılı Cetvelde 2 kurum sayılmaktadır. Bunlar Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür.

<sup>3</sup> Hayrullah KELEŞ, "Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar", 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, s.268.

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.

#### **e) 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.

#### **f) İşbirliği**

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

#### **g) Bilgi Teknolojileri**

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

### **3- Kurulun Yetkileri**

Kurulun yetkileri Yönetmeliğin 7 nci maddesinde sayılmıştır. Kurulun yetkileri;

- Görev alanı ile ilgili konularda tebliğ, rehber ve kararlar yayımlamak,
- Kurula yapılan başvuruları değerlendirmek ve sonuçlarını izlemek,
- Gerekliğinde çalışma ve ihtisas grupları oluşturulmasını kararlaştırmak,
- Oy hakkı olmaksızın teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri toplantılara davet etmek,
- İç denetimle ilgili etüt, inceleme, araştırma ve diğer çalışmalar ile istatistikî verileri değerlendirerek, gerekli görülenleri yayımlamak,
- İç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından saklanacak bilgi ve belgeleri belirlemek,
- Görevinin gerektirdiği tüm bilgi ve belgeleri kamu idarelerinden istemek, şeklinde düzenlenmiştir.

Üyeler; Kanunun ve Kanun uyarınca çıkarılan yönetmeliklerin Kurula verdiği görevlerin yerine getirilmesinden sorumludurlar ve işlerinde gerekli dikkat ve özeni göstermek, çalışmalarında ve kararlarında tarafsız olmak zorundadır.

### **4- Başkanın Görevleri**

Kurula verilen görevlerin yapılmasında Başkan, Kurulun toplantılarına başkanlık ederek, çalışmaların verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki görevleri yapar.

- Kurulu temsil etmek.



- Kurulu toplantıya çağırarak ve toplantıyı yönetmek.
- Üyelerden birini başkan vekili olarak belirlemek.
- Alınan kararları ilgili kişi ve kamu idarelerine bildirmek.
- Kurul adına kamuoyunu bilgilendirmek.
- Kurul adına kamu idareleri ile doğrudan yazışma yapmak.

#### IV- KURULUNUN YAPILANMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

İç denetçilik sistemi, mali mevzuat yapımızın Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumlaştırılması çabaları kapsamında, kamu idari yapımıza girmiş bulunmaktadır. Artık bundan geri dönülmesi mümkün değildir. Uyumlaştırma eğilimi devam ettiği sürece, bu sistem Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi veya ona yakın şekilde zamanla idari yapımızda yerini alacaktır. Sistemin sorunsuz çalışabilmesi için, İç Denetim Koordinasyon Kurulu yapısında bir takım düzenlemeler yapılması zorunluluk arz edecektir.

##### 1- Kurulun Hukuki Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Kurul, Maliye Bakanlığına bağlı bir Kurul olarak düzenlenmiştir. Burada önemli olan bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş olmaktan öte, Kurulun özgürce müdahalesiz ve engelsiz çalışabilmesini sağlayacak şekilde örgütlenmesidir. Bunu sağlamak için, idari ve mali özerkliğinin olduğu, kendi bütçesinin bulunduğu yapılanma sağlanmalıdır.

Diğer bir alternatif, İç Denetim Koordinasyon Kurulunu üst Kurul haline getirilmesidir. İdari yapımızda, bu güne kadar bazı üst kurullar kurulmuş, kaçınılmaya çalışılsa da gelecekte yenileri de kurulacaktır. Bunlardan biri de İç Denetim Koordinasyon Üst Kurulu olmalıdır. Tüm kamuda kurulacak iç denetim sistemini uyumlaştıracak birimi, bu açıdan önemsiz görmemek gerekmektedir. Üst kurul olarak teşkilatlanma halinde idari ve mali özerklik yanında, tüzel kişilik de olacak ve bu durum Kurulun gücüne güç katacaktır.

Merkezi Kurullar (uyumlaştırma birimleri) iki şekilde yapılandırılabilir. Birinci durumda, kamu idarelerinde iç denetim sisteminin oluşturulmasında ve geliştirilmesinde düzenleyici, takip edici, izleyici bir role sahiptir. İkinci durumda birinci duruma ilave olarak kurulan iç denetim sisteminin kamu idarelerinde uygulamasında aktif rolü de vardır. İkinci durumda, iç denetçilerin atanmasında, denetim görevleri sırasında üst yönetici ile çıkan görüş ayrılıklarının çözümlenmesinde, iç denetçilerin görevden alınmasında daha aktif uygulayıcı roller üstlenilmiştir. Ayrıca, iç denetim birimlerinin kalite güvencesi programı kapsamında değerlendirmeye tabi tutulması için, doğrudan Kurul emrinde istihdam edilen denetçiler de istihdam edilir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte birinci duruma uygun rollere yer verilmiştir.<sup>4</sup>

İç denetim sisteminin Türkiye’de güçlü bir şekilde yapılanması için, Kurulun ikinci duruma uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Türkiye’nin kendine özgü bürokratik yapısının olduğu, yönetimde statükoculuk ve tutuculuk olduğu söylenir. Yönetimde statükoculuk ve tutuculuk, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapı geldikleri işlemleri

<sup>4</sup> H.Abdullah KAYA, “İç Denetim Sunumu”, 23-25.05.2006, Ankara.

ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmalarındır. İdare ve bürokrasi, kendi içinde değişmeye kapalı olduğu gibi, dışarıdan –siyasî iktidarlar da dahil- gelen değişme veya değiştirme girişimlerini de türlü yöntemlere başvurarak engellemede maharetlidir. Ülkemizde siyasî iktidarlar kendi programlarını uygulayabilme konusunda genellikle bürokrasi engeliyle karşılaşır<sup>5</sup>. Bu tür engellerin olması halinde, Kurulun yönlendirmesine duyarsız kalınabilir, talepler karşılanmayabilir. Kurula verilen görevlerin başarıyla yapılabilmesi için, bu sayılanlardan hiç birinin gerçekleşmemesi gerekmektedir. Kurulun yapılması gerçekleştirilirken, diğer ülke uygulamalarına da bakılabilir, ancak kendi bürokratik yapımız göz ardı edilmemelidir.

Avrupa Birliği üye ve aday ülke uygulamalarına bakıldığında, bu ülkelerin tamamına yakınında (Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi hariç) merkezi uyumlaştırma birimlerinin Maliye Bakanlıkları bünyesinde oluşturulduğu göze çarpmaktadır. AB Komisyonunun görüşü de bu yapının Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulması yönündedir<sup>6</sup>. Avrupa ülkelerindeki eğilimin devamı olarak, İDKK gelecekte de Maliye Bakanlığına bağlı olabilir. Ancak, özellikle Maliye Bakanlığı dışındaki bazı kesimlerin ve kimi iç denetçilerin buna karşı çıktığı bilinmektedir. Bu karşı çıkışın en büyük sebeplerinden biri, Maliye Bakanlığı içinde bazı kesimin değişime karşı çıktığı, İDKK'nun istenildiği gibi yapılandırılmayacağı, bazı engellemelerle karşılaşılacağı yönünde bir inanış bulunmasıdır. Bu endişeleri giderecek şekilde bir örgütlenme yapılırsa, Kurulun Maliye Bakanlığına bağlı olmasına kimsenin itirazı olmayacaktır.

## 2- Kurulun Teşkilat Yapısı

Kanun ve Yönetmelikte Kurulun teşkilat yapısına ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Düzenlemeler, Kurulun hangi nitelikte kaç kişiden oluşacağı ve görevlerinin ne olduğuna ilişkindir. Bu görevlerin hangi görevliler eliyle yürütüleceği sorusuna, Yönetmeliğe sekretarya hizmetlerinin Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı bir daire tarafından yürütüleceği yönünde hüküm konularak, şimdilik cevap bulunmuştur.

Ancak, iç denetim sistemi tüm kamuda çalışmaya başladığında Kurulun iş yükü oldukça artacak ve kendisine verilen görevlerin bu daire yardımı ile yürütülmesi mümkün bulunmayacaktır. Ki, bu daire Kurula bağlı bir daire değildir.

Etkin bir iç denetim için, Kurulun kendi teşkilat yapısı yeniden ele alınmalı, Kurul başkanının altında bir veya iki başkan yardımcılığı oluşturulmalıdır. Kanunda ve yönetmelikte sayılan görevlerden benzer olanlar aynı birime verilmek suretiyle, başkan yardımcılarının altında hizmet (görev) birimleri oluşturulmalıdır. Belli görevler belirlenen birimlerce yapılmalı, bu görevler üzerinde söz konusu birimler uzmanlaşmalıdır. Belli niteliklere haiz personel görevlendirilmeli, bu personellerden bazıları kamu iç denetçi sertifikasına sahip olmalıdır.

## 3- Kurul Üyelerinin Durumu

Bugünkü yapıda Kurul üyeleri farklı idarelerden gelmekte ve geldikleri kurumlardaki asli görevleri devam etmektedir. Asli görevi kurul üyeliği olmayan üyeler için, asli görevlerindeki iş ehemmiyet ve yoğunluğundan, zamanlarının ve çalışma enerjilerinin ancak belli bir kısmını Kurul çalışmalarına ayırabilecekleri endişesi taşınmaktadır.

<sup>5</sup> Yusuf Can, “Türk İdare Sisteminin Serencamı-2”, İlkadım Dergisi, Sayı 199, Şubat 2005

<sup>6</sup> Ahmet BAŞPINAR, “Kamuda İç Denetim ve Uyumlaştırma Fonksiyonu”, Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006

İdeal olan, üyelerin tamamının asli görevleri Kurul üyeliği olması ve geldikleri kurumlar ile ilişkisinin kesilmesidir. Üyeler tamamen kurul işlerinde çalışmalı ve maaşlarını Kurul bütçesinden almalıdırlar.

Ya da bu ideal olan dışında, en azından başkanın geldiği Kurumla ilişkisi kesilmelidir. Diğer üyelerin kendi kurumları ile bağlantıları devam edebilecek olmakla beraber, başkanın görevi yalnızca Kurul üyeliği olmalıdır. Kurul gündemine gelecek her türlü konu, hizmet birimleri tarafından çalışılacağı için, son noktada kurula gelecektir. Başkan teşkilatın başında bulunacak, çalışmaları organize edip Kurulu temsil edecektir.

Kurul üyelerinden bazıları iç denetçiler arasında atanmalıdır. Böylece, iç denetim meselelerine yabancı olunmasının önüne de geçilmiş olunacaktır.

#### **4- Sekreteryaya**

Kurulun sekreteryaya hizmetleri, Ocak 2004'den beri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı "İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi" adlı daire başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Daire adından yanlış anlam çıkarılmamalıdır. Bu dairenin herhangi bir uyumlaştırma görevi bulunmamaktadır. Başka ülkelerdeki Merkezi Uyumlaştırma Biriminin (Central Harmonisation Unit) karşılığı Türkiye'de İç Denetim Koordinasyon Kuruludur. Söz konusu daire başkanlığı ise Kurula sekreteryaya hizmeti vermek üzere, Yönetmeliğin 18 inci maddesinde sayılan görevleri yapmak için kurulmuştur.

Kurulun bütün çalışmalarının geri çalışması bu dairece yapıla gelmiştir. Yaptığı çalışmalarda Kurula karşı değil, kendi Genel Müdürlüğüne karşı sorumludur. İdeal olan, Kurulun kendi birimlerinin kurulmasıdır. Görevli birim, talimatlarını doğrudan Kurul Başkanından almalı, hesabını da başka bir birime değil, doğrudan Kurul Başkanı veya Kurul içindeki amirine vermelidir. Bu şekilde Kurul daha etkin çalışır hale gelecektir.

#### **V- SONUÇ**

İç denetim, ülkemiz dışında özellikle birçok Avrupa Birliği ülkesinin idari yapısında güçlü bir şekilde yerini almış, diğer bir çok ülke ise idari yapılarında bu sistemi oluşturma eğilimi içine girmişlerdir. Değişimlerin amacı genelde gelişme, iyiyi bulma olduğuna göre, bu oluşumu iç denetim açısından olumlu değerlendirmek gerekmektedir.

Dünyada iç denetim yönünde bir eğilim varken, Avrupa Birliği ile bütünleşmeye çalışan Türkiye bu eğilimin dışında kalamayacaktır. Bunun sonucu olarak, iç denetim sistemi ülkemiz idari yapısına 5018 sayılı Kanunla girmiş ve uygulama aşamasının henüz başında bulunmaktadır. Bu sistem en kısa zamanda genel kabul görmüş mesleki standartları, etik kuralları ve uygulama rehberleri ile kamu yönetimimizde büyük önem kazanacaktır.

5018 sayılı Kanunun getirdiği sistemin en önemli ilkeleri, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde, mali saydamlık ve hesap verebilir bir anlayışla yönetilmesidir. Getirilen yeni sistemi bir bütün olarak ele almak gerektir. Sistemin parçalarından birinin eksik çalışması veya istenildiği düzeyde geliştirilememesi, bütünü aksaması sonucunu doğuracaktır. Bu açıdan bakıldığında, Kurulun görevi yalnızca iç denetimi uyumlaştırmak gibi görünmekle beraber, görevleri yeni sistemin bütününe yönelik sonuçlar doğurmaktadır.

Geçiş sürecinin kısa zamanda tamamlanması, iç denetçiliğin güçlü bir şekilde oluşturulması ve 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemin sorunsuz bir şekilde

çalışmasında en büyük görevlerden biri, iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi olarak İç Denetim Koordinasyon Kuruluna düşmektedir. Ancak, bu görevlerin başarıyla yapılabilmesi konusunda, Kurulun şu andaki yapısının yetersiz bulunduğu, iç denetime taraf olan olmayan herkesçe dile getirilmektedir.

Güçlendirme için Kurulun yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Hukuki yapısı, idari ve mali özerkliği olacak şekilde yeniden ele alınmalıdır. Kurula verilen görevlerin aksamadan yapılabilmesine olanak verecek hizmet birimleri ve görevlilerini kapsayan teşkilat yapısı oluşturulmalıdır. Kurul üyelerinin Kurulla olan bağları yeniden ele alınmalı, verimli çalışmayı sağlayacak şekilde bu bağ yeniden belirlenmelidir.

İç denetim sisteminin başarıyla uygulanması halinde, 5018 sayılı Kanunla getirilen yönetim sorumluluğu ilkesi başarıyla uygulanabilecek; üst yöneticilere, kurum çalışanlarına, kamuoyu ve kurumla ilgili taraflara güvence sağlanacak; geçmişe ve mevzuata odaklı denetim sistemimiz, uluslararası uygulamalar paralelinde geliştirilmiş olacak; AB mevzuatı ile uluslararası uygulama ve standartlar denetim alanında yakalanmış olacak; kamu idarelerinin faaliyetlerinin etkinlik ve verimliliğinin artırılmasına olanak sağlanacaktır<sup>7</sup>.

## **KAYNAKLAR**

- 1- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 2- İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
- 3- İç Denetçilerin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
- 4- İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim Ve Sertifika Yönetmeliği.
- 5- Hikmet TOSUN & A.Uğur CEBECİ “5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006.
- 6- Hayrullah KELEŞ, “Kamuda Etkin Bir İç denetim İçin Temel Şartlar”, 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Güncel Mali Sorunlar.
- 7- H.Abdullah KAYA, “İç Denetim Sunumu”, 23-25-05.2006, Ankara.
- 8- Ahmet BAŞPINAR, “Kamuda İç Denetim ve Uyumlaştırma Fonksiyonu”, Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006.
- 9- Yusuf Can, “Türk İdare Sisteminin Serencamı-2”, İlkadım Dergisi, Sayı 199, Şubat 2005.

---

<sup>7</sup> H.Abdullah KAYA, “İç Denetim Sunumu”, 23-25-05.2006, Ankara.