

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri (1)

Cüneyt GÜLER*

İç Denetçi/Maliye Bakanlığı

gulercuneyt@gmail.com

I. GİRİŞ

Dünyada kamu malî yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmelerin yaşanması ve Ülkemizde kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişikliklerin meydana gelmesi, yeni kamu mali yönetim ve kontrol anlayışını yansıtan bir kanun hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹, 1927 yılından günümüze kadar kamu malî yönetim sistemimizi düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine geçmiştir. 5018 sayılı Kanunun mali kontrol konusunu 1050 sayılı Kanuna göre daha kapsamlı düzenlediği söylenebilir. 1050 sayılı Kanun gibi 5018 sayılı Kanun da kamu malî yönetim ve kontrol sistemimizi düzenleyen temel kanun niteliğindedir.

5018 sayılı Kanunla teftiş ve denetim sistemimize yönelik olarak çok önemli değişiklikler (yenilikler) getirilmiştir. Fakat, teftiş ve denetim sistemimize getirilen değişiklikler konusunun kamuoyunda pek tartışılmadığı, idarelerde mevcut teftiş ve denetim birimleri ile yeni oluşturulan iç denetim birimleri arasında görev çakışması ve/veya çatışması olup olmayacağı hususunun pek fazla gündeme getirilmediği görülmektedir.

Bu makalede; 5018 sayılı Kanunun, idarelerin iç işlem ve faaliyetlerine dönük teftiş ve denetim sistemine getirdiği değişiklikler üzerinde durulacak, anılan Kanun öncesi teftiş ve denetim faaliyetleri ile 5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleriyle² (bundan böyle Yönetmelik diye anılacaktır) öngörülen iç denetim faaliyetleri mukayeseli olarak incelenecek ve muhtemel görev çakışması olabilecek alanlar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü mezunudur. 2001–2007 yılları arasında Bütçe Kontrolörü olarak görev yaptı. Halen Maliye Bakanlığında İç Denetçi olarak görev yapmaktadır.

¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bütün hükümleriyle 01.01.2006 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Burada, anılan Kanunun yönetime güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayan iç denetime ilişkin hükümlerinin 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girdiğini vurgulamak faydalı olacaktır.

² Söz konusu Yönetmelik, 2006/10654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki olarak 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve Yönetmeliğin öngördüğü iç denetim faaliyetleri ile mevcut teftiş ve denetim faaliyetlerinin mukayeseli olarak daha iyi değerlendirilebilmesi için, öncelikle mevcut teftiş ve denetim faaliyetlerinin ortak ve genel hatlarıyla ortaya konulması faydalı olacaktır. Bu husus ortaya konulduktan sonra, kamu idarelerindeki mevcut teftiş ve denetim birimleri ile yeni oluşturulan iç denetim birimleri arasında muhtemel görev çakışması ve/veya çatışmasının olup olmayacağı daha iyi anlaşılabilir.

Makalede; denetim, teftiş, inceleme, soruşturma gibi teftiş ve denetim birimlerini yakından ilgilendiren kavramların tanımları üzerinde özellikle durulmayarak, konunun anlaşılabilmesi amacıyla mevcut denetim ve teftiş faaliyetlerinin nitelikleri ve kapsamı üzerine odaklanılacaktır. Çünkü kamuoyunda denetim ve teftiş kavramlarının tanım ve kapsamı hakkında bir uzlaşma bulunmamakta ve bazılarının denetim diye adlandırdığı faaliyetleri diğerleri teftiş diye adlandırabilmektedir. Her ne kadar uygulamada birbirinden tamamıyla ayrıştırılması mümkün olmasa da, denetim ile teftiş faaliyetlerinin kendilerine özgü ayırıcı özellikleri bulunan farklı nitelikte faaliyetler olduğu belirtilmelidir.

Bu genel hususlar vurgulandıktan sonra, önce kamuda teftiş ve denetim birimlerince yürütülen faaliyetler üç ana grupta sınıflandırılacak, ardından bahse konu faaliyetlerin iç denetime konu olup olamayacakları irdelenecek ve son olarak da muhtemel görev çakışması ve/veya çatışmasının önlenmesine yönelik değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

II. 5018 SAYILI KANUN ÖNCESİ TEFTİŞ VE DENETİM FAALİYETLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

5018 sayılı Kanun öncesindeki teftiş ve denetim faaliyetlerinin genel görünümüne geçmeden önce, kamudaki teftiş ve denetim birimlerinin kurumsal yapılarından kısaca bahsetmek konunun anlaşılabilmesi açısından faydalı olacaktır.

Türk kamu yönetiminde teftiş ve denetim birimleri, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve idarelerin kendi teşkilat kanunları ile kurulmuştur. Teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esasları ise teşkilat kanunlarındaki hükümlere dayanılarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmiştir.

3046 sayılı Kanunla kamu idarelerinde denetim birimi olarak sadece teftiş kurulları öngörülmüşken, idarelerin teşkilat kanunlarıyla teftiş kurullarının yanı sıra genel müdürlük kontrolörlükleri ve il düzeyinde görev yürüten denetmenlikler ihdas edilmiştir. Teşkilat kanunları ile genel müdürlük kontrolörlüğü ihdas edilen idarelere örnek olarak; Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı verilebilir.

Ayrıca kamuda teftiş kurulları gibi örgütlendirilen, benzer görev ve yetkilerle donatılan kontrolörlük birimleri de bulunmaktadır. Bunlar, Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticaret Kontrolörleri Kuruludur.

Bakanlık teftiş kurulları, bakanlıkların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatına dahil tüm birimlerin faaliyet ve işlemleri üzerinde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapabilme görev ve yetkisine haiz iken³, ana hizmet birimi olan genel müdürlüklerin kontrolörleri ise, sadece bağlı oldukları genel müdürlüğün faaliyet ve işlemleri üzerinde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma görev ve yetkisine sahiptirler.

A) Teşkilat Kanunları ve Diğer Kanunlar Uyarınca Yürütülen Faaliyetler

Kamu idarelerinin teşkilat kanunlarıyla teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerine; ilgili kamu idarelerinin her türlü faaliyet ve işlemleri üzerinde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek gibi görev ve yetkiler verilmiştir. Bu kapsamda yürütülen faaliyetleri ayırt edici niteliklerine göre dört başlık altında inceleyebiliriz.

1- Daire veya birimlerin genel durumunun teftişi

Teftiş ve denetim elemanları, çalışma programları kapsamında görev yürüttükleri kamu idaresinin daire veya birimlerinin faaliyet ve işlemleri üzerinde mevzuata uygunluk teftişi yanı sıra, söz konusu daire veya birimlerin işleyişine yönelik de teftiş faaliyetinde bulunmaktadırlar.

Bu tür teftişlerde genellikle;

- Yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamı,
- Görev dağılımı,
- İş ve işlem akışı,
- Birim veya dairenin araç, gereç ve demirbaş durumu,
- Mevzuat değişikliklerinin takibi,
- Hizmet içi eğitim,
- Bilgisayar ve diğer teknolojik imkânların kullanımı,
- Arşiv ve bilgi akışı

gibi konularda değerlendirmeler yapılmakta ve durum bir rapora bağlanarak ilgili makama sunulmaktadır. Bu tür teftişler, mevzuatla daire veya birimlere verilen görevlerin yürütülmesinde herhangi bir aksama olup olmadığının tespit edilmesine yönelik olarak yapılmaktadır.

³ 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 23 üncü maddesi hükmüyle, bakanlıkların teftiş kurulu başkanlıklarına, bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek görevi de ek olarak verilmiştir.

2- Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin teftişi

Teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerince yapılan bu tür teftişlerde, kamu idarelerinin her türlü faaliyet ve işlemlerinin kanun, kararname, tüzük, yönetmelik, tebliğ, yönerge, genelge gibi düzenleyici metinlere uygun olup olmadığı araştırılmakta, uygun olmayan hususlar ve varsa sorumluları raporlanarak ilgili birimlere iletilmektedir.

3- Personel Kanunları ve Özel Kanunlara göre yürütülen soruşturma ve ön incelemeler

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (disiplin hükümleri) uyarınca görevlendirilen denetim elemanlarınca, somut olaylarla ilgili olarak kişilerin fiilleri ve durumları ceza ve disiplin hükümleri açısından ayrıntılı olarak incelenmekte ve durum ilgili mercilere rapor edilmektedir.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, mevcut mevzuatımıza göre bu tür soruşturma ve ön inceleme görevlerinin mutlaka denetim elemanları eliyle yürütülmesi zorunluluğunun bulunmadığıdır. Bir başka deyişle, denetim elemanı olmayan görevliler tarafından da bu tür görevlerin* yürütülmesi mümkündür. Fakat uygulamada soruşturma ve ön inceleme görevlerinin çoğunlukla teftiş ve denetim elemanları eliyle yürütüldüğü görülmektedir.

4-Kişi ve olaylarla ilgili ihbar ve şikâyetlerin incelenmesi

Kamu idarelerine intikal eden ihbar ve şikâyetler, görevlendirilen teftiş ve denetim elemanlarınca incelenmekte ve durum ilgili makama raporlanmaktadır. Denetim elemanlarınca yolsuzluklara yönelik yapılan incelemeler de bu kapsamda değerlendirilebilir.

B) Kurum Dışı İşyeri, Mükellef, Kuruluş ve Mahalli İdarelere Yönelik Olarak Yapılan İnceleme ve Denetimler

Bazı kamu idarelerine çeşitli kanunlarla, gerçek ve tüzel kişiler nezdinde değişik alan ve türde denetim ve inceleme yapabilme görev ve yetkisi verilmiştir. Bu tür kanunlara örnek olarak; Vergi Usul Kanunu, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu gibi kanunlar verilebilir. Bu tür denetim ve inceleme görevleri genellikle ilgili idarelerin teftiş ve denetim elemanlarınca yürütülmektedir.

* 3628 sayılı Kanun hükümlerine göre, teftiş veya denetim elemanları dışındaki diğer kamu görevlilerince bahse konu Kanun kapsamında soruşturma yürütülmesi mümkün bulunmamaktadır.

Kurum dışı işyeri, mükellef, kuruluş ve mahalli idarelere yönelik yapılan inceleme ve denetimlere örnek olarak şunları gösterebiliriz:

—Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı denetim elemanlarınca (Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Gelirler Kontrolörü ve Vergi Denetmenleri), vergi mükellefleri nezdinde yürütülen vergi incelemeleri.

—İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarınca (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri), vesayet denetimi kapsamında mahalli idareler nezdinde yürütülen idari işlemlere ilişkin inceleme ve denetimler.

—Millî Eğitim Bakanlığı Müfettişleri tarafından, özel eğitim kurumları ve özel dershaneler nezdinde yürütülen inceleme ve denetimler.

—Sağlık Bakanlığı Müfettişleri tarafından, özel sağlık kurum ve kuruluşları nezdinde yürütülen inceleme ve denetimler.

—Sanayi ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanlarınca (Müfettiş ve Kontrolörler), halka açık olmayan sermaye şirketleri ve kooperatifler nezdinde yürütülen inceleme ve denetimler.

—Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerince, özel işyerlerinde İş Kanunu hükümleri uyarınca yürütülen inceleme ve denetimler.

—Gümrük Müsteşarlığı denetim elemanlarınca (Gümrük müfettişi ve Gümrük kontrolörleri), gümrük mevzuatı uyarınca özel şahıslar nezdinde yürütülen inceleme ve denetimler.

—Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sigorta Müfettişleri tarafından, özel işyerlerinde sigorta mevzuatı uyarınca yürütülen inceleme ve denetimler.

—Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri tarafından, kambiyo büfeleri nezdinde kambiyo mevzuatı uyarınca yürütülen inceleme ve denetimler.

C) Özellikli Denetim ve İncelemeler

Teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerince çeşitli kanunlara göre yürütülen özellikli denetim ve incelemeler bulunmaktadır. Bu nitelikteki inceleme ve denetimlere örnek olarak;

—4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanuna göre değişik idarelerin denetim elemanlarınca yürütülen mali suçlara ve kara paranın aklanmasına yönelik yapılan inceleme ve denetimler,

—Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörlerince Dünya Bankasından temin edilen kaynaklardan yapılan harcamaların incelenme ve denetlenmesi,

—TÜBİTAK, TODAİE, Yüksek İhtisas Hastanesi vb. kurumların hesap ve işlemlerinin denetlenmesi

verilebilir.

Görüldüğü üzere, kamu idarelerinin görev ve yetkilerinin nitelikleri denetim ve teftiş uygulamalarını da şekillendirmekte, denetim ve teftiş faaliyetlerinin her bir idarede farklılaşmasına yol açmaktadır.

III. 5018 SAYILI KANUNLA ÖNGÖRÜLEN İÇ DENETİM FAALİYETLERİ

5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleriyle, iç denetim kamu yönetimimize dahil edilmiş ve böylelikle idarelerin iç işlem ve faaliyetlerine dönük teftiş ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır.

5018 sayılı Kanunda iç 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 faaliyeti” olarak tanımlanmıştır.

Öngörülen iç denetimin temel amacı; kamu idaresinde faaliyet ve işlemlerin ilgili mevzuata uygun olarak yürütüldüğü, mali hususlara ilişkin hesap ve işlemler ile bunlardan üretilen mali tabloların güvenilir olduğu, yönetim kademelerinin faaliyet ve işlemlerinde etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin sağlandığı hususlarında ilgili üst yöneticiye nesnel güvence sağlamaktır. Bir kamu idaresinde etkin bir iç denetim faaliyeti yürütülmesiyle, söz konusu hususlara ilişkin olarak aynı zamanda kurum dışına (örneğin vergi mükelleflerine) da yeterli seviyede güvence verilmiş olunur.

Kanunun;

—63 üncü maddesinde, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı,

—64 üncü maddesinde; nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek; malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak; harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak; idarenin harcamaları ile malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek görevinin ilgili idarenin üst yöneticisine bağlı iç denetçilerce yürütüleceği,

—81/f maddesinde, diğer kanunların 5018 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı

hükme bağlanmıştır.

Yönetmeliğin 7 nci maddesiyle, kamu idarelerinde oluşturulan iç denetim birimlerinin görev alanına girecek faaliyetler belirlenmiştir. Buna göre iç denetim;

—Kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,

- Risk yönetimi için öneriler geliştirilmesi ile risk değerlendirme ve risk yönetim metotlarının uygulama ve etkinliğinin incelenmesi,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama amaçlı performans değerlendirmelerinin yapılması ve idarelere önerilerde bulunulması,
- İdarenin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, belirlenen hedef ve politikalara uygunluğunun denetlenmesi,
- Muhasebe kayıtları ile mali tabloların, doğruluğu ve güvenilirliğinin incelenmesi,
- Üretilen bilgiler ile kamuoyuna açıklanan her türlü rapor, istatistik ve mali tabloların doğruluğu, güvenilirliği ve zamanındalığının sınanması,
- Elektronik bilgi sistemi ve e-Devlet hizmetlerinin yönetim ve sistem güvenilirliğinin gözden geçirilmesi

alanlarını kapsayacaktır.

Ayrıca Yönetmeliğin 8 inci maddesiyle de iç denetim uygulamalarının kapsamı, 5018 sayılı Kanunla uyumlu olarak; uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, sistem denetimi ve bilgi teknolojisi denetimi şeklinde belirlenmiştir.

IV. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5018 sayılı Kanun ve Yönetmeliğin ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kamu idarelerinin merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatına dahil tüm birimlerinin mali ve mali olmayan işlem ve faaliyetlerinin iç denetime tabi tutulacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca özellikle vurgulanması gereken bir diğer husus da, 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleriyle düzenlenen iç denetimin, sadece ilgili idarelerin iç denetçileri tarafından yapılacağı hususudur. Bir başka deyişle, 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümlerince belirlenen iç denetim alanında, idarelerin iç denetim birimleri dışındaki teftiş kurulları ve/veya diğer denetim birimleri tarafından denetim faaliyetleri yürütülmesi bahse konu mevzuat hükümleri karşısında mümkün bulunmamaktadır.

Bir kamu idaresinin müfettişleri/kontrolörleri/denetmenleri tarafından söz konusu idarenin daire veya birimlerinin genel durumunun teftişi kapsamında yürütülen faaliyetler, idaredeki iç kontrolün unsurlarından kontrol ortamına ilişkindir. Bir kamu idaresindeki iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi, ilgili kamu idaresindeki iç denetim biriminin en temel görevlerinden birisidir. Bu yönüyle iç denetim birimleri ile mevcut teftiş ve denetim birimleri arasında bu alanda görev çakışması ve/veya çatışması yaşanabilecektir.

Öte yandan, kamu idarelerinin faaliyet ve işlemleri üzerinde daha önce teftiş kurulları veya diğer denetim birimlerince farklı usul ve yöntemlerle yapılan denetim faaliyeti, 5018 sayılı Kanun ve Yönetmeliğin şekillendirdiği yeni dönemde iç denetim birimlerince; denetim standartlarına uygun olarak, risk esaslı denetim plan ve

programları kapsamında sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve farklı denetim metodolojisi takip edilerek yürütülecektir.

Kamu idarelerindeki iç denetim uygulamalarının kapsamı, daha önce teftiş kurulları veya diğer denetim birimlerince yürütülen kurum içine yönelik denetim ve teftiş faaliyetleriyle sınırlı olmayacaktır. Bahse konu hususların yanı sıra, faaliyet ve işlemlerin etkililik, ekonomiklik ve verimliliğinin değerlendirilmesi, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesi ve elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi faaliyetleri de iç denetime konu olabilecektir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca bundan böyle, teftiş kurulları veya diğer denetim birimlerinin, kamu idarelerinin birim veya dairelerinin genel durumunun teftişi ile idarelerin merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatına dahil tüm birimlerinin mali ve mali olmayan işlem ve faaliyetlerinin yasal uygunluk teftişini yapmaları hukuken mümkün olamayacaktır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunun iç denetime ilişkin hükümlerine bakıldığında iç denetim birimlerinin görev alanına, kişi ve olaya özgü yapılacak inceleme ve soruşturmalar ile kurum dışı işyeri, mükellef ve kuruluşlar nezdinde yürütülecek denetim ve incelemelerin girmediği görülecektir. Bir başka anlatımla, kişi ve olaya odaklı yapılan inceleme ve soruşturmalar ile kurum dışı işyeri, mükellef ve kuruluşlar nezdinde yürütülen denetim ve incelemeler açısından Kanunun getirdiği bir değişiklik söz konusu değildir.

İç denetçi, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, gerekli kanıtlayıcı bilgi ve belgeleri temin ederek durumu üst yöneticiye bildirecektir. 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelikte, iç denetimin kapsamı açıkça belirlendiğinden, iç denetçilerin görevleri tek tek sayıldığından ve sayılan bu görevlerin dışında bir görevi yürütmeleri de hukuken mümkün bulunmadığından⁴ dolayı, iç denetçilerin idari veya cezai bir soruşturmayı (ön inceleme dahil) bizzat yürütmeleri mümkün bulunmamaktadır.

Anlaşılacağı üzere, daha önce teftiş kurulları veya diğer denetim birimlerince kurum içine yönelik olarak yürütülen teftiş ve denetim faaliyetlerinin, bundan böyle 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleri uyarınca iç denetim birimlerince yürütülmesi gerekeceğinden, ilerleyen zaman diliminde kamu idarelerindeki mevcut denetim birimleri ile kurulmuş (veya kurulacak) ve faaliyete geçmiş iç denetim birimleri arasında görev çakışması ve/veya çatışması yaşanması muhtemeldir.

⁴ Kanununun 64 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında, "İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz" hükmü bulunmaktadır. Aynı şekilde Yönetmeliğin 27 nci maddesinin birinci fıkrasında, "İç denetçilere bu Yönetmelik ve iç denetim birim yönergelerinde belirtilen görevler dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz" hükmü yer almıştır.

Kamu idareleri bünyesindeki mevcut teftiş kurulları ve diğer denetim birimleri ile iç denetim birimleri arasında kurum içine yönelik olarak yürütülecek faaliyetlerde görev çakışması ve/veya çatışması ve bundan dolayı ortaya çıkacak kaynak israfının iki alternatif yöntemle önlenebileceği ve konunun açıklığa kavuşturulabileceği değerlendirilmektedir.

Birinci yöntem, kısa vadede Başbakanlıkça görev ayrıştırmasını sağlayacak nitelikte yönlendirici bir hukuksal metin yayımlanması, orta vadede ise, özel bir kanunla veya teşkilat kanunlarında yapılacak düzenlemelerle görev ayrıştırmasının sağlanmasıdır. Görev ayrıştırmasına yönelik yapılacak düzenlemelerde, iç denetim birimlerinin görev ve fonksiyonları baz alınarak, mevcut teftiş ve denetim birimlerinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasının, 5018 sayılı Kanunla getirilen sistemin özüne uygun olacağı düşünülmektedir.

İkinci yöntem, görev çakışması/çatışmasını önleyecek görev ayrıştırmasının, ilgili kamu idareleri bünyesinde teftiş ve denetim programlarının hazırlanması ve onaylanması sırasında sağlanmasıdır. Bilindiği üzere mevcut teftiş ve denetim sistemimizde, teftiş ve denetim programlarını onaylamakla görevli ve yetkili makamlar (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür gibi), ne tür ve kapsamda denetim veya teftiş yapılacağına da karar vermektedirler. Bu yöntemin benimsenmesi halinde, teftiş ve denetim programlarını onaylamakla görevli ve yetkili makamların bu tür görev ayrıştırmasının yapılıp yapılmadığını ayrıca gözetmeleri önem arz edecektir.

Kanaatimize göre, muhtemel görev çakışması ve/veya çatışmasının önlenmesine yönelik bahse konu iki alternatif yöntemden birincisinin benimsenmesi daha uygun olacaktır. Çünkü, ikinci yöntemin başarılı olabilmesi ancak, teftiş ve denetim programlarını onaylamakla görevli ve yetkili olan makamların her zaman için hassas olmaları ile mümkün olabilecektir. Uygulamada teftiş ve denetim programlarının teftiş ve denetim birimlerince hazırlandığı ve çoğu zaman onaylamakla görevli ve yetkili makamların bu denetim programlarını incelemeden onay verdikleri bilinen bir gerçektir.

Diğer yandan, bir kamu idaresinde denetim veya teftiş ihtiyacının, yönetim merciilerince (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür gibi) nasıl algılandığı da görev çakışması ve/veya çatışmasının önlenmesine yönelik atılacak adımlarda önemli olacaktır. Teftiş ve denetim faaliyetlerinin üst yönetime kattığı değer ile yönetsel sorumluluk taşıyan kişilerin denetim ve teftiş ihtiyacı arasında bir paralellik olacağı rahatlıkla söylenebilir.

Kamu idareleri arasında uygulama birliğinin sağlanması, teftiş ve denetim birimlerinin görev ve fonksiyonlarının yeniden belirlenmesi ile teftiş ve denetim programlarının hazırlanması ve uygulanmasında kullanılacak kavramların yapılacak düzenlemelerde açıkça tanımlanması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, teftiş, denetim, inceleme, değerlendirme gibi teftiş ve denetim birimlerini yakından ilgilendiren kavramların bir hukuksal metinde tanımlanması önem arz etmektedir. Gelinen bu aşamada iç denetim birimleri ile mevcut teftiş kurulları ve diğer denetim

birimleri arasında muhtemel görev çakışması ve/veya çatışmasının önlenmesinde söz konusu terimlerin açıkça ve tarafları bağlayıcı mahiyette tanımlanması çok daha önemli hale gelmiştir.