

KAMUDA İÇ DENETİME GEÇİŞ SÜRECİNDE İÇ DENETÇİLİĞE YAPILACAK ATAMALAR

• Ekrem CANDAN •

Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörü

- Giriş

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin gereği olarak kamu idareleri bünyesinde iç denetim faaliyetinin/fonksiyonunun kurulmasını ve ifa edilmesini öngörmektedir. İç denetim, Kanunda mali yönetim ve kontrol sisteminin/iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun amacını belirleyen 1 inci maddesinde yer alan "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak" amacına ulaşılması etkin işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığını gerektirmektedir.

Diğer yandan, iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde işletilmesi bu sistemin bir unsuru olarak tanımlanan/konumlandırılan iç denetime bağlıdır. Çünkü Kanun gereği iç denetim fonksiyonu/faaliyeti kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapıları ile yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde ifa edilecektir. 5018 sayılı Kanunda iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı öngörülmüştür. İç denetçilerin nitelikleri ve atanmasına ilişkin usul ve esaslar, iç denetçilerin görevleri ile kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere kurulması öngörülen İç Denetim Koordinasyon Kurulunun (İDKK) kuruluş ve görevleri 5018 sayılı Kanunla düzenlenmiştir.¹

Kanun gereği iç denetçilerin İDKK koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim

eğitimine tâbi tutulup bu eğitimi başarıyla tamamlayan sertifikalı adaylar arasından atanması gerekmektedir. Ancak, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminde iç denetime geçiş sürecinde Kanunda (geçici md. 5) belirtilen denetim elemanlarının iç denetçi kadrolarına atanabilecekleri öngörülmüştür. Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun geçici 5 inci maddesinde sayılan denetim elemanları 31.12.2007 tarihine kadar iç denetçi olarak atanabileceklerdir.

İç denetçi kadroları 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla ihdas edilmiştir. Öte yandan, geçiş sürecinde yapılacak iç denetçi kadrolarına yapılacak atamalara ilişkin düzenlemeye aynı Kanunda yer almıştır. Ayrıca 5436 sayılı Kanunla personel kanunlarında (657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede) gerekli yasal değişiklikler yapılarak iç denetçilerin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır.

Bu düzenlemeler sonrasında iç denetçi kadrolarına geçişe ilişkin usul ve esaslar ve iç denetçilerin mali hakları merak edilir hale gelmiştir. Fakat 5018 sayılı Kanun ve 5436 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin ve bu Kanunlara istinaden hazırlanan ve bir kısmı yürürlüğe konulan ikinci mevzuatın gereği gibi mütalaa edilmemesi nedeniyle söz konusu düzenlemelerin yorumlanmasında hatalı sonuçlara varıldığı görülmektedir. Bu nedenle konuya ilişkin düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesi ve analiz edilmesi gerekmektedir. Bu yazıda kamu idarelerinde iç denetimin kurulması sürecinde iç denetçi kadrolarına yapılacak atamalara ilişkin usul ve esaslara

değınilecek, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinin tatbikine ilişkin açıklamalar yapılarak kamuoyunda tereddütlerin oluşmasına neden olan ihtilaflı hususlara temas edilecek ve bu konularda değırlendirmelerde bulunulacaktır.²

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

5018 sayılı Kanuna göre, iç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kanun gereğı kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağılı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir. Bunun için İDKK'nun uygun görüşünün alınması gerekir. İDKK, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısını dikkate alarak karar verecektir. İç denetim birimi başkanlığı kurulması uygun görülen kurumlar henüz belirlenmemiştir. İDKK'nun vereceğı kararla iç denetim birimi başkanlığı kurma yolu dışında, kurumların teşkilat kanunlarında yapılacak değışiklikle de iç denetim birimi başkanlığı kurulma ihtimali bulunmaktadır. Bir başka anlatımla, teşkilat kanunlarında yapılacak değışikliklerle de iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilecektir.

İç denetçilerin görevleri 5018 sayılı Kanun 64 üncü maddesinde tadadi olarak düzenlenmiştir. Ayrıca aynı Kanunun 65 inci maddesine istinaden İDKK'nca iç denetçilerin çalışma usul ve esasları ile diğır hususları içeren bir yönetmelik taslağı (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları İle Diğır Hususlar Hakkında Yönetmelik) hazırlanmış ve taslak Maliye Bakanlığınca Başbakanlığa gönderilmiştir. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğır hususlar söz konusu yönetmelik taslağıyla düzenlenmiştir. Ancak, bu yönetmelik henüz yürürlüğe girmemiştir.³ Öte yandan, iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi ve sertifikalandırılmasına ilişkin esasları düzenleyen İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliğı ise Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İç denetime ilişkin üçüncül düzey mevzuatın (yönergeler, denetim el kitapları ve rehberler gibi) hazırlanmasına ilişkin çalışmalar ise halen devam etmektedir.

Kamu idarelerinde iç denetim faaliyetinin

kurulması sürecinde (kamuda iç denetime geçiş süreci) iç denetçi kadrolarına yapılacak atamalarda uyulacak usul ve esaslar, tereddütlü hususlar ve bunlara ilişkin şahsi değırlendirmelerimiz 5018 sayılı Kanun ve 5436 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde aşağıda belirtilmiştir.

1. İç Denetçi Kadroları ve İç Denetçi Sayıları

5436 sayılı Kanunla (md. 16) genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarından 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeye tabi olanlar⁴ için genel idare hizmetleri sınıfından dördüncü dereceli 1200 adet "İç Denetçi" kadrosu ihdas edilmiş ve Kanunda bu kadroların 190 sayılı KHK'ye ekli cetvellerin ilgili bölümüne eklenmiş sayılacağı öngörölmüştür. Ayrıca, ihdas edilen iç denetçi kadrolarında derece değışikliğı yapmak suretiyle idarelerden uygun görülenlere tahsis etme yetkisi İDKK'nun kararı ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Mahallî idarelerin iç denetçi kadroları da (1200 kadrodan ayrı olarak) İDKK'nun kararı ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilecektir. 190 sayılı KHK'ye tabi olmayan idareler ile mahallî idareler dışında kalan diğır kamu idarelerinin iç denetçi sayıları İDKK tarafından belirlenecek olmakla beraber, bunların kadro işlemlerinin yürütölmesinde ilgili mevzuat hükümleri uygulanacaktır.

İDKK, kamu idarelerinin çalıştırabilecekleri iç denetçi sayılarını İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları İle Diğır Hususlar Hakkında Yönetmelik (Taslak) çerçevesinde idareler itibarıyla belirlemiştir. Kurumlar itibarıyla iç denetçi sayılarına anılan Yönetmelik ekindeki listede yer verilmiştir. Bu belirlemede idarelerin yerine getirmek zorunda oldukları görevler, kullandığı kaynaklar, merkez ve taşra teşkilatının özelliğı, toplam personel sayısı, denetim ihtiyacı ve denetimin maliyeti gibi kriterler esas alınmıştır.

Ayrıca 190 sayılı KHK'ye tabi kurumlara tahsis edilmesi öngörölen iç denetçi kadroları derecelendirilerek kurumlara dağıtılmıştır. 190 sayılı KHK'ye tabi olmayan kamu idarelerinin ça-

İştirabilecekleri azami iç denetçi sayıları ise yukarıda belirtildiği gibi söz konusu Yönetmelik Taslağı ekinde kurum bazında belirlenmiştir. 5436 sayılı Kanunla 190 sayılı KHK'ye tabi kurumlara ihdas edilen iç denetçi kadroları ile mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarının dağılımına ilişkin karar ise İDKK tarafından hazırlanmış ve Maliye Bakanlığınca, Bakanlar Kurulu Kararına esas olmak üzere Başbakanlığa gönderilmiştir. Ancak, bilindiği gibi iç denetçi kadrolarının kurumlara dağılımına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ve iç denetçilerin çalışma usul ve esasları ile diğer hususlara ilişkin yönetmelik (Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılacaktır) henüz yayımlanmamıştır. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları İle Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik (Taslak) henüz yayımlanmadığından bu Yönetmelik ekinde yer alacak olan kamu idarelerinin iç denetçi sayıları da kamuoyunca bilinmemektedir.

İç denetçi sayılarına ve kadrolarına ilişkin düzenlemelerin yapılmamış olması nedeniyle bugün itibarıyla (Mart 2006) iç denetçi kadrolarına/iç denetçiliğe atama yapılması mümkün bulunmamaktadır.⁵ Bilindiği gibi iç denetçiliğe atama yapılabilmesi için İDKK'nun kamu idareleri itibarıyla iç denetçi sayılarını belirlemiş olması, kanunla ihdas edilen iç denetçi kadrolarının dağılımının yapılarak idarelere tahsis edilmiş olması ve atama öncesinde kadro işlemlerine ilişkin diğer prosedürlerin tamamlanmış olması gerekmektedir. 5436 sayılı Kanunla 1200 iç denetçi kadrosu ihdas edilmesi öngörülmekle beraber, bu kadroların kullanılabilmesi için tahsis edilen kadroların yetkili kurumlarca kamu idarelerine dağıtılması ve kadroların derecelendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 190 sayılı KHK kapsamında bulunmayan kurumların da kadro işlemlerinin ilgili mevzuatına göre tamamlanması icap etmektedir. Bu aşamanın (kadroların tahsis edilmesi, idareler itibarıyla çalıştırılacak iç denetçi sayılarının belirlenmesi) tamamlanamamış olması nedeniyle kurumlarca iç denetçiliğe atama yapılabilmesi kanunen mümkün değildir. Öte yandan, iç denetçilere yapılacak ek ödemeye ilişkin düzenlemede yürürlüğe girmemiştir. Dolayısıyla, iç denetçi atamaları ancak söz konusu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi sonrasında yapılabilir.

2. Geçiş Sürecinde Kamu İdarelerinde İç Denetçi Olarak Atanabilecekler

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin yürürlüğe girmesini takiben kamu idarelerinde iç denetime geçişin ilk adımı olarak bu fonksiyonu (iç denetim) üstlenecek olan iç denetçilerin atamaları yapılabilir. Fakat malum olduğu üzere iç denetçilerin kadro ve özlük haklarına ilişkin düzenlemeler ve iç denetçilerin çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelik yürürlüğe girse bile 2006 yılında bütün kamu idareleri iç denetçi atayamayacaktır. Çünkü 5436 sayılı Kanunla bu konuda sınırlama getirilmiştir.

5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin 8 inci fıkrasında "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 yapabilir. Diğer kamu idarelerinin iç denetçi kadrolarına 31.12.2006 tarihine kadar atama yapılamaz. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Orta Doğu Teknik Üniversitesi bu sınırlamaya tâbi değildir." hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, 31.12.2006 tarihine kadar sadece iç denetçi sayısı on ve üzerinde belirlenen kamu idarelerinin iç denetçi kadrolarına atama yapılabilir. Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı ile Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) iç denetçi kadrolarına da atama yapılabilmesi mümkündür. Söz konusu tarihe kadar atama yapabilecek kamu idarelerinden DPT Müsteşarlığı ile ODTÜ dışında kalanlar kendilerine tahsis edilen iç denetçi kadro sayılarının/belirlenen iç denetçi sayısının en fazla yarısına kadar atama yapabileceklerdir. Belirtilen kamu idareleri dışında kalan idarelerin iç denetçiliğine ise 31.12.2006 tarihinden önce atama yapılabilmesi mümkün değildir.

Sözü edilen kamu idarelerince 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca iç denetçiliğe yapılacak atamalar henüz sertifikalı iç denetçi bulunmaması nedeniyle ancak 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde sayılan denetim elemanları arasından yapılabilir.

Billindiği gibi 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinin 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 Murakıbi 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. 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 bulunmuş olmak,

gerekmektedir.

Yapılan düzenleme uyarınca, geçici 5 inci maddenin (c) bendinde sayılanlar iç denetim faaliyeti kurulacak 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 idareler-

de; Belediye Müfettişi ve Hesap İşleri Murakıbi olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar ise, yalnız mahallî idarelerde iç denetçi olarak atanabileceklerdir. Kanunun amir hükmü gereği geçici 5 inci maddeye göre yapılacak atamalarda, sadece (c) bendinde sayılan denetim elemanlarının tüm kamu idarelerinde iç denetçi olarak atanması mümkündür, diğer bentlerde sayılan denetim elemanları ise ancak Kanunda belirtilen idarelerin iç denetçiliğine atanabileceklerdir.

Ayrıca, geçiş sürecinde yapılacak atamalarda şu yönlerden sınırlamalar getirilmiştir. Birinci olarak, geçici 5 inci maddenin (c), (d) ve (e) bentleri uyarınca atama yapılabilmesi için bu bentlerde sayılan kadrolara/görevlere 31.12.2005 tarihi itibarıyla atanmış olmak, bir başka deyişle bu unvanları söz konusu tarih itibarıyla ihraz etmiş olmak gereklidir. 31.12.2005 tarihi itibarıyla anılan maddede sayılan kadrolarda çalışmayanlar yahut anılan tarih itibarıyla bu unvanları almamış veya bu kadrolara atanmamış olanlar geçici 5 inci maddedeki haklardan yararlanamayacaklardır. 31.12.2005 tarihinde bu unvanları almamış olanların veya bu kadrolara atanmamış olanların geçici madde uyarınca iç denetçiliğe atanması mümkün değildir. İkinci olarak söz konusu maddeye göre yapılacak iç denetçi atamaları ancak 31.12.2007 tarihine kadar yapılabilecektir.⁶

3. Tereddütlü/İhtilafı Hususlara İlişkin Değerlendirmeler

Geçiş sürecinde 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca iç denetçiliğe yapılacak atamalarda karşılaşılabilecek tereddütlü/İhtilafı hususları ve Kanundaki koşul ve sınırlamaları birkaç örnek soru-cevapla müşahhas hale getirelim.⁷

Soru 1: İç denetçi sayısı 10'un altında belirlenen bir kamu idaresi (örneğin; bakanlık, üniversite veya diğer genel veya özel bütçeli idareler, mahalli idareler) 2006 yılı içinde iç denetçiliğe atama yapabilecek midir?

Hayır. DPT ve ODTÜ ile iç denetçi sayısı 10 ve üzerinde belirlenen kamu idareleri dışında ka-

İnların 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin amir hükmü gereğince 31.12.2006 tarihine kadar iç denetçiliğe atama yapmaları mümkün bulunmamaktadır. Yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece bu idareler ancak 31.12.2006 tarihinden sonra iç denetçi atayabileceklerdir.

Soru 2: Belirlenen iç denetçi sayısı 10 ve üzerinde olan kamu idareleri bu kadroların/iç denetçiliklerin tümüne atama yapabilirler mi?

Hayır. 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca, ancak tahsis edilen kadronun/belirlenen iç denetçi sayısının yarısı kadar atama yapılması mümkündür. Yalnız DPT ve OD-TÜ bu sınırlamaya tabi olmayıp, bu kurumlar kendilerine tahsis edilen tüm iç denetçi kadrolarına atama yapabilirler. Ayrıca bu konuyla ilgili olarak şunun da belirtilmesi lazımdır ki, Kanunda kusuratta ilgili bir düzenleme yer almamıştır. Tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı/belirlenen iç denetçi sayısı 15 olan bir idare kaç atama yapabilecektir? 7 mi yoksa 8 mi ? 5436 sayılı Kanunda bu konuda düzenleme bulunmamakla beraber kadro tahsis edilirken veya Yönetmelikle iç denetçi sayısı belirlenirken bunun göz önünde bulundurulmuş olması mümkündür. Yahut konuya ilişkin Bakanlar Kurulu kararında bir açıklama yapılmış olması ihtimal dahilindedir.

Soru 3: 31.12.2005 tarihi itibarıyla (X) Bakanlığında (veya Müsteşarlığında/Başkanlığında/Genel Müdürlüğünde) Müfettiş Yardımcısı veya Stajyer Kontrolör olarak görev yapan bir kişi geçici 5 inci madde uyarınca kamu idarelerinde iç denetçi olarak atanabilir mi?

Hayır. Bu durumda olanlar geçici 5 inci maddedeki haktan istifade edemeyecektir. Çünkü 5018 sayılı Kanun geçiş sürecinde iç denetçi olarak atanabilmek için geçici 5 inci maddede sayılan unvanları 31.12.2005 tarihi itibarıyla kazanmış olmayı şart koşmaktadır. Aynı durum geçici 5 inci maddenin (c) ve (e) bendinde sayılan unvanları 31.12.2005 tarihi itibarıyla kazanmamış olanlar için de geçerlidir. Örneğin, 2006 yılında (31.12.2005 tarihinden sonraki herhangi bir tarihte) yapılan yeterlik sınavını kazanarak müfettiş, kontrolör veya denetmen kadrosuna

atananlar geçici 5 inci madde uyarınca iç denetçiliğe atanamayacaklardır. Bu durumda olanların genel hükümlere tabi olmadan iç denetçiliğe atanabilmesi için yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Soru 4: İç denetçiliğe atamalara ilişkin geçiş süreci 31.12.2007 tarihinde mi sona erecektir?

Evet. 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde bir değişiklik yapılmadığı sürece bu maddeye göre yapılacak iç denetçi atamaları 31.12.2007 tarihinde sona erecektir. Bu tarihten sonraki atamalar aksi bir düzenleme yapılmadığı sürece genel hükümlere göre (5018 s. Kanun md. 65 ve konuya ilişkin Yönetmelik) ancak sertifikalı adaylar arasından yapılabilecektir.

Soru 5: Geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanarlara verilen sertifika ne kadar süre geçerlidir? 31.12.2007'den önce veya sonraki bir tarihte iç denetçilikten ayrılanların (sözgelimi 2007 yılında iç denetçilikten ayrılarak önceki görevine dönen birisi) bu sertifikaları 31.12.2007 tarihinden sonrada geçerli olacak mıdır? Bu durumda olanlar geçici 5 inci maddeye göre aldıkları sertifikayla 2007 yılından sonra da iç denetçiliğe atanabilecekler midir?

Geçici 5 nci maddeye göre iç denetçiliğe atanarlara verilecek sertifikanın geçerlilik süresiyle ilgili olarak iki farklı görüş bulunmaktadır. Bu iki farklı yaklaşımı belirtip şahsi kanaatimizi ayrıca ifade edeceğiz.

Birinci yaklaşıma göre, geçiş sürecindeki iç denetçi atamalarının 31.12.2007 tarihine kadar yapılabileceği, bu nedenle geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanıp sertifika alan, ancak belli bir süre sonra iç denetçilikten ayrılanların geçiş sürecinin tamamlanmasından sonra (yani 31.12.2007 tarihinden sonra) geçici 5 inci maddeye göre aldıkları sertifikaya istinaden tekrar iç denetçi olarak atanmaları mümkün bulunmaktadır. Çünkü kanun koyucu belli bir geçiş süreci öngörmüş ve sertifikasız atamayı 31.12.2007 tarihiyle sınırlandırmıştır. Ayrıca, sertifikanın 31.12.2007 tarihinden sonra da geçerli olacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu tarihten sonra geçiş döneminde

alınan sertifikayla iç denetçiliğe atanılabileceğini söylemek geçici 5 inci maddeye aykırılık oluşturmaktadır. Bu itibarla, iç denetçiliğe atanıp daha sonra ayrılanların geçici 5 inci maddeye göre aldıkları sertifika 31.12.2007 tarihinden sonra geçerli olmayacaktır. Bu durumda olanların söz konusu tarihten sonra iç denetçiliğe atanabilmeleri ancak genel hükümlere göre sertifika almaları halinde mümkün olacaktır. Diğer yandan, bu yaklaşıma göre geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanıp sertifika aldıktan sonra bu görevden ayrılmayan ve 31.12.2007 tarihinden sonra da iç denetçilik görevini sürdürenlere geçiş sürecinde verilen sertifika ise geçerli olacaktır.

İkinci yaklaşımı benimseyenlere göre ise geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanana verilecek olan sertifikanın geçerliliği süreyle bağlı değildir. Kanunda geçen 31.12.2007 tarihi geçiş sürecindeki atamalara ilişkin olup, bu süre sertifikanın geçerlilik keyfiyetini kapsamaz. Esasında geçici 5 inci maddede sertifikaya ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu şekilde atanana sertifika verileceği konuya ilişkin Yönetmelikle düzenlenmiştir. Yönetmelikte de sertifikanın geçerliliği belli bir süreyle sınırlandırılmamıştır. Bu itibarla, geçici 5 inci maddeye göre iç denetçi olarak atanıp sertifika alan bir kişinin 31.12.2007 tarihinden önce veya sonraki bir tarihte iç denetçilikten ayrılmış olması geçiş sürecinde alınan sertifikayı geçersiz kılmayacaktır. Geçiş sürecinde alınan sertifikanın geçerliliği konusunda Kanunda sınırlayıcı bir düzenleme bulunmadığından bu sertifikaya sahip olanlar 31.12.2007 tarihinden sonra da (sadece geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanıp sertifikaya alan ancak belli bir süre sonra iç denetçilikten ayrılanlar) yeniden iç denetçiliğe atanabileceklerdir. Bu itibarla, geçici 5 inci maddeye göre atanana verilen sertifikanın çeşitli nedenlerle iç denetçilikten ayrılma halinde 31.12.2007 tarihinden sonra geçerli olmayacağını savunmak Kanuna aykırılık oluşturmaktadır. Bu yaklaşıma göre, geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanana verilen sertifikanın geçerliliği iç denetçilikten ayrılma veya bu görevi sürdürme ha-

line göre değişmeyecektir. Alınan sertifika her halükarda aksi bir düzenleme yapılmadığı sürece geçerli olacaktır.

Kanaatimize göre, geçiş sürecinde verilen sertifikanın geçerliliği konusunda ikinci yaklaşımın esas alınması daha makul gözükmemektedir. Çünkü birinci yaklaşımda eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine aykırı bir sonuç doğmaktadır. Ayrıca birinci görüş kendi içinde de tutarlı değildir. Şöyle ki, geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanıp sertifika aldıktan sonra iç denetçilik görevini sürdürenlerin sertifikaları geçerli kabul edildiği halde, 31.12.2007 tarihinden önce veya sonraki bir tarihte iç denetçilikten ayrılanların aynı nitelikteki sertifikalarının geçiş sürecinin tamamlanması nedeniyle geçerliliğini yitireceği ve bu durumda olanların tekrar iç denetçi olarak atanamayacakları öne sürülmektedir. Böylece aynı Kanun maddesine göre alınan sertifikanın geçerlilik keyfiyeti duruma göre farklı belirlenmiş olmaktadır ki böyle bir uygulama eşitlik ilkesine aykırı olacaktır. Diğer yandan, Kanunun geçici 5 inci maddesinde sertifikaya ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanun koyucu geçici 5 inci maddede sayılanların geçiş sürecinde iç denetçiliğe atanabileceklerini hükme bağlamıştır. Belli bir süreyle sınırlandırılan sertifika değil, iç denetçiliğe atanmadır. Atamanın yapılmasından sonra konuya ilişkin Yönetmeliğin geçici maddesine göre verilen sertifika geçerli yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece geçerli olacaktır. Geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanıp sertifika alanlar daha sonra iç denetçilikten ayrılabilirler ve bu sertifikayla yeniden iç denetçi atanabileceklerdir. Öte yandan, geçici 5 inci maddeye göre iç denetçi olarak atanana iç denetçilikten ayrılmaları halinde almış oldukları sertifikayı geçersiz kılmak iç denetçilerin idari makamlar karşısındaki mesleki bağımsızlıklarını da haleldar edecektir. Bir başka olumsuz sonuç da şu olacaktır. Genel hükümlere göre alınan iç denetçi sertifikası görevden ayrılma halinde geçerli olacağı halde, geçiş sürecinde alınan sertifikanın görevden ayrılma halinde geçerliliğini yitireceğini öne sürmek iki farklı kaynaktan gelen iç denetçiler arasında

ayırım yapılması anlamına gelecektir. Böyle bir yorum yukarıda belirtildiği gibi eşitlik ve hakkaniyet ilkesine aykırılık oluşturmaktan başka iş barışını ve çalışma şevk ve motivasyonunu da menfi etkileyecektir. Tüm bu nedenlerle biz de ikinci yaklaşımın, yani geçici 5 inci maddeye göre atanana verilecek olan sertifikanın 31.12.2007 tarihinden sonra da (yalnızca 31.12.2007 tarihinden önce iç denetçi olarak atanıp sertifika alanlar bakımından) geçerli olacağı şeklindeki görüşün daha makul ve yasanın ruhuna uygun olduğu kanaatindeyiz. Ancak, belirtelim ki geçici 5 inci maddeye göre atanlara verilen sertifikaların derecelendirilmesinde de genel hükümler (konuya ilişkin yönetmelik hükmü) uygulanacaktır.

Bu farklı yaklaşımlar göstermektedir ki, geçici 5 inci maddeye göre iç denetçiliğe atanlara verilen sertifikanın geçerliliğine ilişkin olarak İDKK tarafından bir düzenleme yapılması elzemdir.

Soru 6: Geçici 5 inci maddede sayılan görevlerden 5 yıllık çalışma süresini doldurmadan ayrılanlar bu madde uyarınca iç denetçi olarak atanabilecekler midir?

Hayır. Bu durumda olanların iç denetçiliğe atanması mümkün değildir. Çünkü geçici 5 inci maddeye göre iç denetçi olarak atanabilmek için ya 31.12.2005 tarihi itibarıyla bu maddede sayılan görevlerde/kadrolarda çalışmak ya da daha önce en az 5 yıl bu görevlerde bulunmuş olmak şartı öngörülmüştür. Bu şartı taşımayanlar (örneğin maddede sayılan görevleri daha önce 4 yıl yapmış olan birisi) geçici 5 inci madde uyarınca iç denetçiliğe atanamazlar.

Soru 7: Geçici 5 inci maddede sayılan görevlerden birinde daha önce 5 yıldan fazla süreyle çalışmış olan ve halen başka bir görev (örneğin idari görev) yürütenler 31.12.2007 tarihinden sonra istemeleri halinde geçici 5 inci madde uyarınca iç denetçi olarak atanabilecekler midir?

Hayır. Bu durumda olanlar da ancak 31.12.2007 tarihine kadar geçici 5 inci maddedeki haktan istifade edebilirler. 31.12.2007 tarihine kadar iç denetçi kadrolarına atanmayanlar

aksi bir düzenleme yapılmadığı sürece daha sonra bu hakkı kullanamayacaklardır. Bu durumda olanlar 31.12.2007 tarihinden sonraki bir tarihte iç denetçiliğe atanmak istemeleri halinde ancak genel hükümlere göre sertifika olarak iç denetçiliğe atanabileceklerdir.

Kanunda yer alan sınırlayıcı düzenlemeleri suallli misallerle müşahhas hale getirdikten sonra tereddüt hasil olan birkaç noktaya daha temas edip, kanaatimizi belirtmemiz uygun olacaktır.

1. Herhangi bir bakanlığın bağlı kuruluşunda müfettiş veya kontrolör olarak görev yapanlar, bağlı oldukları bakanlığın iç denetçi kadrolarına atanabilirler mi? Yahut bir bakanlığın müfettişi bağlı kuruluştaki iç denetçi olabilir mi? Soruyu iki farklı misalle somutlaştıralım. Örneğin;⁸

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

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 çeşit soruların farklı kurumlara göre çoğaltılması mümkündür. Geçici 5 inci maddenin (d) bendinin uygulanmasına ilişkin sorulara cevaben şunlar söylenebilir.

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. Kanun hükmü bu yönden açıktır.

Burada tartışma konusu husus "kendi idarelerinde" ibaresinin yorumlanmasından doğmaktadır. Kanundaki "kendi idareleri" ibaresinin bağlı kuruluşun bağlı olduğu bakanlığı da kapsadığı ve bunların bağlı olunan bakanlığın iç denetçi kadrolarına da atanabilecekleri öne sürülebilir. Lakin kanaatimize göre bu mümkün gözükmemektedir. Zira bakanlıkların bağlı kuruluşları ayrı idareler olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle bağlı kuruluş müfettişleri yalnızca kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olarak atanabileceklerdir. Madde metninde sayılmayan genel bütçeli idarelere (bağlı kuruluşun bağlı bulunduğu bakanlığa) ise atanamayacaklardır.

Aynı şekilde bakanlık, başkanlık, müsteşarlık müfettişi/kontrolörü olanlar da ancak "kendi idarelerinde", özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olabileceklerdir. Bu itibarla, bakanlık müfettişlerinin de bakanlıklarına bağlı genel bütçeli kuruluşlara iç denetçi olarak atanması mümkün değildir. Çünkü bağlı kuruluşların da bakanlık müfettişlerinin kendi idareleri olarak değerlendirilemeyeceği kanaatindeyiz. Ancak, bakanlığa bağlı özel bütçeli bir bağlı kuruluş bulunması halinde bakanlık müfettişlerinin bu kuruluşu atanması mümkündür. Çünkü geçici 5 inci maddenin (d) bendinde özel bütçeli kuruluşlar ayrıca sayılmaktadır. Bakanlık müfettişlerinin bakanlığın bağlı kuruluşlarına atanmalarında istisnai durumlar mevcuttur. Bu da, bağlı kuruluşun özel bütçeli veya genel bütçeli kuruluş olmasından doğmaktadır. Bu nedenle, bu hususu sorudaki kurumlara göre örnek üzerinden ele alalım.

a) Milli Eğitim Bakanlığı müfettişleri istemeleri halinde bakanlığın bağlı kuruluşu olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğünde (YURTKUR) iç denetçi olabileceklerdir. Çünkü YURTKUR 5018 sayılı Kanun uyarınca özel bütçeli bir kuruluştur. Geçici 5 inci maddenin (d) bendinde bakanlık müfettişlerinin özel bütçeli idarelerde iç denetçi olabilecekleri hükme bağlanmıştır. Bunun aksine YURTKUR müfettişleri Milli Eğitim Bakanlığında iç denetçi olamayacaklar-

dır. Çünkü Milli Eğitim Bakanlığı "kendi idareleri" kapsamında değildir. Diğer yandan, geçici 5 inci maddede genel müdürlük müfettişlerinin "genel bütçeli idarelerde" iç denetçi olabilecekleri öngörülmemiştir. Buna göre YURTKUR müfettişleri sadece YURTKUR'da, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olabileceklerdir.

b) İkinci örneğe baktığımızda farklı bir sonuç çıkmaktadır. Şöyle ki; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı müfettişleri bakanlığın bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü iç denetçiliğine atanamayacaklardır. Çünkü Karayolları Genel Müdürlüğü 5018 sayılı Kanunda genel bütçeli bir kuruluş olarak sayılmıştır. Geçici 5 inci maddenin (d) bendi bakanlık müfettişlerinin genel bütçeli idarelere iç denetçi olarak atanmalarına cevaz vermemiştir. Geçici 5 inci maddede bakanlık müfettişlerinin kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olabilecekleri düzenlenmiştir. Karayolları Genel Müdürlüğü bakanlığın bağlı kuruluşu olmakla beraber bakanlık müfettişlerinin "kendi idareleri" kapsamında değerlendirilemez. Bu nedenle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı müfettişleri genel bütçeli bir kuruluş olan Karayolları Genel Müdürlüğünde iç denetçi olamayacaklardır. Diğer yandan, Karayolları Genel Müdürlüğü müfettişlerinin de Bayındırlık ve İskan Bakanlığında iç denetçi olmaları mümkün değildir. Çünkü bağlı olunan bakanlık olsa bile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı maddede geçen "kendi idarelerinde" kapsamında bulunmamaktadır. Bu nedenle Karayolları Genel Müdürlüğü müfettişleri sadece kendi idareleri olan Karayolları Genel Müdürlüğünde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi olabileceklerdir.

Bununla birlikte belirtelim ki, ele aldığımız ihtilaflı konudaki belirleyici husus "kendi idarelerinde" ibaresinin nasıl yorumlandığı/yorumlanacağıdır. Yapılacak daraltıcı veya genişletici yorum farklı sonuçlara ulaşılmasına neden olacaktır. Bu nedenle, söz konusu hususu İDKK'nun aldığı bir kararla aydınlığa kavuşturmasının uygun olacağını belirtmekle iktifa edelim.

2. 31.12.2005 tarihinden sonra naklen başka bir bakanlığa/kuruma atanan bir müfettiş veya kontrolör istemesi halinde geçici 5 inci maddede uyarınca 31.12.2005 tarihi itibarıyla çalıştığı bakanlığa/kuruma ait iç denetçi kadrosuna mı, yoksa atama talebi sırasında çalıştığı bakanlığa/kuruma ait iç denetçi kadrosuna mı atanacaktır? Bu soruyu daha somut hale getirecek olursak örneği Sağlık Bakanlığında verebiliriz. 31.12.2005 tarihi itibarıyla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığında görev yapan bir müfettişin 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 10 uncu maddesi uyarınca 15.03.2006 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 atanabilecek midir? Yoksa 31.12.2005 tarihi itibarıyla görev yürüttüğü Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı iç denetçiliğine mi atanması lazım gelir?

Kanaatimize göre geçici 5 inci maddede; 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 olanların 31.12.2005 tarihi itibarıyla görev yürüttükleri idarelerin iç denetçiliğine atanabileceklerdir. Zira "31.12.2005 tarihi itibarıyla" ibaresi geçici 5 inci maddenin (c), (d) ve (e) bentlerinin uygulanmasında belirleyici bir niteliğe sahiptir. Bu ibarenin emredici ve sınırlayıcı bir hüküm olarak kabul edilmesi lazım gelir.

Bu nedenle, iç denetçiliğe atamada 31.12.2005 tarihi itibarıyla görev yapılan unvan ve kurumların esas alınması gerektiği değerlendirilmektedir. Sonuç olarak 31.12.2005 tarihi itibarıyla bulundukları/görev yaptıkları kurumlardan naklen başka idarelerin müfettişlik veya kontrolörlük kadrolarına atananlar yeni görev yaptıkları idarelerin değil 31.12.2005 tarihi itibarıyla görev yaptıkları idarelerin iç denetçi kadrolarına ata-

nabilirler. Lakin belirtelim ki bu da bizim şahsi kanaatimizdir. Aksi görüşün de savunulması mümkündür. Bu itibarla, konunun İDKK tarafından alınacak bir kararla çözülmesi uygun olacaktır.

3. 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca bir kamu idaresinde iç denetçi olarak atananlar istemeleri halinde eski kadrolarına/görevlerine dönebilecekler midir?

Geçici 5 inci maddenin 5436 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki ilk halinde 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 yapılan değişiklikle madde metninden çıkarılmıştır. Değişiklik öncesi düzenleme geçiş sürecinde iç denetçiliğe atananların geri dönüşünü yasal bir hak olarak düzenlediğinden idarelerin buna uyması gerekecek idi. Ancak bugün itibarıyla madde metninde böyle bir emredici hüküm bulunmadığından geri dönüş konusunda daha önce görev yapılan kurumların takdir yetkisinin bulunduğu düşünülmektedir.

Ayrıca, bu konuda denetim birimlerinin çalışma yönetmeliklerinde/tüzüklerinde yer alan hükümlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Çünkü bazı denetim birimlerinin tüzüklerinde/yönetmeliklerinde mesleğe dönüş ilişkili hükümler bulunmaktadır. Böyle bir düzenleme bulunması halinde, ilgililerce bu hükümlere istinaden iç denetçilik öncesindeki denetim görevine/kadrosuna dönüş talep edilebilecektir. Yalnız bu hükümlerin işletilmesi konusunda da idarelerin takdir yetkisine haiz oldukları bilinmelidir.

Özetle, 5436 sayılı Kanunla 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde yapılan değişiklik sonrasında iç denetçiliğe atandıktan sonra, önceki denetim görevine dönmek istenilmesi halinde bu konuda genel hükümler uygulanacaktır. Çünkü 5436 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle iç denetçiliğe atananlara eski görevlerine dönme konusunda önceki düzenlemeyle tanıyan kanuni güvenceye son verilmiştir.

4. Atama Usulü

5018 sayılı Kanuna göre kamu idarelerinde iç denetçi olarak atanacakların, İDKK koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitime tâbi tutulması gerekmektedir. Kanun gereği bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika (iç denetçi sertifikası) verilir. İç denetçilerin bu sertifikalı adaylar arasından atanması gerekmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca iç denetime geçiş sürecinde, bu maddenin (c), (d) ve (e) bentlerinde sayılanlar 31.12.2007 tarihine kadar bu şartlar aranmaksızın iç denetçi olarak atanabileceklerdir.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından atanır ve aynı usulle görevden alınır (5018 md. 65/son). Fakat 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca geçiş sürecinde iç denetçiliğe yapılacak atamalarda ilgilinin ve idaresinin muvafakatının alınması zorunludur.

Kanun gereği, iç denetçi atamalarında yetki kamu idarelerindir. Ancak, belirtelim ki, 5018 sayılı Kanunun İDKK'nun görevlerini belirleyen 67 nci maddesinin (j) bendinde yer alan "iç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek" biçimindeki görevi çerçevesinde İDKK, iç denetçi atamalarıyla ilgili olarak Kanunda yer alan düzenlemeler dışında gerekli gördüğü usulleri belirleyebilecektir. İDKK'nun bu görevinin/yetkisinin birel atama işlemleriyle ilgili olmadığı, bunun atama sırasında uyulması gerekli usulleri belirlemeyi/düzenlemeyi kapsadığının bilinmesi gerekir. Çünkü atama yetkisi Kanunla açıkça kamu idarelerinin yöneticilerine (bakan, üst yönetici) verilmiştir.⁹

5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi gereğince bu maddenin (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilen görevlere atananlar 5018 sayılı Kanunun öngördüğü sistemin uygulanmasına yönelik eğitime tâbi tutulurlar. İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliğinin¹⁰ geçici 2 nci maddesine göre, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca sertifika eğitimi ve sınavına tabi tutulmadan iç denetçi ola-

rak atanan denetim elemanlarına, iç denetim sisteminin uygulanmasına yönelik iç denetim sertifika programında yer alan eğitim konularını ihtiva edecek şekilde Maliye Bakanlığınca üç ay eğitim verilecektir.

Geçiş sürecinde yapılacak atamalarda eğitim ve sertifika almış olmak ön koşul değildir. 5436 sayılı Kanun uyarınca iç denetçi atayabilecekleri öngörülen idareler kadroların tahsis işlemlerinin (ve iç denetçi sayılarının belirlenmesi) tamamlanmasının ve iç denetçilerin özlük haklarına ilişkin ikincil mevzuatın yürürlüğe konulmasının akabinde genel hükümlere göre iç denetçiliğe atama yapabileceklerdir. İç denetçilere verilecek eğitim ise atama sonrasında yapılacaktır.

Ayrıca bu eğitime katılanlara İDKK tarafından İç Denetçi Sertifikası verilecektir. İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliğinin geçici 1 inci maddesinde, 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi hükmüne göre kamu idarelerine iç denetçi olarak atananlara, iç denetçi sertifikası verileceği öngörülmüştür. Verilen bu sertifikaların iç denetçiliğe atanılan tarihten itibaren üç yılda bir derecelendirileceği hükme bağlanmıştır. İç denetçiliğe atanma, iç denetçiliğin sona ermesi, sertifikanın derecelendirilmesi gibi hususlar İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları İle Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelikle (Taslak) düzenlenmiştir.

Son olarak şunu da vurgulayalım ki, iç denetçiliğe atayacakları kişileri geçici 5 inci maddenin (c), (d) ve (e) bentlerinde sayılanlar arasından seçme/belirleme yetkisi kamu idarelerindir. Bununla birlikte, bu atamalarda ilgilinin ve idaresinin muvafakatının alınması kanuni bir zorunluluktur. İdareler geçici 5 inci maddede sayılanlar arasından istedikleri kişileri iç denetçi olarak atayabileceklerdir. Fakat İDKK'nun 5018 sayılı Kanunun 67/j bendindeki yetkisine istinaden alacağı bir prensip kararıyla kamu idarelerince geçici 5 inci maddeye göre yapılacak iç denetçi atamalarında (iç denetçi olarak atanacakların seçiminde) objektif bazı ölçütlerin uygulanmasını sağlaması mümkündür. Yalnız bu ölçütlerin de geçici 5 inci maddedeki hakkın kullanımı-

nı sınırlayıcı ve kamu idarelerinin atama yetkisini kısıtlayıcı bir keyfiyette olmaması gerektiği de dikkate alınmalıdır. Aksi halde hukuki uyumsuzlukların yaşanması gündeme gelebilecektir.

III. Sonuç

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda 5436 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler sonrasında, yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi 2006 yılı başı itibarıyla uygulanmaya başlanmıştır. Buna rağmen, yeni sistem henüz tamamiyle hayata geçirilememiştir. İkincil mevzuat çalışmaları büyük oranda tamamlanmış olmakla birlikte henüz yürürlüğe konulmayan düzenlemeler de bulunmaktadır. Uygulamaya geçirilemeyen müesseselerden/fonksiyonlardan en önemlisi iç denetimdir. 5018 sayılı Kanun yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin bir gereği olarak kamu idarelerinde iç denetim yapılmasını öngörmektedir. Kanunda, iç denetimin amacı, iç denetçilerin görev ve yetkileri, nitelikleri ve atanması gibi hususlarda düzenlemeler yapılmış, ayrıca kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek ve Kanunla verilen görevleri yürütmek üzere merkezi uyumlaştırma birimi olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu teşkil edilmiştir.

5018 sayılı Kanun uyarınca, iç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları İDKK tarafından hazırlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları ile Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik (Taslak) ekinde belirlenmiştir. Diğer yandan, 5436 sayılı Kanunla kamu idarelerine tahsis edilmek üzere toplam iç denetçi kadroları ihdas edilmiştir. Mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarının ise Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edileceği öngörülmüştür. 190 sayılı KHK'ye tabi olmayan diğer kamu idarelerinin kadro işlemleri ise ilgili mevzuatına göre yürütülecektir. Kanunla ihdas edilen iç denetçi kadrolarını kamu idarelerine tahsis etme yetkisi İDKK'nın kararı ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna verilmiştir. İDKK tarafından hazırlanan iç denetçi kadrolarının kamu idarelerine dağılımına ve derecelendirilmesine ilişkin karar Maliye Bakanlığınca Bakanlar Kurulu Kararına esas olmak üzere Başbakanlığa

gönderilmiştir. Ancak, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları ile Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik (kurumların çalıştırabilecekleri iç denetçi sayıları bu Yönetmelik ekindeki listede yer almaktadır) ile iç denetçi kadrolarının kurumlara dağılımına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı yayımlanmamış ve yürürlüğe girmemiştir.

Keza, iç denetçilere 375 sayılı KHK'nin ek 2 nci maddesi uyarınca yapılacak ek ödemenin miktarı ile ödemeye ilişkin esas ve usullerde yürürlüğe konulmamıştır. 375 sayılı KHK uyarınca ek ödemenin miktarı ile esas ve usuller İDKK'nun önerisi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecektir. İDKK tarafından hazırlanan esas ve usuller Maliye Bakanlığınca Bakanlar Kurulu kararı alınması için Başbakanlığa gönderilmiş olmakla beraber ek ödemeye ilişkin Bakanlar Kurulu kararı henüz yayımlanarak yürürlüğe girmemiştir.

Bunlardan başka, 5018 sayılı Kanun gereğince yürürlüğe konulması gerekli iç denetçilerin çalışma usul ve esasları ile diğer hususlara ilişkin yönetmelik de henüz yürürlüğe girmemiştir. 5018 sayılı Kanun gereği İDKK tarafından hazırlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları ile Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik Taslağı Maliye Bakanlığınca Başbakanlığa gönderilmiş olmakla beraber, Taslak henüz Bakanlar Kurulu kararıyla yayımlanmamış ve yürürlüğe konulmamıştır.

Kadro/iç denetçi sayıları, özlük hakları ve çalışma usul ve esaslarına ilişkin söz konusu düzenlemelerin henüz yürürlüğe girmemiş olması nedeniyle 5018 sayılı Kanun gereğince kamu idarelerinde kurulması gerekli iç denetim fonksiyonu/faaliyeti hayata geçirilememiştir. Bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle 5018 sayılı Kanun ve 5436 sayılı Kanun uyarınca iç denetçi atamalarının yapılması mümkün hale gelecektir. Ancak, 5436 sayılı Kanunla iç denetimin kamu idarelerinde tedricen kurulması öngörülmüştür. Bu nedenle, 31.12.2006 tarihine kadar tüm kamu idareleri iç denetçi atayamayacaklardır. Kanun gereğince ancak belirlenen iç denetçi sayısı 10 ve üzerinde olan idareler ile ODTÜ ve DPT'nin iç denetçiliklerine atama yapılabilir. Bunlar-

dan, ODTÜ ve DPT dışındaki idareler de sadece belirlenen iç denetçi sayısının yarısına atama yapabileceklerdir. Diğer kurumlar ise ancak 31.12.2006 tarihinden sonra iç denetçi atamaya başlayabileceklerdir.

5018 sayılı Kanun iç denetçilerin sertifikalı adaylar arasından atanmasını öngörmekle beraber geçiş sürecinde sertifikasız adaylar arasından iç denetçi atanabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, Kanunun geçici 5 inci maddesinde sayılanlar 31.12.2007 tarihine kadar unvanlarına uygun kamu idarelerinde iç denetçi olarak atanabileceklerdir. Bu şekilde iç denetçiliğe atanalar İDKK koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığınca verilecek 3 aylık eğitime tabi tutulacaklardır.

Kanunda geçiş sürecinde iç denetçiliğe atanabilmek için maddede sayılan unvanları/görevleri 31.12.2005 tarihi itibarıyla kazanmış olmak/yürütüyor olmak şartı arandığından bu tarihte bu unvanları kazanamamış olanlar geçici 5 inci madde hükmünden yararlanarak iç denetçi olarak atanamayacaklardır. Ayrıca, geçiş süreci 31.12.2007 ile sınırlandırıldığından aksi bir düzenleme yapılmadığı sürece bu tarihten sonra da geçici 5 inci madde uyarınca atama yapılamayacaktır.

Yukarıda belirtildiği gibi iç denetim birimlerinin/faaliyetinin kurulmasına ilişkin hazırlıklar zamanında tamamlanamadığından ve kadro ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin yürürlüğe konulmasında gecikildiğinden geçici 5 inci maddede öngörülen geçiş süreci/süresi değerlendirilememiştir. Bu nedenle, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat çalışmalarının tamamlanmasına yönelik çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, iç denetçi atamalarıyla ilgili olarak 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinin ve 5436 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin tatbik edilmesinde bazı tereddütlerin/ihtilafların yaşanacağı şimdiden anlaşılmaktadır. Dolayısıyla mezkur kanun maddelerinin tatbikinde karşılaşılabilecek muhtemel ihtilaflar ve yaşanması mümkün tereddütler göz önünde bulundurularak bu ihtilaflı/tereddütlü hususların çözümü

için İDKK'nun bir prensip kararı alması ve kamuoyunu bilgilendirmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Keza, kamu idarelerinin, iç denetim çalışmaları ve iç denetçi kadrolarına yapılacak atamalar konusunda bilgilendirilmesinin iç denetim faaliyetinin öngörüldüğü şekilde kurulması ve etkin olarak işletilebilmesi için elzem olduğu görülmektedir.

NOTLAR

- 1 İDKK'nun çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar 8 Ekim 2005 tarih ve 25960 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir.
- 2 Bu yazıda belirtilenler "Bütçe Kontrolörü" unvanı dikkate alınarak Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunun resmi görüşü olarak değerlendirilmemelidir. Yazıda serdedilen görüş ve değerlendirmeler şahsi kanaatimiz olup yetkili makamları bağlamaz.
- 3 Bu makale Mart 2006 itibarıyla kaleme alınmıştır. Yürürlüğe konulmayan ikincil mevzuat, belirlenmeyen iç denetçi kadroları ve sayılarıyla ilgili değerlendirmelerin bu tarih itibarıyla yapıldığı göz önünde bulundurulmalıdır.
- 4 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca (md.2); bu Kanun Hükmünde Kararname; Genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan, fonlar ve kefalet sandıkları ile özel kanunla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel veya katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşları hakkında uygulanır. Ancak bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversite Öğretim elemanları ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personelinin kadroları ile millî güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadrolar hakkında uygulanmaz (md.3).
- 5 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesinde unvanı sayılan bazı denetim elemanlarının iç denetçi olarak atanmak için bazı kamu idarelerine yazılı olarak başvurdukları ve iç denetçi olarak atanmayı talep ettikleri, iç denetçi kadrosu tahsis edilmediği ve idareler itibarıyla iç denetçi sayıları belirlenmediği halde atama talebiyle karşılaşan kamu idarelerinin ilgililere ne cevap verecekleri konusunda tereddüt ettikleri dile getirilmektedir. Henüz kadro tahsisleri yapılmamış ve iç denetçi sayıları belirlenmemiş olmakla birlikte ilgililerin bu işlemlerin tamamlanması sonrasında yapılacak atamalarda değerlendirilmek üzere şahsi başvuru yapmalarında bir sakınca ve mevzuatın herhangi bir engel bulunmadığını belirtmeliyiz. Ancak, dilek/temenni niteliğindeki bu tür başvuruları değerlendirmek idarelerin takdirinde olup, idareler atama ya-

- pılmasına zorlanamaz.
- 6 5018 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesi uyarınca iç denetçiliğe atanma konusunda resmi açıklama için <http://www.bumko.gov.tr/upload/lcDenetim/Diger/formnotu.htm> adresine bakılabilir.
- 7 Aşağıda sözü edilecek sorular ilgililerce çeşitli platformlarda dile getirilmekte, ayrıca tereddüt edilen konularda yetkili mercilere de başvurulduğu bilinmektedir. Diğer yandan, ele aldığımız bazı sorular/tereddütlü hususlar tarafımızdan varsayımsal olarak öne sürülmüştür. Kuşkusuz geçici 5 inci maddenin uygulanmasında bu makalede belirtilen hususlar dışında da tereddüt/ihtilaf yaşanması mümkündür. Bu yazıda ele alınanlar şahit olduğumuz, duyduğumuz ve nazari olarak yaşanabileceğini düşündüğümüz hususlardır.
- 8 Sorudaki kurumlar tereddütlü konunun somut olarak ortaya konulabilmesi amacıyla seçilmiştir. Çünkü bakanlık bağlı kuruluşlarının genel bütçeli veya özel bütçeli idare olması Geçici 5 inci maddenin (d) bendinin uygulanmasında farklı sonuçlar doğurmaktadır. Örnekte adı geçen bakanlık müfettişlerinin pratikte bakanlığın bağlı kuruluşunun iç denetçiliğini talep etmeyecekleri öne sürülebilir. Ancak belirtelim ki geçici 5 inci maddenin uygulanmasında karşılaşılabilecek tüm uç örneklerin gündeme getirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bazı bakanlıklarda bağlı kuruluşların iç denetçiliği çeşitli açılardan bakanlık iç denetçiliğine göre cazip de olabilir. Bu nedenle somut örnekler yersiz görülmemelidir.
- 9 Bu bağlamda İDKK'nun sekreteryasını yürüten Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün sitesinde yer alan İç Denetçi Adayı Bilgi Formunun (<http://www.bumko.gov.tr/upload/lcDenetim/Diger/icdenetciform.asp>) kamu idarelerinin yetki alanına müdahale olarak algılanmaması gerekmektedir. Söz konusu formla ilgili olarak yapılan açıklamada (<http://www.bumko.gov.tr/upload/lcDenetim/Diger/formnotu.htm>) belirtildiği üzere, İç Denetçi Adayı Bilgi Formu iç denetçiliğe atanmak için yapılan bir başvuru olmayıp İDKK bünyesinde kurumlara destek verilmek amacıyla oluşturulması öngörülen bilgi havuzuna bilgi sağlanmasına matuftur. Diğer yandan, iç denetçiliğe atanabilmek için bu formun doldurulması zorunlu bir ön koşul değildir. Bilgi havuzuna dahil olmak ve başvurunun değerlendirilmesini istemek iç denetçi olarak atanmak isteyenlerin takdirindedir.
- 10 8 Ekim 2005 tarih 25960 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.