

İç Denetimin görev alanının ne olduğuna ilişkin bazı tereddütleri gidermek amacıyla Türkiye’de İç Denetimin Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak görev yapan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun www.idkk.gov.tr internet sitesinde de yayımlanmış olan bu konuya ilişkin açıklaması aşağıdadır. 14/01/2008

İÇ DENETİMİN GÖREV ALANI

SORU: İç denetçiler, sadece mali konularla ilgili olarak denetim yapma yetkisine sahip değiller mi? Mevcut mevzuat kapsamında iç denetçilerin mali olmayan konularda denetim yapması doğru mu? İç denetimin kapsamının belirlenmesinde mevzuattaki temel noktalar nelerdir?

CEVAP: Kurulumuz, İç denetimin mali alanlarla sınırlı olup olmadığı ve iç denetimin kapsamının belirlenmesi yönünde aşağıdaki hususların dikkate alınması gerektiğini bildirmektedir.

1) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu isminden de anlaşılacağı gibi, “Mali Yönetim” ve “Kontrol” kavramlarına işaret ederek kamu mali yönetim sistemi ile kamu idareleri bünyesinde oluşturulacak olan kontrol sisteminin uygulama biçimi hakkında yeni bir anlayış getirmiş bulunmaktadır. Burada geçen “kontrol” kavramı, iç denetimi de kapsayan iç kontrol olup, bu iç kontrolün alt bileşeni olan mali kontrol anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla, kurgulanan yeni sistemde iç denetim mali kontrolün değil, iç kontrolün bir bileşenidir.

2) 5018 sayılı Kanunun kapsamının açıklandığı 2 nci maddesinde, “*Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.*” hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hüküm çerçevesinde, kamu idarelerinin kontrolünün bu Kanun kapsamında gerçekleştirileceği öngörülmekte olup, buradaki kontrol kavramının mali kontrole indirgenerek yorumlanması kanunun ruhuna aykırılık teşkil edecektir.

3) 5018 sayılı Kanunun “Üst yönetici” başlıklı 11 inci maddesinde, “*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, kamu idareleri bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve sağlıklı şekilde işlemesi üst yöneticinin sorumluluğundadır. Üst yöneticinin, iç kontrol sisteminin izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik olarak üstlendiği bu sorumluluğunu iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği anlaşılmaktadır.

4) 5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde, “*İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.*” şeklinde tanımlanmıştır. Görüleceği

üzere iç kontrol, mali kontrolün ötesinde, mali olmayan faaliyet ve işlemleri de kapsamaktadır. Bu durum, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 6 ncı maddesinde “İç kontrol mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.” denilmek suretiyle herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açıklanmıştır.

5) 5018 sayılı Kanununun 63 üncü maddesinde 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 faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Tanımda dikkat çeken ilk husus, iç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katma ve geliştirme amacıyla ilgilidir. Burada ilgili idarenin çalışmaları ifade edilirken mali ya da mali olmayan şeklinde herhangi bir ayırıma gidilmediği ve tüm çalışmaların kastedildiği görülmektedir.

İkinci bir husus ise kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmekle ilgili olup, performans denetimini işaret eden bu görevin gerçekleştirilebilmesi için ilgili kamu idaresinin faaliyetlerinin bir bütün halinde ele alınması gerekliliği açıktır.

6) 5018 sayılı Kanununun “İç denetçinin görevleri” başlıklı 64 üncü maddesi;

“*Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.*”

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*

b) *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*

c) *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*

d) *İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*

e) *Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.*

f) *Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.*

g) *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.*

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.” şeklindedir.

Madde metni incelendiğinde (a), (b) ve (e) bentlerinde sayılan görevlerin mali nitelik taşımayan görevler olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede iç denetim; harcama sonrası yasal

uygunluk denetimi ile sınırlı olmayıp, yukarıda belirtilen görevlerin yerine getirilebilmesi için performans denetimi, mali denetim, sistem denetimi ve bilgi teknolojileri denetimini de kapsayacak şekilde gerçekleştirilecektir.

7) Ayrıca, başta İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik olmak üzere iç denetim ile ilgili diğer mevzuat göz önüne alındığında, iç denetimin mali ve mali olmayan faaliyet ve işlemler şeklinde bir ayırım yapılmadan kamu idaresinin tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde kurgulandığı görülmektedir. Örneğin, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesi “İç denetim faaliyetinin kapsamı” başlığını taşımaktadır. Anılan maddede, “ Kamu idarelerinin yurt dışı ve taşra dahil tüm birimlerinin işlem ve faaliyetleri, risk esaslı denetim plan ve programları kapsamında sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla denetim standartlarına uygun olarak iç denetime tabi tutulur.” şeklinde bir düzenlemeye yer verilerek iç denetim faaliyetinin kamu idarelerinin tüm teşkilatı ve tüm işlemlerini kapsayacak şekilde yürütüleceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu idarelerinin tüm faaliyet ve işlemlerinin mali ve mali olmayan ayırımı yapılmaksızın iç denetime tabi tutulması gerekmektedir.