

TÜRKİYE’DE ÖZEL SEKTÖR VE KAMU İDARELERİ İÇ KONTROL SİSTEMLERİNİN MEVZUAT YÜKÜMLÜLÜKLERİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

Ahmet Sinan BALLYEMEZ*

ÖZET

Bu çalışmanın amacı iç kontrol alanında Türkiye’de son yirmi yılda yaşanan gelişmeleri kronolojik olarak ortaya koymak ve mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde, gelinen nokta ile ilgili somut tespitler yapmaktır. Bu çalışmada Türkiye’de kamu idareleri ve özel sektör işletmelerindeki iç kontrol yapıları, yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde uluslararası alandaki iç kontrol mevzuatı ile bu kapsamdaki gelişmeler incelenmiş ve bunların Türkiye’deki mevzuata nasıl yansıdığı ortaya konmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde kamu idareleri ve özel sektör işletmeleri için yapılan yasal düzenlemeler sonucunda oluşan iç kontrol yapıları sekiz farklı açıdan karşılaştırılmıştır. Son bölümde 2016 yılı itibarıyla iç kontrol sistemlerinin ulaştıkları durum ve beklentileri ne derecede karşıladığı her iki kesim için ayrı ayrı ele alınmıştır. Çalışma sonucunda AB müktesebatı kapsamındaki yükümlülüklerin de etkisiyle, dünya çapında kabul gören iç kontrol düzenlemelerinin Türk mevzuatına çok süratli bir şekilde adapte edildiği görülmekle birlikte, sorun yaşandığı değerlendirilen konulara, öneriler bölümünde yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İç kontrol, iç denetim, iç sistemler, mali kontrol ve denetim

* Dr., Başkent Üniversitesi yarı zamanlı öğretim görevlisi (asbalyemez@baskent.edu.tr)

Comparison of Internal Control Systems of Private Sector and Public Administrations in Turkey in terms of Regulatory Obligations

ABSTRACT

The main purpose of this study is to reveal developments chronologically in the area of internal control in Turkey in the last two decades and to make concrete findings related with the reached point in the framework of legislation. Internal control structures in Turkey, both in public and private sectors have been studied within the legal framework in this research. In the first part, internal control legislation and developments at the international level have been studied and then tried to figure out how these regulations and developments reflected in the Turkish legislation. In the second part, internal control structures both in public and private sectors established the result of the legal regulations have been compared in terms of eight different topics. In the last part, the internal control systems have been handled for both sectors separately in order to meet expectations and the conditions reached as of year 2016. As a result of research, although worldwide accepted internal control regulations have been adopted to Turkish legislation rapidly with the effect of obligations under the EU acquis, topics considered to be problematic have been mentioned in the recommendations section.

Key words: Internal control, internal audit, internal systems, financial control and audit.

Giriş

Daha çok dış kaynaklı gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de 1990’lı yıllardan itibaren hem kamu kesimi hem de özel sektör için mali denetim ve kontrol alanında köklü değişiklikler ve yapısal dönüşümler yaşandı. Bu değişiklik ve dönüşümlerin tetikleyicisi çoğunlukla ABD’deki

bazı gelişmeler ve AB uyum yasaları çerçevesinde yapılan yasal düzenlemeler oldu.

Bu süre zarfında kamu maliyesi alanında ilk olarak 2003 yılında, 1050 sayılı Kanunu değiştirerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdi. Bu Kanunla kamu yönetimimiz ilk kez “iç kontrol” ve “iç denetim” kavramlarıyla tanıştı.

Özel sektör için iç kontrol düzenlemelerinin geçmişi 1990’lı yılların başlarına kadar uzansa da, kapsamı daha geniş düzenlemeler 2011 yılının başlarında Türk Ticaret Kanununun değiştirilmesi ve 660 sayılı KHK ile “Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu”nun kurulmasıyla birlikte yapıldı.

Bağımsız denetim ve iç kontrol alanında yepyeni bir anlayışla karşılaşmamızı sağlayan bu iki kanunun özellikle adı geçen konulardaki düzenlemeleri, değiştirdikleri mülga kanunlarda ya hiç yer almamıştı ya da bünyelerinde önemli farklılıkları barındırıyordu.

Bu çalışmada önce, iç kontrol ve iç denetim yapılarının ABD ve AB ülkelerinde hangi gelişmeler üzerine nasıl şekillendiği üzerinde durulacak, daha sonra bu dışsal gelişmelerin kamu kesimi ve özel sektörümüze nasıl yansıdığı; mevzuat, uygulayıcılar ve kullandıkları yöntemler açısından karşılaştırmalı olarak ele alınacak ve son olarak, hem kamu kesiminde hem de özel sektörde, iç kontrol sistemlerinin 2016 yılı itibarıyla ulaştıkları noktada beklentilere karşılık verip vermedikleri konuları incelenecektir.

Çalışmada literatür ve mevzuat taraması yöntemi besimsenmiş ayrıca 6 yıl süreyle (2007-2013) Milli Savunma Bakanlığı iç kontrol birim yöneticisi olarak yürütülen görev esnasındaki gözlem ve kayıtlardan faydalanılmıştır.

1. İç Kontrol Alanında Yaşanan Uluslararası Gelişmeler:

Temelde bağımsız denetim ve iç kontrol* taleplerinin her ikisi de, kar amaçlı olsun ya da olmasın her türlü işletme ve organizasyonda; mali işlem ve muhasebe kayıtlarındaki hataların azaltılması, yolsuzlukların önlenmesi, işletme (veya kamu) varlıklarının korunması ve uygunsuz kullanımının önüne geçilmesi konularında bağımsız bir doğrulama mekanizmasına ihtiyaç duyulmasından kaynaklanmıştır (Ramamoorti, 2003: s.2).

Gerek uluslararası alanda gerekse Osmanlı tarihinde mali denetimle ilgili ilk bulgular yüzlerce hatta binlerce yıl öncesine ulaşmaktadır (Bezirci, Karasioğlu, 2011: s.573). Ancak bugün kullandığımız anlamda iç kontrol ve bağımsız denetim daha yeni kavramlar olup yirminci yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır.

Özellikle yirminci yüzyılın sonlarına doğru bağımsız denetim ve iç kontrol alanındaki ABD ve AB kaynaklı gelişmeler, bağımsız denetim ve iç kontrolün; yeni bir anlayışla, çoğu kez benzer bir mantık ve ortak bir aklın ürünü olarak ve daha da önemlisi birbirleriyle eşgüdüm içinde ele alındığını göstermektedir.

Dolayısıyla Türkiye’de içsel neden veya gerekçelerden çok küresel etkilerle yapılan düzenleme ve uygulamaların yapısal karakterinin anlaşılabilmesi için öncelikle ABD ve AB ülkelerinde yaşanan gelişmelerin yakından incelenmesi gerekecektir.

1.1. ABD’de İç Kontrol Alanındaki Gelişmeler:

ABD için iç kontrol kavramının izlerine, mali tablo ve bilançoların denetlenmeye başladığı 20. yüzyılın hemen başlarından itibaren rastlandığı (ABeam Consulting, 2009: s.2) ifade edilebilse de,

* Bu çalışmada aksi belirtilmediği sürece “iç kontrol” kavramı, iç denetimi de kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

işletmelerin yapısı ve iş çevrelerindeki değişimlere bağlı olarak iç kontrol kavramının bugünkü yorumu ilk dönemdekinden oldukça farklıdır.

Bu nedenle daha önceki gelişmeleri ihmal edip 1970'li yılların ortalarında yaşanan Watergate ve Lockheed skandallarının iç kontrol yapılarının oluşumunda tetikleyici (Koehler, 2012: ss.932-934) bir rol üstlendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Zira bu skandalların araştırmalarının sonucunda 1977'de ana teması iç kontrol olan Yabancı Yolsuzluk Kanununun (Foreign Corrupt Practices Act) yürürlüğe girmesi ve bu Kanunla ABD'de ilk kez iç kontrol sisteminin kurulmasının zorunlu tutulması, sistemin ülke çapında yaygın hale gelmesindeki başat rolü üstlenmiştir (ABeam Consulting: 2009, s.2).

Bununla birlikte, ABD Yabancı Yolsuzluk Kanunu, şirketlere uygulamaları için belirgin bir iç kontrol modeli dayatmamış, bunun yerine her şirketin kendi durumu ve ihtiyaçları doğrultusunda iç kontrol önlemleri alması yönünde esneklik sağlanmıştır (US Department of Justice, 2012: s.40).

Diğer önemli bir gelişme ise 1985 yılında hileli mali denetim raporlamalarını araştırmak üzere kurulan ABD Ulusal Komisyonunu desteklemek için bir özel sektör inisiyatifi şeklinde oluşturulan (COSO resmi WEB sitesi) Treadway Komisyonunun çağrısı üzerine Destekleyici Kurumlar Komitesinin (Committee of Sponsoring Organizations/COSO) kurulması olmuştur.

İlerleyen yıllarda pek çok AB ülkesiyle birlikte Türkiye'de de benimsenen ve COSO küpü veya COSO piramidi olarak adlandırılan bu yapı, ülkemizde kurgulanan iç kontrol mantığının temelini oluşturmuştur.

Ancak zaman içinde, daha çok özel sektörde, muhasebe ve finansal raporlama ilkelerine aykırı işlem ve kayıtların yapılmasıyla tüm

dünyada yankı uyandıran bazı muhasebe skandalları yaşanmıştır (Atmaca, 2012: s.192).

Bunlardan en önemlileri olan Enron ve Worldcom gibi şirketlerde yaşanan küresel etkili muhasebe skandallarında, iç kontrol sistemi ve iç denetim faaliyetlerindeki zayıflıklar önemli bir etken olmuş (Alagöz: s.1), yine finansal işlemlerde yapılan hilelerin ortaya çıkarılmamasının en önemli nedenleri arasında; kurumsal yönetimin ve iç kontrolün etkin biçimde uygulanamaması (Zabihollah, 2005: s.288) gösterilmiştir.

ABD sermaye piyasaları, Enron skandalından sonra, hisseleri borsada işlem gören diğer büyük şirketlerin açıklamış olduğu bilanço ve kar rakamlarına olan güvenlerini yitirmişlerdir (Özkul, 2003: s.i).

Bu skandallar, iç kontrol ve bağımsız dış denetimle ilgili kuralların değişmesine ve sıkı önlemler alınmasına yol açmıştır. Söz konusu önlemlerden dünya çapında yankı uyandıranı 2002 yılında ABD tarafından kanunlaştırılan Sarbanes-Oxley (SOX) Kanunudur (Uzay, 2006: s.1).

SOX Kanunu ile şirket üst düzey yöneticilerine ağır sorumluluklar yüklenmiş; şirketin iç kontrol sistemini incelemek, denetlemek, iç kontrol ve finansal raporları doğrulamak ve onaylamak gibi yükümlülükler getirilmiştir (Demircan, 2007: s.50).

SOX Kanunu, halka açık firmalar tarafından hazırlanan yıllık raporların şirket iç kontrol raporunu da içermesini gerekli kılmıştır. Bu raporun, finansal raporlama amacıyla yeterli iç kontrol yapısı ve prosedürleri oluşturma ve devam ettirme sorumluluğunu belirtmesi ve şirket iç kontrol prosedürlerinin geçerli oldukları mali yılın sonu itibarıyla bir değerlendirmesini içermesi zorunlu kılınmıştır (Özkul, 2003: s.17).

Ayrıca bu Kanunla muhasebe ve denetim mesleğini önemli ölçüde etkileyecek düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden biri, Kamu Gözetim Kurulunun (Public Company

Accounting Oversight Board – PCAOB) oluşturulmasıdır (Uzay, 2006: s.3).

Türkiye’de SOX Kanununun ilk yansıması Sermaye Piyasası Kurulu düzenlemelerinde kendini göstermiştir. Bu bağlamda, 1996 tarihli “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Hakkında Tebliğ”de değişiklik* yapılarak ABD’de yürürlüğe girmesinden üç ay gibi kısa bir süre sonra SOX Kanununa benzer düzenlemeler, mevzuatımıza girmeye başlamıştır.

1.2. INTOSAI ve AB Müktesebatı Çerçevesinde İç Kontrol Alanındaki Gelişmeler:

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI); bilginin gelişimini ve aktarımını teşvik etmek, dünya çapında kamu sektörü denetimini iyileştirmek ve üyelerinin kendi ülkelerindeki mesleki kapasitelerini, itibarlarını ve etkilerini artırmak amacıyla Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) için kurumsallaşmış bir çerçeve sağlamaktadır (INTOSAI, aktaran Sayıştay, 2012: s.11).

INTOSAI’nin standartlara ilişkin çalışmaları 1983 yılında Manila, Filipinler’de düzenlenen XI INTOSAI Kongresinde Muhasebe Standartları Komitesi, Denetim Standartları Komitesi ve İç Kontrol Komitesi olmak üzere üç ayrı alanda komiteler oluşturulması suretiyle başlamıştır. İlk INTOSAI Denetim Standartları, Haziran 1992’de yayımlanmıştır (Sayıştay, 2012: s.11).

Süreç içerisinde AB, üye devletlerinin iç kontrol ve iç denetimle birlikte dış denetim alanında da uluslararası standartlar ve iyi uygulama örneklerini benimsemelerini sağlamak istemiş (Doğmuş, 2010: s.8) ancak doğal olarak dikkatini özel sektör uygulamalarından ziyade kamu maliyesi üzerinde yoğunlaştırmış ve düzenlemeleri daha çok “kamu iç mali kontrolü” (KİMK) ve kamu dış denetimi alanlarında olmuştur.

* Resmi Gazetenin 02.11.2002 tarih ve 24924 sayılı nüshasında yayımlanan “Seri X, No:19” numaralı Tebliğ.

KİMK kavramı, aday ülkelerde çağdaş kamu iç mali kontrol sistemlerinin geliştirilebilmesi için rehberlik sağlamak ve destek vermek amacıyla 1994 yılında AB Komisyonu tarafından geliştirilen bir kavramdır (Onur, 2010: s.210).

KİMK Sisteminin geliştirilmesinde AB, uluslararası alanda kabul görmüş COSO ve INTOSAI standartlarını model olarak almıştır (Onur, 2010: s.1).

Genel anlamda KİMK sisteminin amacı, kamu mali çıkarını korumaktır. Bu amaç doğrultusunda iç kontrol iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Birinci aşama; ex ante kontrol (ön mali kontrol) ikincisi ise ex post kontroldür (iç denetim).

Avrupa Birliği Komisyonunun bu konuda verdiği mesaj, her iki aşamanın tamamen birbirinden bağımsız şekilde yürütülmesi gerektiği yönündedir. Kontrolleri yapan birimler ve uygulanan usuller birbirinden farklı ve bağımsız olmalıdır. AB Müktesebatında bu yönde pek çok düzenleme yer almaktadır (Acar, 2001: s.78).

Aday ülkeler AB müktesebatını bütünüyle kabul etmek durumunda olup 1999 yılında Helsinki’de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Türkiye’ye adaylık statüsü tanınmıştır. Bu bağlamda, KİMK sisteminde yapılacak düzenlemelere ilişkin Politika Belgesi Mart 2002’de Maliye Bakanı tarafından imzalanmış ve AB Komisyonuna gönderilmiştir (Maliye Bakanlığı: s.1).

Mali kontrol alanındaki müktesebat AB fonlarının harcanması dâhil olmak üzere tüm kamu sektörünün iç kontrol sistemleri için geçerli olacak uluslararası düzeyde kabul edilmiş ve AB’ye uyumlu KİMK prensiplerinin, standartlarının ve yöntemlerinin kabulü ile ilgilidir. Müktesebat etkin ve saydam mali yönetim ve kontrol sistemlerini gerektirir. İdari açıdan ise, bağımsız iç denetim sistemleriyle ilgili örgütsel yapılar ile yeni kurulan KİMK sistemlerinin kalitesini değerlendirecek operasyonel ve finansal olarak bağımsız dış denetim örgütünün var olmasını gerektirir (AB Bakanlığı: s.39).

2. Türkiye’de İç Kontrol Alanında Yaşanan Gelişmeler:

Mali denetim ve iç kontrol alanında 2000’li yıllardan itibaren mevzuatımızda yapılan neredeyse tüm değişiklik ve düzenlemeler içsel ihtiyaç veya gerekçelerden ziyade dış kaynaklı gelişmelerin etkisinde ve AB müktesebatıyla uyumlu olacak şekilde yapılmıştır.

Bu noktada ABD ve AB’deki mevzuat düzenlemeleri ile Türkiye’deki uygulamaların çok kısa bir reaksiyon süresi gösterilerek, daha bahsi geçen ülkelerdeki geri dönüşüm ve uygulama sonuçları alınmadan, peş peşe yapılması ise dikkat çekilmesi gereken diğer bir husustur.

2.1. Kamu Kesiminde İç Kontrol Alanındaki Gelişmeler ve Yasal Düzenlemeler:

Türkiye’de kamu mali yönetimi ve kontrolü alanında 2003 yılından itibaren yapısal ve kalıcı bir değişim yaşanmaktadır (Türedi, 2011: s.99). Bu kapsamda, Türk kamu yönetiminde mali denetim ve kontrol yapılarına şekil veren ve 76 yılı aşkın süre yürürlükte kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yerini 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa bırakmıştır.

2.1.1. İç Kontrolün Kapsamı:

İç kontrol, ön mali kontrol ve iç denetim kavramları mali mevzuatımıza 5018 sayılı Kanunla birlikte girmiştir. Kanunun 5. Kısmı (55-67.maddeler arası) iç kontrol sistemini ele almıştır.

AB dokümanlarının aksine 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında “kamu iç mali kontrolü” kavramının yerine “iç kontrol” kavramı kullanılmıştır. Ancak Maliye Bakanlığının WEB sitesi ve kimi yayınlarında her iki kavram her hangi bir ayırım gözetilmeksizin birbirinin yerine, çoğu kez eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

5018 sayılı Kanuna göre iç kontrol kapsamındaki uygulayıcı birim veya unsurlar; Mali Hizmetler Birimi, Harcama Birimleri, İç Denetim (Birimi), Ön Mali Kontrol ve Muhasebe (Birimi) Yetkilisidir (5018 SK md.57).

2.1.2. İç Kontrolün Unsurları, Görev ve Sorumluluklar:

2.1.2.1. Mali Hizmetler Birimi:

Mali Hizmetler Birimleri, kamu idarelerinin merkez teşkilatlarında kurulmuş olup yapısı teşkilat kanunlarında gösterilen ve görevleri 5018 sayılı Kanunun 60. Maddesinde belirtilen teşkillerdir. Başbakanlık ve bakanlıklarda Strateji Geliştirme Birimi adı ile Milli Savunma Bakanlığında ise Mali Hizmetler Birimi adıyla faaliyet göstermektedirler (5436 SK md.15).

Kamu idarelerinde “iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak” görevi, Mali Hizmetler Birimlerine verilmiştir. Ön mali kontrol hizmetleri de (süreç kontrolü dışında) bu birim tarafından yerine getirilmektedir.

Konuyla ilgili temel ikincil mevzuat, Maliye Bakanlığı tarafından 18.02.2006 tarihinde yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliktir.

2.1.2.2. Harcama Birimleri:

Harcama Birimleri: Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimleri ifade etmektedir. Harcama yetkilisi ise harcama birimlerinin en üst seviyeli yöneticisidir (5018 SK md.31).

Harcama yetkilileri görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar (UE), md.8).

Kamu idarelerinin taşra teşkilatı durumundaki Harcama Birimlerinde ön mali kontrol, ödeme belgesi üzerinden “ön mali kontrol” ismi ile yapıldığı gibi harcama sürecindeki diğer görevliler tarafından “süreç kontrolü” şeklinde de yürütülmektedir.

2.1.2.3. Ön Mali Kontrol (Ex Ante Control):

Ön Mali Kontrol: “İdarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolleri” ifade etmektedir (UE md.3).

Ön Mali Kontrol kapsamındaki kontrollerin tamamı, harcama (ödeme) öncesindeki zaman diliminde gerçekleştirilmektedir.

Ön mali kontrol, Harcama Birimleri ile Mali Hizmetler Birimlerinde (Strateji Geliştirme Birimi) görece farklı şekil ve mahiyette yapılmaktadır.

Ön mali kontrol, gerek Harcama Birimlerinde gerekse Mali Hizmetler Birimlerinde Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihinde yayımlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a göre gerçekleştirilmektedir.

2.1.2.3.1. Harcama Birimlerinde Ön Mali Kontrol:

Harcama Birimlerinde harcama öncesi kontroller; ‘ödeme belgesi’ üzerinden “ön mali kontrol”, ayrıca mali karar ve işlemlerin yürütülmesinde görev alan diğer tüm sorumlularca “süreç kontrolü” olarak iki farklı şekilde yapılmaktadır.

Harcama Birimlerinde harcama yetkilileri, ödeme belgesi düzenlemek üzere gerçekleştirme görevlisi (tahakkuk memuru) görevlendirmektedir.

Ödeme belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapmaktadır. Bu gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda, ödeme belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşülerek imza atılmaktadır. (UE md.12, 13)

Bu şekilde, tahakkuk işlemi tamamlanmakta ve ödeme belgesi ekleriyle birlikte muhasebe birimine gönderilmektedir.

Süreç Kontrolü: Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır (5018 SK md.58).

Kamu idarelerinin taşra teşkilatı durumundaki harcama birimlerinde süreç kontrolü, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanıp uygulanmaktadır. Mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemde önceki işlemleri de kontrol etmekle yükümlüdürler. Ancak süreç kontrolü yapan görevlilerin herhangi bir belge üzerine kontrol yapıldığına dair imza veya onay işlemi yapması öngörülmemiştir.

Bununla birlikte, süreç kontrolünü sağlamak amacıyla mali işlemlerin süreç akış şeması hazırlanması ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konması şartı getirilmiştir (UE md.12).

2.1.2.3.2. Mali Hizmetler Biriminde Ön Mali Kontrol:

Mali Hizmetler Biriminin ön mali kontrolüne tabi 11 adet mali karar ve işlemin isimleri, UE'nin 16-26 maddeleri arasında tek tek sayılmıştır.*

Mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemlerin kontrolü, kamu idarelerinde sadece Mali Hizmetler Biriminin "iç kontrol alt birimi" tarafından yerine getirilmektedir (UE md.14).

Mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemler, kontrol edilmek üzere taşra teşkilatları tarafından, merkezdeki mali hizmetler birimine gönderilmektedir. Mali hizmetler birimince, (UE'de belirlenen süreler içerisinde) kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenmekte ve ilgili birime gönderilmektedir. Mali hizmetler biriminin görüş yazısının ilgili işlem dosyasında saklanması ve bir örneğinin de ödeme belgesine eklenmesi öngörülmüştür.**

Muhasebe yetkililerinin, ödeme belgesine eklenmesi gereken belgelerde eksiklik olması halinde "ödeme yapmaması gerektiği", Kanun hükmüdür (5018 SK md.61). Dolayısıyla Mali Hizmetler Biriminin ön mali kontrolüne tabi tutulması gereken bir mali karar veya işlemin, ön mali kontrol yapılmadan (rapor hazırlanmadan) tekamül etmemesi gerekmektedir.

2.1.2.4. İç Denetim (Ex Post Control):

5018 sayılı Kanunda iç denetim; "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve

* Bir kısmı belli parasal sınırların üzerindeki mali karar ve işlemler için yapılan bu kontrollerden bazıları, daha önce Maliye Bakanlığı tarafından 'vize' şeklinde gerçekleştirilmekteydi.

** Düzenleme, hem "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"ın 12. maddesinde, hem de "Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği"nin 65. maddesinde yapılmıştır.

rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” (5018 SK md.63) olarak tanımlanmıştır.

Kanunda iç denetim, iç kontrol sistemi kapsamında gösterilen bir denetim türü olarak sayılmıştır (5018 SK md.5). Bununla birlikte iç denetçilere mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak görevi de verilmiştir (5018 SK md.64). Dolayısıyla iç denetçiler bünyesinde buldukları idarelerin iç kontrol sistemlerinin, sistem denetimini yapmakla da yükümlüdürler.

Bununla birlikte Kanun, iç denetçilere (Sayıştay/dış denetçilerinin de ifa ettiği) “harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi”, “mali denetim”, “performans denetimi” (Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak), risk analiz değerlendirmesi gibi görevler de vermiştir (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Md.7).

Konuyla ilgili temel ikincil mevzuat, Maliye Bakanlığı tarafından 12 Temmuz 2006 tarihinde yayımlanan “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”tir.

2.1.2.5. Muhasebe Birimi ve Muhasebe Yetkilisi:

Kamu idarelerinde “gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri” muhasebe hizmetleri (5018 SK md.61) olarak tanımlanmış ve bu hizmetlerin muhasebe birimlerinde verilmesi öngörülmüştür.

Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanlığı personeli tarafından (Diğer idarelerde kendi personeli) yürütülen (5018 SK Md.62 ve geçici md.5) muhasebe hizmetleri de iç kontrol sistemi içinde sayılmış, ancak muhasebe yetkilisinin kontrol yetkisi aşağıdaki dört konuyla sınırlandırılmıştır (5018 SK md.61).

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmek.

2.1.3. Kamu İç Kontrol Sisteminde Görev Dağılımı:

Kamu idarelerinde iç kontrol sistemi kapsamında, her idarenin kendi kadro ve teşkilatı içinde bulunan; Mali Hizmetler Birimi, Harcama Birimleri, İç Denetim Birimi (iç denetçiler) ve Ön Mali Kontrol yer almaktadır. Muhasebe Birimleri ise Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanlığı personelinin oluşmasına rağmen Kanun'da iç kontrol sistemi içinde sayılmıştır.

İç kontrolün yukarıda sayılan bu beş unsurundan sadece "iç denetim" harcama sonrası denetim yapmakta, diğerleri ise harcama öncesi kontrolleri gerçekleştirmektedir.

Üst yöneticiler* iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumlu tutulmuş,

Kamu idarelerinin Mali Hizmetler Birimleri (Strateji Geliştirme Birimi); iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak görevini üstlenmiş,

Harcama öncesi kontrollerin (ön mali kontrol); ilgili kamu idaresinin tüm harcama birimlerinin UE'de belirlenen 11 adet mali işlem ve kararı için, sadece merkez teşkilatlarındaki Mali Hizmetler Birimi bünyesinde bulunan iç kontrol alt birimi tarafından yapılması zorunlu tutulmuş,

* Üst Yönetici: Bakanlıklarda müsteşarı, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi, belediyelerde belediye başkanını ifade eder.(UE md3)

Taşra teşkilatı durumundaki harcama birimlerinde gerçekleştirme görevlileri (tahakkuk memuru) tarafından ödeme belgesi ve ekleri üzerinden “ön mali kontrol”; mali karar ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve sonuçlandırılması sürecinde görev alan diğer tüm diğer yetkililer tarafından ise “süreç kontrolü” yapılması,

Tahakkuk işlemi sonucunda tekamül eden ödeme belgesi ve ekleri üzerinde, harcama öncesi son kontrolün, muhasebe hizmetleri veren muhasebe birimi ve muhasebe yetkilisi tarafından Kanun’da belirtilen dört konuyla sınırlı olacak şekilde yapılması yönünde görev dağılımı oluşturulmuştur.

Bu bağlamda, iç denetçilere harcama öncesi kontrol görevi verilmemiş, yetkileri ve çalışma alanları harcama sonrası denetimleri kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır.

Bu noktada dikkat çekilmesi gereken konu, “yaygın şekilde ve hatalı olarak birbirinin yerine kullanılan iç kontrol ve iç denetimin birbirleri ile yakından ilişkili fakat ayrı iki kavram” olduğudur. İç denetim faaliyeti risk yönetimi ile kontrol süreçleri ve yönetsel süreçlerin denetimini de kapsamaktadır. İç kontrol sistemi ise, örgütsel hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda ve ilgili diğer hususlarda makul güvence sağlamak üzere örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütününe kapsar (Akyel, 2010, s.6).

2.1.4. Standartlar

2.1.4.1. İç Kontrol Standartları:

Kamu İç Kontrol Standartları, COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde 26 Aralık 2007 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Tebliğ ile Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiş, Tebliğde “kamu idarelerinin mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü” bulunduğu belirtilmiştir. (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği: s.1)

Aynı Tebliğ ile kamu idarelerinden, “iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarını yürütmeleri ve bu çalışmaları en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlamaları” istenmiştir.

2.1.4.2. İç Denetim Standartları:

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere (5018 SK md.67) Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Kurulun görevleri arasında “iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek” (İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Md.6) hususu yer almaktadır. Bu doğrultuda, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Resmi Gazetenin 16.08.2011 tarihinde yayımlanan nüshasında “Nitelik Standartları” ve “Çalışma Standartları” olmak üzere iki başlık altında ve Kamu İç Denetim Standartlarını açıklamıştır.

Standartlar ile “iç denetimin uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri tanımlamak, uygulamaya yönelik bir çerçeve oluşturmak, iç denetimin kalitesinin değerlendirilmesi için gereken ölçütleri belirlemek, kurumsal işlem ve süreçlerin gelişimini desteklemek suretiyle iç denetimin katma değerinin artırılmasının amaçlandığı” ifade edilmiştir.

2.2. Özel Sektör İçin İç Kontrol Alanında Yaşanan Gelişmeler:

İç kontrolün tanımı ve işlevi dikkate alındığında, 1990’lı yıllara gelene kadar özel sektörümüzde faaliyet gösteren banka ve işletmelerde iç kontrol kapsamında değerlendirilebilecek hiç bir yapılanma veya faaliyet bulunmadığını ileri süremeyiz.

Yürürlükten kalkan 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunundaki denetçilik (murakıplık) ile ilgili düzenlemeler iç kontrol kapsamında ele alınabileceği gibi, bankacılığımızın geleneksel yapısı içinde iç kontrollere yönelik birçok uygulamanın da eskiden beri var olduğu, fakat bu kontrol uygulamalarının belli bir sistematığının bulunmadığı ve birbirlerinden bağımsız uygulamalar olarak geliştirildiği (Yurtsever, 2008: s.80) ifade edilebilir.

Uluslararası alanda, kamu kesimi ve özel sektör işletmeleri için sistematik biçimde uygulanması zorunlu hale getirilen iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarına benzer yapılar Türkiye’de 1980’li yılların sonlarında kurulmaya başlanmıştır.

Bu bağlamda mevzuatımızda özel sektör işletmeleri için iç kontrol ile ilgili ilk izlere, bankacılık mevzuatında ve Sermaye Piyasası Düzenleme Kurulu (SPK) tarafından bağımsız dış denetim konusunda yapılan düzenlemeler içinde rastlanmaktadır. Bu düzenlemelerde bağımsız dış denetim esnasında, denetlenen işletmelerin iç kontrol sisteminin de değerlendirilmesi gerektiği yönünde ifadeler yer almıştır.

Denetim faaliyetlerinde iç kontrol sisteminin önemi, bağımsız dış denetimde her kaydın yüzde yüz incelenmesinin bırakıldığı tarihlerden itibaren önemle üzerinde durulan bir konu olmuş ve dış denetim faaliyetlerinde dikkatle uygulanmıştır (Bayazıtlı, 1991: s.171).

2.2.1. Sermaye Piyasası Düzenleme Kurulu (SPK) Düzenlemeleri:

2.2.1.1. Seri:X, No:22 numaralı Tebliğ

SPK tarafından 1987 yılı sonunda çıkarılan “Sermaye Piyasasında Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik”te; denetçiler

denetlemeyi ilgilendiren tüm bilgileri ortaklık yöneticilerinden, iç denetçilerden ve diğer ilgililerden istemekle yetkili kılınmıştır.*

Yönetmelikte iç denetçi kavramı geçse de mevzuatımızda özel sektör işletmeleri için “iç kontrol” kavramına ilk kez, SPK tarafından 1988 yılında yayımlanan Tebliğde rastlanmaktadır. Uluslararası alanda genel kabul görmüş denetim standartlarına büyük ölçüde bağlı kalınarak (Bayazıtlı, 1991: s.178) hazırlanan bu Tebliğde, ilk kez bağımsız dış denetim esnasında şirketlerin iç kontrol sisteminin de değerlendirilmesi gerektiği yönünde düzenleme yapılmıştır (Seri X No 3, md.10).

Ancak bu Tebliğde iç kontrol sistemi hakkında açıklayıcı bir bilgiye yer verilmemiş, bağımsız denetçi tarafından; şirketlerdeki iç kontrol sisteminin hangi koşullar yerine getirilirse etkin bir şekilde işlediğinin kabul edilmesi gerektiği konusuna girilmemiştir.

SOX yasasını takiben, SPK Tebliğlerinde SOX paralelinde değişiklikler yapılmış, SOX’un Türkiye versiyonu olarak kabul edilebilecek SPK Seri: X, No:9 Tebliği ile Türkiye uygulamasına sokulan düzenleme hükümleri daha sonra SPK’nın 12.06.2006 tarih ve Seri: X, No:22 numaralı “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ”e aktarılmıştır (İbiş, Çatıkkaya, 2012: s.112).

Seri:X, No:22 numaralı Tebliğde (2016 yılı itibarıyla) sonuncusu 28.06.2013’de olmak üzere 6 kez değişiklik yapılmış ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu yürürlüğe girdikten sonra gerek görülen düzenlemeler Tebliğe dahil edilmiştir.

Esas itibarıyla bağımsız denetim temalı olsa da Tebliğde (Seri:X No: 22) iç kontrolle ilgili geniş açıklamalara yer verilmiş, bağımsız denetime tabi tutulacak şirketlerde; “iç kontrol sistemi kurmak ve devam ettirme sorumluluğu” (6.Kısım md.5/3), “iç kontrol sisteminin işleyişinin ve

* 13/12/1987 tarihli ve 19663 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Sermaye Piyasasında Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik md.11(Adı geçen Yönetmelik 28 Mayıs 2013 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.)

etkinliğinin gözetimini yapma sorumluluğu”, “iç kontrol sistemi hakkında bilgi verme yükümlülüğü” gibi çeşitli sorumluluk ve yükümlülükler belirtilmiştir (2.Ks.md.25-26).

Dolayısıyla Tebliğ, her ne kadar bağımsız dış denetim hakkında olsa da, denetime tabi tutulacak şirketlere yönelik iç kontrolle ilgili çeşitli sorumluluk ve yükümlülükler getirmiştir.

Tebliğde ayrıca iç kontrol sisteminin tanımı, iç kontrolün etkinliği ve bağımsız denetime olan etkisiyle ilgili detaylı açıklamalara yer verilmiş (10.Kısım, md.11-20); Tebliğin 9 numaralı ekinde İç Kontrol Sisteminin unsurları (COSO bileşenleri) sayılmış ve bağımsız denetime tabi tutulacak işletme yöneticilerine bu unsurlarla ilgili çeşitli sorumluluklar getirilmiştir.

Tebliğde önemli iç kontrol eksikliklerinin tespit edilmesi halinde bunun işletme yöneticilerine bildirmesi gerektiği yönünden düzenlemeler de yapılmıştır (6.Kısım, md.26/7).

2.2.1.2. Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik

SPK tarafından hazırlanan ve 28 Şubat 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik” 14. maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmış ve “Şirketin fon iç kontrol sistemine ilişkin tüm esas ve usuller yazılı hale getirilmek zorundadır.” ifadesine yer verilmiştir.

Bu Yönetmelik, 13 Mart 2013 tarihli Resmi Gazetede aynı isimle yayımlanan Yönetmelikle değiştirilmiş ve ilgili madde (md.14/2) “Şirketin fon iç kontrol sistemine ilişkin tüm usul ve esaslar yazılı hale getirilerek fon kurulu kararına bağlanır.” şeklinde düzenlenmiştir.

2.2.2. Bankacılık Alanındaki Düzenlemeler:

1990'lı yılların sonunda Türkiye'de bankacılık alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerin değişen koşullara ve uluslararası standartlardaki gelişmelere uyumu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu çerçevede, 23 Haziran 1999 tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu önemli bir dönüm noktasıdır (Yurtsever, 2008: s.83).

Kanunun 9/4. Maddesinde; "Bankalar, işlemleri nedeniyle karşılaştıkları risklerin izlenmesi ve kontrolünü sağlamak amacıyla faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu, esasları ve usulleri Kurumca (BDDK) çıkarılacak yönetmelikle belirlenecek etkin bir iç denetim sistemi ve risk kontrol ve yönetim sistemi kurmakla yükümlü" tutulmuşlardır.

Bankalar Kanunundaki bu düzenlemeye dayanarak BDDK tarafından "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelikte İç Kontrol Sürecinin Temel Unsurları COSO bileşenlerine sadık kalınarak belirlenmiş ve bankaların iç denetim ve risk yönetim sistemlerini 1 Ocak 2002 tarihine kadar bu Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirmek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır.*

Böylece, özel sektör işletmelerimizde iç kontrol sistemlerinin ne şekilde tesis edilmesi gerektiğine dair en somut düzenleme ilk olarak bankacılık alanında yapılmıştır.

2.2.2.1. 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu ve İkincil Mevzuatı:

01 Kasım 2005 tarihinde yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 2. Bölüm İç Sistemler başlığı altındaki 29-32. maddelerinde

* 08 Şubat 2001 tarih 24312 sayılı resmi gazetede yayımlanan Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik, Geçici md.10 ve md.1(Adı geçen yönetmelik 01.11.2006 tarihinde yürürlükten kalkmıştır.)

bankalar; iç kontrol sistemi, risk yönetimi sistemi ve iç denetim sisteminden oluşan iç sistemlerini kurmak ve işletmekle yükümlü tutulmuşlardır.

Kanunda iç kontrol faaliyetlerinin yönetim kuruluna bağlı olarak çalışacak iç kontrol birimi ve personeli tarafından yürütülmesi, benzer şekilde risk yönetimi faaliyetlerinin yönetim kuruluna bağlı olarak çalışacak risk yönetimi birimi ve personeli tarafından yürütülmesi zorunlu kılınmıştır (5411 SK md. 30-31).

İç kontrol birimleri, faaliyetleri ile bankaların varlıklarının güvenceye alınması, muhasebe kayıtlarının doğruluğunun sağlanması, bankaların çalışma ve işlemlerinin etkinliğinin yükseltilmesi, bankaların çalışma ve faaliyetlerinin banka politikalarına uygun olup olmadığının takip edilmesi ve banka çalışanlarının görev ve sorumluluklarını tam olarak yerine getirip getirmediklerinin sürekli bir biçimde izlenmesinden sorumlu (Özten, Kargın, 2012: s.124) tutulmuşlardır.

İç denetim faaliyetlerinin ise, tarafsız ve bağımsız bir şekilde, gerekli mesleki özen gösterilerek, yeterli sayıda banka müfettişi tarafından yerine getirilmesi (5411 SK md.32) şeklinde düzenleme yapılmıştır. Kanun'da ayrıca risk yönetim sistemi ve iç denetim sisteminin rapor üretmesi zorunluluğu da getirilmiştir.

Ayrıca bağımsız denetim raporunun, Türkiye Denetim Standartlarında (TDS)'de öngörülen hususlara ilave olarak bankanın iç kontrol sisteminin; mevzuata ve gerçeğe uygun bir biçimde hazırlanmasını ve sunulmasını sağlayacak nitelikte olduğu, uygun muhasebe politikalarının seçildiği ve uygulandığına ilişkin ibareleri de içerecek şekilde (BBDHY md4/(3)) düzenlenmesi gerektiği şartı getirilmek suretiyle, bağımsız denetimin amaçlarından birinin "bankanın iç kontrol sisteminin yeterliliğinin ölçülmesi" olması sağlanmıştır.

2.2.2.2. Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik:

5411 sayılı Kanuna istinaden 1.11.2006 tarihinde “Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik” yayımlanmış ancak 28.06.2012 tarihinde yürürlükten kaldırılarak aynı isimle yeni Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

Adı geçen Yönetmelik ise, 11.07.2014 tarihinde yürürlükten kalkmış ve yerini “Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik” (BİSİSY) almıştır.

Yönetmelikte; iç sistemlerin oluşturulmasının, etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesinin, muhasebe ve finansal raporlama sisteminden sağlanan bilgilerin doğruluğu, güvenilirliği ve muhafazası hususlarında her türlü tedbir alınmasının, banka içindeki yetki ve sorumlulukların belirlenmesinin nihai olarak yönetim kurulunun sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir,

Denetim komitesi, yönetim kurulu adına bankanın iç sistemlerinin etkinliğini ve yeterliliğini, bu sistemler ile muhasebe ve raporlama sistemlerinin Kanun ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde işleyişini ve üretilen bilgilerin bütünlüğünü gözetmek, bağımsız denetim kuruluşları ile derecelendirme, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşlarının yönetim kurulu tarafından seçilmesinde gerekli ön değerlendirmeleri yapmak, yönetim kurulu tarafından seçilen ve sözleşme imzalanan bu kuruluşların faaliyetlerini düzenli olarak izlemek, Kanuna istinaden yürürlüğe giren düzenlemeler uyarınca konsolidasyona tâbi ortaklıkların iç denetim faaliyetlerinin konsolide olarak sürdürülmesini ve eşgüdümünü sağlamakla görevli ve sorumlu tutulmuştur (BİSİSY, md. 5-7).

Aynı Yönetmeliğe “bankalar, iç sistemler sorumlusu üye ya da komite üyeleri ve denetim komitesi üyeleri ile bu sistemler kapsamındaki birimlerin üst düzey yöneticilerinin görevlendirilmelerini ve görevden ayrılmalarını, bu konudaki kararların alınmasını izleyen yedi

iş günü içinde Kuruma (BDDK) bildirmek zorundadır.” (BİSİSY, md.68) hükmü konmuş ve banka iç kontrol aktörlerinin BDDK tarafından izlenebilmesi, kadro boşluklarının takip edilebilmesi sağlanmıştır.

Bankacılık iç sistemler mevzuatında ‘iç kontrol standartları’ veya ‘iç denetim standartları’ gibi bir düzenleme yapılmadığı gibi BİSİSY’de COSO bileşenlerinin klasik beşlisi üzerinden bir yapı kurmak yerine, yine COSO mantığına büyük ölçüde bağlı kalınarak bankaların iç sistemi; iç kontrol, iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinden oluşan üç ayak üzerine oturtulmuştur.

2.2.2.2.1. Risk Yönetimi Sistemi:

Yönetmelikte (md.35/1), risk yönetimi sisteminin amacı, “bankanın gelecekteki nakit akımlarının ihtiva ettiği risk-getiri yapısını, buna bağlı olarak faaliyetlerin niteliğini ve düzeyini izlemeye, kontrol altında tutmaya ve gerektiğinde değiştirmeye yönelik olarak belirlenen politikalar, uygulama usulleri ve limitler vasıtasıyla, konsolide ve konsolide olmayan bazda maruz kalınan riskler ile bankanın dahil olduğu risk grubu ile gerçekleştirilen işlemlerden kaynaklanan risklerin tanımlanmasını, ölçülmesini, raporlanmasını, izlenmesini, kontrolünü sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelikte (md.35/2-b) Bankaların, risk yönetimiyle ilgili iyi uygulamaları ortaya koymak üzere, BDDK tarafından yayımlanan rehberleri dikkate alması yönünde düzenleme yapılmıştır.

Bu kapsamda, BDDK tarafından 11.09.2014 tarihli Resmi Gazetede “Faiz Oranı Riski Yönetimine İlişkin Rehber”, “Piyasa Riski Yönetimine İlişkin Rehber”, “Ülke Riskinin Yönetimine İlişkin Rehber”, 17.09.2015 tarihli Resmi Gazetede “İtibar Riskinin Yönetimine İlişkin Rehber”, “Karşı Taraf Kredi Riskinin Yönetimine İlişkin Rehber”, “Bankaların Kredi Yönetimine İlişkin Rehber”, “Operasyonel Risk Yönetimine İlişkin Rehber”, 19.03.2015 tarihli Resmi Gazetede “Yoğunlaşma Riski Yönetimine İlişkin Rehber” ve 14.01.2016 tarihli Resmi Gazetede “Likidite Riskinin Yönetimine İlişkin Rehber” ile “Bankaların Sermaye ve

Likidite Planlamasında Kullanacakları Stres Testlerine İlişkin Rehber” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2.2.2.2. İç Kontrol Sistemi:

Yönetmelikte iç kontrol sisteminin amacı; “bankanın varlıklarının korunmasını, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde Kanuna ve ilgili diğer mevzuata, banka içi politika ve kurallara ve bankacılık teamüllerine uygun olarak yürütülmesini, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir (BİSİSY, md.9).

İç kontrol faaliyetleri kapsamındaki kontroller; faaliyetlerin icrasına yönelik işlemlerin kontrolü, iletişim kanallarının ve bilgi sistemlerinin kontrolü, finansal raporlama sistemlerinin kontrolü, uyum kontrolleri (mevzuata uygunluk) olarak sıralanmıştır (BİSİSY, md.15-18).

Yönetmelikte ayrıca, fiziken banka genel müdürlüğünde yer alan bir iç kontrol birimi tesis edilmesi, gerekli görülmesi halinde bazı şubelerde sürekli iç kontrol personeli bulundurulması, iç kontrol biriminde bir yönetici ile bankanın ölçeği, faaliyetlerinin niteliği ve karmaşıklığına göre yeterli sayıda ve mesleki uzmanlığa sahip iç kontrol personelinin görev yapması yönünde düzenlemeler yapılmıştır (BİSİSY, md.19).

2.2.2.3. İç Denetim Sistemi:

Yönetmelikte iç denetim sisteminin amacı; “üst yönetime banka faaliyetlerinin Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile banka içi strateji, politika, ilke ve hedefler doğrultusunda yürütüldüğü ve iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği hususunda güvence sağlamak” (BİSİSY, md.21) olarak ifade edilmiştir.

Dolayısıyla iç denetim sistemi; iç kontrol ve risk yönetim sistemleri ile birlikte ‘banka iç sisteminin” üçüncü bir unsuru olarak görülse de, iç

kontrol ve risk yönetim birimlerinin iç (sistem) denetimini yapma ve “iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin yeterliği ve etkinliğini değerlendirme” (BİSİSY, md. 21/ 3a) görevini de üstlenmiştir.

Bankalarda iç denetim görevi, iç denetim birimi tarafından yürütülür. İç denetim biriminde bankanın büyüklüğüne, faaliyetlerinin karmaşıklığına, yoğunluğuna, kapsamına ve risklilik düzeyine bağlı olarak, Kanun ve ilgili mevzuat ile banka içi düzenlemelerde öngörülen denetim hizmetlerinin aksatılmadan ve bu hizmetlerin gerektirdiği seviyede yerine getirilmesi amacıyla yeterli sayıda müfettiş ve iç denetim elemanı çalıştırılır (BİSİSY, md.22/1).

Müfettişlerin yeterlilikleri için aranan öğrenim durumu, deneyim, bilgi ve beceri seviyeleri ile diğer niteliklerinin her bankanın iç denetime yönelik kendi düzenlemelerinde belirtilmesi öngörülmüştür (BİSİSY, md.23/4).

2.2.3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK):

6102 sayılı TTK ile mülga 6762 sayılı TTK'nın denetimle ilgili maddelerinde önemli değişiklikler yapılmış ve bugüne kadar işlevini yerine getiremeyen (Arıkan, 2008: s.11) murakıplık müessesesine son verilerek “bağımsız denetim” modeli oluşturulmuştur.

Aslında 14.02.2011 tarihinde yayımlanarak 01.07.2012 tarihinde uygulamaya başlanan 6102 sayılı TTK metninde “iç kontrol” kelimesi bulunmamakta, “iç denetim” ise iki maddede geçmektedir.

Türkiye’de, SPK mevzuatında olduğu gibi, TTK kapsamındaki şirketlerin iç kontrol sistemleri ile ilgili ikincil mevzuat düzenlemeleri, genellikle yine “bağımsız denetim” ile ilgili düzenlemelerin (Bağımsız Denetim Yönetmeliği ile BDS 200, BDS 240, BDS 250, BDS 265, BDS 315 ve BDS 330) içinde yer almıştır.

TTK’da iç denetim kelimesinin geçtiği maddelerden ilkinde (6102 SK, md.366), görev dağılımı yapılırken “Yönetim kurulu, işlerin gidişini

izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amacıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabilir.” demek suretiyle iç denetim mekanizmasının kurulması teşvik edilmiş,

Diğerinde, denetlemenin (bağımsız dış denetimin) kapsamı sayılırken “Şirketin ve topluluğun finansal tabloları ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetimi; envanterin, muhasebenin ve Türkiye Denetim Standartlarının* öngördüğü ölçüde iç denetimin, ... yıllık faaliyet raporunun denetimidir.” (6102 SK md.398) ifadesine yer verilmiştir.

Diğer taraftan, Kanun’un gerekçesinde iç denetim; “şirket içerisindeki çeşitli komiteler, özellikle halka açık şirketlerde denetim komitesi veya müfettişler aracılığıyla yapılan veya holdinglerde bütün topluluğu kapsar şekilde yapılan denetimler” (Başbakanlık: s.132) olarak açıklanmıştır.

Kanun’un gerekçesinde bahsedilen iç denetim sistemiyle “İç Kontrol Sistemi”, bunu yapacak örgüt olarak ise “şirketin iş ve işlemlerinin denetlenmesine ilişkin örgüt olarak iç denetim birimi” anlaşılması gerektiği (TİDE, 2012: s.17) genellikle kabul gören bir değerlendirilmedir.

Ayrıca, TTK’da yönetim kurulunun devredilemez görevleri (6102 SK md.625) arasında sayılan; ‘finans denetimi’ (6102 SK md.375/c) ile ‘Risklerin Erken Saptanması ve Yönetimi’ (6102 SK md.378) işlevlerinin birer iç kontrol mekanizması olduğu yönünde görüşler (TİDE, 2012: s.12) bulunduğu gibi bu husus Kanun’un gerekçesinde de ifade edilmektedir (Başbakanlık, s.118).

Yeni TTK’nın hazırlanmasında ilgili komisyonun başkanlığını yürüten Prof. Dr. Ünal Tekinalp; “finans denetimi” teriminin kaynak

* 26/6/2012 tarihli ve 6335 sayılı Kanununla yapılan değişiklik öncesi, ‘Türkiye Denetim Standartları’ ifadesi, ‘Türkiye Muhasebe Standartları’ şeklindeydi.

İsviçre Borçlar Kanunu'nun gerekçesinde açıkça bir iç kontrol mekanizması olarak adlandırıldığı, söz konusu terimin bir yandan finans yönetimine ilişkin görevlerin ve yetkilerin denetimini ifade ederken diğer taraftan da finans kavramı bağlamında şirketin iç denetimine vurgu yaptığını belirtmiştir (Aktaran; Uzay, Gönen: S.14).

Son olarak, TTK'da iç kontrol kelimesi geçmemesine rağmen, Bağımsız Denetim Yönetmeliği ve KGK BDS'lerinde iç kontrolle ilgili açıklama ve detaylı düzenlemelere yer verilmiş olması nedeniyle, TTK metninde geçen "TDS'nin öngördüğü ölçüde iç denetim"den kast edilenin "TDS'nin öngördüğü ölçüde iç kontrolü" de kapsadığı görüşüne iştirak etmekteyiz.

Bu noktada 6102 sayılı TTK'nın iç kontrol kapsamında 'Risklerin Erken Saptanması ve Yönetimi' konusuna özel önem atfettiğine dikkat çekmek gerekmektedir. TTK md.378'e göre; "Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlüdür." Diğer şirketlerde bu komitenin denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurulması hükmedilmiştir.

Dolayısıyla TTK'nın iç kontrol kapsamında getirdiği en önemli yasal zorunluluğun, pay senetleri borsada işlem gören şirketlere 'Risklerin Erken Saptanması ve Yönetimi' komitesi kurmak ve çalıştırmak yükümlülüğü olduğu ifade edilebilir.

Dikkat çeken diğer bir konu "yıllık faaliyet raporu" (YFR) ile ilgilidir. TTK md.514'e göre yönetim kurulu bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde YFR hazırlamak ve genel kurula sunmak zorundadır.

YFR'de; "şirket faaliyet ve hizmetlerinin etkin, güvenilir ve kesintisiz bir şekilde yürütülmesini, muhasebe ve mali raporlama sisteminden sağlanan bilgilerin bütünlüğünü, tutarlılığını, güvenilirliğini,

zamanında elde edilebilirliğini ve güvenliğini sağlamak amacıyla yapılan iç kontrollerin etkinliği, yeterliliği ve uyumluluğu konularında açıklamalara” (Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik, Md.4) yer verilmesi zorunludur.

Aynı yönetmeliğe göre (md.11); YFR’de “şirketin iç kontrol sistemi ve iç denetim faaliyetleri hakkında bilgiler ile yönetim organının bu konudaki görüşü” yer almalıdır.

YFR ile ilgili düzenlemeleri, TTK ve ikincil mevzuatındaki diğer iç kontrol düzenlemelerinden ayıran özellik kapsamla ilgilidir. YFR hazırlama yükümlülüğü, ayırım yapılmaksızın (6102 SK md. 565 ve 610) “Türk Ticaret Kanununa göre kurulan ve faaliyet gösteren tüm anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlere” getirilmiştir (Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik, md.1).

2016 yılı itibarıyla; 6102 sayılı TTK’na göre bağımsız denetime sadece Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen ölçütlere uyan sermaye şirketleri (anonim-limited ve paylı komandit şirketleri) tabi tutulmaktadır (Tekin, 2012, s.161). Bu ölçütlere uymayan sermaye şirketlerinde ve 4572 sayılı Kanun kapsamındaki kooperatiflerde bağımsız denetimin ne şekilde yapılacağına dair yönetmelik henüz hazırlanmadığı için iç kontrol ile ilgili bir düzenleme yapılıp yapılmayacağı da bilinmemektedir.

Söz konusu ölçütün altında kalan limited şirketler ise, 2016 yılı itibarıyla, bağımsız denetimin tamamen dışında kaldığından, KGK standartlarında belirlenen iç kontrolle ilgili düzenlemelerin bu şirketler için bağlayıcı bir yönü yoktur.

Özetlenecek olursa, TTK kapsamındaki şirketleri iç kontrol sistemleri konusunda; “bankalar”, “Emeklilik Yatırım Fonları”, “6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (6362 SK) kapsamındaki şirketler”, “6102 sayılı TTK kapsamında olup bağımsız denetime tabi tutulacak şirketler”, “Bağımsız denetim kapsamı dışındaki YFR hazırlamak zorunda olan

anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler” ve “TTK kapsamındaki şahıs şirketler ile diğer işletmeler” olmak üzere altı gruba ayırmak gerekmektedir.

2.2.3.1. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK):

1994 yılında TÜRMOB tarafından bir yönergeyle kurulan Türkiye Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa 18.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanunla eklenen Ek-1. Madde uyarınca kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, 6102 sayılı Kanun öncesindeki dönemde alanında değerli (Üstünel: s.3) çalışmalar yapmıştır.

Ancak TTK kapsamındaki şirketlerin bağımsız denetimi esnasında uygulanacak iç kontrol ve iç denetim düzenlemeleri, 6102 sayılı TTK'nın yürürlüğe girmesini takiben 660 sayılı KHK ile 02.11.2011 tarihinde kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip, Başbakanlıkla ilişkili Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun (KGK) kurulmasından sonra yapılmıştır.

KGK 2011 yılından itibaren; Türkiye Muhasebe Standardı (TMS), Türkiye Finansal Raporlama Standardı (TFRS) ve Türkiye Denetim Standardı (TDS) başlıkları altında çok sayıda standardın resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesini sağlamıştır.

2.2.3.1.1. Bağımsız Denetim Standartlarında İç Kontrol Düzenlemeleri:

İç kontrolle ilgili düzenlemeler ağırlıklı olarak Türkiye Denetim Standartlarının, Bağımsız Denetim Standartları (BDS) alt başlığı ile yayımlanan BDS 200, BDS 240, BDS 250, BDS 265, BDS 315 ve BDS 330 içinde dağınık bir şekilde yer almaktadır.

2.2.3.1.2. BDS'lere Göre İç Kontrol Eksikliklerinin Sonuçları:

Bağımsız denetimin amacı hedef kullanıcıların finansal tablolara duyduğu güven seviyesini artırmaktır (BDS 200, md.3). Denetçi bu maksatla işletmenin finansal tablolarının doğruluğunu teyit etmek ve rapor düzenlemek durumundadır.

Dolayısıyla bağımsız denetimin amaçları arasında, "iç kontrolün etkinliğine ilişkin bir görüş vermek" bulunmamakta; iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirmeler, içinde bulunulan şartlara uygun denetim prosedürlerini tasarlamak ve uygulamak için yapılmaktadır.(BDS 265 md.11-(b)/(ii))

Ancak bazı durumlarda "ilgili mevzuat", denetçilerin diğer özel hususlar hakkında da (iç kontrolün etkinliği veya yönetim tarafından hazırlanan ayrı bir raporun finansal tablolarla tutarlılığı gibi) görüş vermesini zorunlu kılabilir. (BDS 200, A1)

BDS'lerin iç denetim fonksiyonuna yaklaşımı ise bağımsız denetim çalışmalarında; iç denetim çalışmalarında elde edilen denetim kanıtlarından veya doğrudan iç denetçilerden ne şekilde ya da ne derece faydalanılması gerektiği merkezlidir. (BDS 610)

3. Kamu İdareleri ve Özel Sektör İşletmeleri İç Kontrol Sistemlerinin Karşılaştırması:

3.1. İç Kontrol Sistemi Kurma Zorunluluğu Yönünden Karşılaştırma:

3.1.1. Kamu İdareleri Açısından:

5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatına göre; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan I, II ve IV sayılı cetvellerde gösterilen genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri (düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç) iç kontrol sistemi kurmak, ön mali kontrol, süreç kontrolü ve muhasebe

kontrolü yapmak, iç denetçi istihdam etmek ve iç denetim yaptırmak zorundadır. İç kontrol ve iç denetim elemanlarının nitelikleri, iç kontrolün hangi tür mali karar ve işlemler için ne şekilde yapılacağı, ne tür rapor üretileceği mevzuatla belirlenmiştir.

3.1.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

5411 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatına göre bankalar; iç kontrol sistemi, risk yönetimi sistemi ve iç denetim sisteminden oluşan iç sistemlerini kurmak ve işletmek zorundadır. Buna göre, bankaların genel merkezlerinde iç kontrol, risk yönetim ve iç denetim birimleri kurması, bu birimlerde kontrol elemanı ve iç denetçi istihdam etmesi zorunlu kılınmıştır.

SPK tarafından hazırlanan Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelikte; “Şirketin fon iç kontrol sistemine ilişkin tüm usul ve esaslar yazılı hale getirilerek fon kurulu kararına bağlanır.” şeklindeki düzenleme ile bu Fonlarda iç kontrol sistemi kurmak ve iç kontrol sistemine ilişkin tüm esas ve usullerin yazılı hale getirilmesi zorunlu tutulmuştur.

TTK'nın riskin erken saptanması ve yönetimini düzenleyen 378. Maddesine göre; “Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlü” tutulmuştur.

Denetçi, şirket tarafından gerçekleştirilen risk saptama faaliyetlerinin TTK'nın 378. md.'deki gereklilikleri karşılamak için yeterli olup olmadığını değerlendirmek durumundadır.

Bu kapsamda KGK tarafından alınan Karar doğrultusunda (Resmi Gazete, 18 Mart 2014); “bağımsız denetçinin, denetlenen şirket tarafından gerçekleştirilen risk saptama faaliyetlerinin TTK'nın 378 inci maddesindeki gereklilikleri karşılamak için yeterli olup olmadığını

değerlendirmesi ve 378 inci maddede öngörülen sistemi ve yetkili komiteyi kurup kurmadığını, böyle bir sistem varsa bunun yapısı ile komitenin uygulamalarını açıklayan, ayrı bir rapor düzenleyerek, denetim raporuyla birlikte, yönetim kuruluna sunması” yönünde düzenleme yapılmıştır.

Bunun dışında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve ikincil mevzuatında, Kanun kapsamındaki şirketlerde, teşvik edilmekle birlikte, “nitelik ve niceliği belirli bir iç kontrol sistemi” kurulmasını zorunlu kılan hüküm yoktur.

Ancak bu şirketlerin bağımsız (dış) denetime tabi tutulması yasal zorunluluktur. Bağımsız denetim esnasında, denetlenen şirketlerin iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi gerektiği, SPK tarafından yayımlanan Tebliğ (SPK, Seri:X No:22) hükümleri içerisinde yer almaktadır.

Benzer şekilde 6102 sayılı TTK kapsamında, bağımsız denetime tabi tutulması gereken şirketlerde de “nitelik ve niceliği belirli bir iç kontrol sistemi” kurulmasını zorunlu kılan bir hüküm yoktur. Bu şirketlerin bağımsız denetimi esnasında, iç kontrol sistemlerinin de değerlendirilmesi gerektiği yönünde KGK’nın BDS’leri içinde çeşitli düzenlemeler yer almaktadır.

6102 sayılı TTK kapsamında olup da bugün için bağımsız denetime tabi tutulmayan ancak YFR düzenlemek durumunda olan anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlere için yönetim kurulları, YFR içine “şirketin iç kontrol sistemi ve iç denetim faaliyetleri hakkında bilgiler ile yönetim organının bu konudaki görüşünü” dahil etmek durumundadır.

6102 sayılı TTK kapsamındaki şahıs şirketleri ve diğer işletmeler için uymak zorunda oldukları ‘iç kontrol’ konulu yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

3.2. İç Kontrol Modeli Yönünden Karşılaştırma:

Aslında COSO modeli dışında diğer ülkeler tarafından uygulanan farklı iç kontrol modelleri de bulunmaktadır. Kanada'da CoCo, İngiltere'de Turnbull Report, Güney Afrika'da King Report, Fransa'da Vienot Report gibi iç kontrol yöntem ve prosedürleri hakkında çalışmalar yapılmıştır. İç kontrolün tanımlanması, raporlanması, geliştirilmesi alanlarında COBIT, SAC, SAS55, SAS78 gibi başka yaklaşımlar da vardır (Korkmaz, 2011: s.2).

Ancak mevzuatımızda kamu idareleri ve özel sektör işletmelerinde iç kontrol sistemleri için COSO modeli esas alınmıştır. Bununla birlikte, COSO bileşenlerinden "risk değerlendirmesi" kamu idareleri, bankalar ve özel sektör işletmeleri açısından farklı anlamlar ifade edebilmektedir.

3.2.1. Kamu İdareleri Açısından:

Maliye Bakanlığı tarafından 26 Aralık 2007 tarihli Tebliğ ile Kamu İç Kontrol Standartları; "kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme" başlıkları altında ele alınmıştır. COSO modeline sadık kalınarak yapılan düzenlemede 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

3.2.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

SPK'nın Seri: X, No: 22 Numaralı Tebliğin Ek-9 Cetvelinde İç Kontrol Sisteminin Unsurları; "kontrol ortamı, işletmenin risk değerlendirme süreci, faaliyet süreçleri ile ilgili olanlar dahil finansal raporlamayla ilgili bilgi sistemi ve iletişim, kontrol faaliyetleri ve kontrol faaliyetlerinin gözetimi" şeklinde sıralanmış ve Tebliğin uygulaması açısından iç kontrol teriminin bu beş bileşeni içerdiği ifade edilmiştir (10.Kısım, md.11/5).

KGK tarafından yayımlanan BDS 315'de de (md 14-24), daha çok denetçi bakış açısıyla, İç Kontrol Bileşenleri; "kontrol çevresi, işletmenin risk değerlendirme süreci, ilgili iş süreçleri dâhil finansal raporlamayla

ilgili bilgi sistemi ve iletişim, denetimle ilgili kontrol faaliyetleri, kontrollerin izlenmesi” başlıkları altında ele alınmıştır.

BİSİSY’de ise COSO mantığına büyük ölçüde bağlı kalınarak bankaların “iç sistemi” kavramına yer verilmiş ve iç sistem; iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinden oluşturulmuştur. Yönetmelikte COSO bileşenlerinden kontrol ortamı/çevresi ayrı bir başlık altında ele alınmamış, buna karşılık risk değerlendirmesi, bankacılık faaliyetlerinin doğası gereği risk yönetimi ana başlığı altında çok daha detaylı biçimde düzenlenmiştir.

3.3. Risk Değerlendirmesi Yönünden Karşılaştırma:

Kamu idareleri, bankalar ve özel sektör işletmelerinin mevzuatında “iç kontrol kapsamında” riskin ne olduğu ve risk değerlendirmesi konusundaki düzenlemeler doğal olarak farklılık göstermektedir.

3.3.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu İç Kontrol Standartlarında risk değerlendirme, “idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi süreci” olarak tanımlanmıştır.

Buna göre kamu idarelerinden; faaliyetlerini, amaç, hedef ve göstergelerini ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlarını oluşturması ve duyurması, faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunun sağlanması beklenmektedir.

Ayrıca kamu idarelerinden, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlaması, değerlendirmesi ve alınacak önlemleri belirlemesi istenmiştir. (KİKS, Standartlar 2, 5 ve 6)

3.3.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

Kamu iç kontrol mevzuatındaki risk tanımlarından farklı olarak bankalar için BİSİSY’de (md.3) Risk: “Bir işleme ya da faaliyete ilişkin bir parasal kaybın ortaya çıkması veya bir giderin ya da zararın oluşması halinde ekonomik faydanın azalması ihtimali” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelikte ayrıca BDDK tarafında yayımlanan risk yönetimi konulu rehberlere uyum zorunluluğu getirilmiş, risk yönetim sistemi, iç kontrol sistemi ve iç denetim sistemi ile birlikte bankaların iç sistemlerinin üç temel unsurundan biri olarak yapılandırılmıştır.

SPK’nın Seri: X, 22 Numaralı Tebliğinde iç kontrol sisteminin unsurları içinde yer alan İşletmenin Risk Değerlendirme Sürecinin; faaliyet riskinin tespit edilmesi ve bu riskle ilgili yapılacakların oluşturduğu ifade edilmektedir (Ek-9, s.160).

Faaliyet risklerinin ise işletmenin amacına ulaşmasını ve stratejilerini uygulamasını olumsuz yönde etkileyen her türlü durum, olay, eylem veya eylemsizlikten veya uygun olmayan amaç ve stratejileri ortaya koymaktan kaynaklandığı (Ek-9, s.50) ifade edilmektedir.

Faaliyet riski daha çok işlem süreçleri ya da yönetimdeki düzensizlik ve yetersizliklerden kaynaklanmakta olup kişisel hatalar, sistemsel hatalar, yetersiz kontrol ve prosedürler ile ilgilidir. (Yücel vd., 2007, s.2).

TTK’nın 378. Maddesi kapsamında KGK tarafından yayımlanan “Riskin Erken Saptanması Sistemi ve Komitesi Hakkında Denetçi Raporuna İlişkin Esaslar”da ise Risk: “Şirketin varlığını, gelişmesini ve sürekliliğini tehdit edebilecek gelişmelerin ortaya çıkma ihtimali” olarak tanımlanmıştır.

Risk tanımlarının farklı olmasının; risklerin erken tespiti, değerlendirilmesi ve alınacak önlemler açısından farklı yaklaşım ve

tekniklerin kullanılmasını gerektirdiği için 'karşılaştırma açısından' önemli olduğu değerlendirilmektedir.

3.4. İç Kontrol ve İç Denetim Elemanlarının Nitelik ve Nicelikleri Yönünden Karşılaştırma:

3.4.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu idarelerinin mali hizmetler birimlerinde, 5018 sayılı Kanununun 60.maddesinde belirtilen vasıflarda mali hizmetler uzman yardımcısı ve mali hizmetler uzmanı çalıştırılabilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Mali hizmetler uzman yardımcısı kadro veya pozisyonlarına atananlar en az üç yıl çalışmak ve Maliye Bakanlığınca yapılacak yeterlik sınavında başarılı olmak kaydıyla mali hizmetler uzmanı kadro veya pozisyonlarına atanmaktadır.

Muhasebe yetkililerinin nitelikleri yine 5018 sayılı Kanununun 62. Maddesinde düzenlenmiştir. Muhasebe yetkilisi olacak görevlilerin, Maliye Bakanlığınca görevin niteliği dikkate alınarak mesleki konularda eğitime tabi tutulması ve bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Aynı maddeye göre, muhasebe yetkilisi olma şartlarından biri sertifika sahibi olmaktır.

Kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacakların, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitime tabi tutulması ve bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine aynı maddeye göre, iç denetçiler sadece sertifikalı adaylar arasından atanır. (5018 SK md.65)

Kamu idarelerinde iç denetçi kadroları 5436 sayılı Kanunla belirlenmiş (md.16) ve "bu kadrolarda derece değişikliği yapmak suretiyle idarelerden uygun görülenlere tahsis etmeye İç Denetim Koordinasyon Kurulunun kararı ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili" kılınmıştır. Dolayısıyla iç denetçi sayısının artırılması idarelerin kendi inisiyatiflerine bırakılmamıştır.

3.4.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

BİSİSY’de; iç kontrol birimi yöneticisi (md.19/7), iç denetim birimi yöneticisi (md.22/2) ve risk yönetimi birimi yöneticisinin (md.41/3) en az yedi yıllık bankacılık deneyimine sahip olması şartı getirilmiştir.

Bunun dışında bankaların, 6362 SK kapsamındaki işletmelerin ve 6102 sayılı TTK’ya göre bağımsız denetime tabi tutulan işletmelerin iç kontrol birimi ve risk yönetim biriminde çalışan kontrol elemanları ile iç denetçileri için herhangi bir nitelik veya sertifika şartı zorunlu tutulmamıştır.

Türkiye’de iç denetçilerin meslek örgütü olarak 1995 yılında kurulan Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE), iç denetim mesleğinin ve profesyonellerinin uluslararası standartlar ile uyumlu, küresel seviyede yetkin uygulamaları için güvence oluşturmaktadır.

TİDE, iç denetim uygulamalarında uluslararası standartlar çerçevesinde mesleğin gelişimi için sertifikasyon, uluslararası standartlar, eğitim, ulusal kongreler, yayıncılık, araştırma, kariyer gelişimi ve rehberlik gibi çok çeşitli hizmetler sunmaktadır.

Bu kapsamda TİDE; CIA (Certified Internal Auditor), CFSA (Certified Financial Services Auditor), CCSA (Certification in Control Self-Assessment), CGAP (Certified Government Auditing Professional) sertifikasyon hizmetleri vermektedir (TİDE Web Sitesi).

Bununla birlikte, bugün için, özel sektör işletmelerimizde faaliyetlerini sürdüren iç denetçiler için sertifikasyon zorunluluğu getiren herhangi bir yasal düzenleme yoktur.

3.5. İç Kontrolün Kapsamı, Kontrol Faaliyetleri ve Denetim Türleri Yönünden Karşılaştırma:

3.5.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu idarelerinde mali hizmetler birimi için, iç kontrol kapsamında hangi mali karar ve işlemlerin kontrolünün ne sürede yapılacağı teker teker belirlenmiştir. Bununla birlikte idarelere, üst yöneticiden onay almak suretiyle, farklı mali karar ve işlemleri de ön mali kontrole tabi tutma olanağı sağlanmıştır.

Mevzuatla belirlenen, kontrole tabi 11 adet mali karar ve işlemin “kanun tasarılarının mali yükünün hesaplanması (UE md.16)” dışındaki 10’u doğrudan veya dolaylı olarak kamu harcama prosedürleriyle ilgilidir.

Usul ve Esaslarda bu on adet mali karar ve işlemin kontrolünün, maddi hata, usulsüzlük ve mevzuata uygunluk yönünden yapılmasına olanak sağlayacak şekilde düzenleme yapılmıştır (UE md.10).

Buna göre, kamu idarelerinde iç kontrol kapsamındaki kontrol faaliyetleri (süreç kontrolü dışında); ödenek gönderme, ödenek aktarma ve bu ödeneğin harcanması/kullanımı ile sınırlı tutulmuş ve ismen belirlenmiş bazı mali karar ve işlemlerin kontrol edilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.

Dolayısıyla İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar; kamu harcama prosedürleri dışında kalan örneğin, mal ve hizmetlerin sarfı/kullanımı, tasarrufu, stoklanması, tüketimi, kayıttan silinmesi gibi süreçleri kapsamamaktadır.

Kamu idarelerinde iç denetim faaliyetleri ise daha kapsamlı tutulmuş, iç denetçilerin harcama sonrası uygunluk denetiminin yanı sıra, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetimi (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.8) yapması yönünde düzenleme yapılmıştır.

3.5.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

Özel sektör işletmelerimiz için; iç kontrol ve risk yönetimi elemanları ile iç denetçilerin hangi işlemleri kontrol edeceği veya denetim alanları ve türlerinin ne olacağı gibi konuları düzenleyen tek mevzuat Bankacılık İç Sistemleri Yönetmeliğidir.

Emeklilik Yatırım Fonları dahil, bunun dışındaki işletme ve şirketlerde iç kontrol sisteminin nasıl tesis edileceği ve uygulanacağına dair yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Emeklilik Yatırım Fonlarına, şirketin fon iç kontrol sistemine ilişkin tüm usul ve esasların yazılı hale getirilmesi zorunluluğu getirilmiş ancak içerikle ilgili bir müdahalede bulunulmamıştır.

SPK ve TDK kapsamındaki işletmelerde de iç kontrol sistemlerinin ne şekilde tesis edilmesi gerektiğine dair yasal bir düzenleme yoktur. İç kontrol yapılarının şirketlerin büyüklüğü ve karmaşıklığı doğrultusunda kendi ihtiyaçlarına göre tesis edilmesine imkan tanınmıştır.(BDS 315, A51, s.27) Benzer şekilde iç denetçilerin nitelikleri, kurum içi veya kurum dışından temin edilmek suretiyle görevlendirilmesi (TİDE, 2009, s.3) ve iç denetçilerin hangi konularda denetim faaliyetinde bulunacağı hususları tamamen şirketlerin tercihine bırakılmıştır.

3.6. Yöntem ve Metodoloji Yönünden Karşılaştırma:

SPK ve TDK kapsamındaki özel sektör işletmeleri için iç kontrol yöntemlerinin belirlendiği yasal bir düzenleme olmadığı için bu konudaki karşılaştırma, sadece kamu iç kontrol mevzuatı ile bankacılık iç sistemleri mevzuatı arasında yapılabilmektedir.

3.6.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu iç kontrol mekanizması mali hizmetler biriminde ön mali kontrol ismiyle; sadece harcama öncesi işlemleri kapsayan, kamu harcamalarıyla ilgili belirli mali karar ve işlemler için geçerli olan, mali işlemler sürecinin belirli bir aşamasında (hak sahibine ödeme

yapılmadan önce) yapılan ve yazılı uygun görüş (bir tür vize) gerektiren, uygun görüş verilmemesine rağmen harcama yetkilisinin sorumluluğu üstlenerek işlemlere devam edilebildiği ancak bu durumda konunun üst yönetici (bakanlıklarda müsteşar) ile iç ve dış denetçilerin (Sayıştay) bilgisine sunulmasını (UE md.28) gerektirecek şekilde kurgulanmıştır.

Harcama birimlerinde ödeme belgesi ve ekinde bulunan belgeler üzerinden gerçekleştirme görevlisinin (tahakkuk memurunun) yaptığı ön mali kontrol ve tahakkuk işleminde de, hata veya eksiklik tespit edildiğinde eksikliklerin giderilmesi veya ödeme işleminin gerçekleştirilmemesi yönünde irade gösterilebilmektedir. Harcama yetkilileri bu durumda da sorumluluğu üzerine alarak işlem tesis edilebilmektedir.

Harcama birimlerinde süreç kontrolünün ise idarelerin kendileri tarafından tanzim edilecek ve üst yöneticinin onayıyla uygulamaya konacak “süreç akış şemalarına” göre, işlemlerle eşzamanlı olarak yapılması öngörülmüştür.

3.6.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

Bankacılık iç kontrol sisteminin kendi mevzuatında oldukça kapsamlı şekilde yapılandırıldığı ifade edilebilir. İç kontrol faaliyetleri kapsamındaki kontroller; faaliyetlerin icrasına yönelik işlemlerin kontrolü, iletişim kanallarının ve bilgi sistemlerinin kontrolü, finansal raporlama sistemlerinin kontrolü, uyum kontrolleri (mevzuata uygunluk) olarak sıralanmıştır. (BİSİSY, Md.15-18)

Ancak kontrol faaliyetleri, iç kontrol birimi veya iç kontrol personelinin yazılı uygun görüşünü (ön mali kontrol veya vize) alacak şekilde kurgulanmamıştır. Operasyonel faaliyetlere ilişkin olarak “onaylama ve yetkilendirme” belirli limitlerin üzerindeki işlemler için onay ya da yetki (BİSİSY, Md.15/2/c) alınmasını gerektirse de bunun dışındaki kontrol işlemlerinin süreç içerisinde işlemlerin akışıyla eş zamanlı olarak yapılması öngörülmüştür.

İç kontrol faaliyetlerinin, bankanın operasyonel faaliyetlerini gerçekleştiren personel ile iç kontrol personeli arasında dağıtılması (BİSİSY, Md.19/4); uyumun kontrolünün (mevzuata uygunluk) ise iç kontrol birimi veya uyum kontrolüyle görevlendirilecek ve iç kontrol birimi ile aynı iç sistemler sorumlusuna bağlı olarak çalışacak bankanın diğer faaliyetlerinden bağımsız olarak örgütlenilecek bir birim tarafından gerçekleştirilmesi (BİSİSY, Md.18/2) öngörülmüştür.

3.7 İç Kontrol Sistemlerinin Değerlendirilmesinin Bağımsız Dış Denetim Raporlarında Yer Alması (Görüş Bildirme) Bakımından Karşılaştırma:

Hem kamu idareleri hem de özel sektör işletmelerinin bağımsız dış denetimleri esnasında iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, denetim prosedürünün gereği ve önemli bir aşaması olarak yerine getirilmektedir.

İç kontrol sistemleri ile ilgili değerlendirmelere dış denetim raporlarında yer verilmesinin ve bu raporların kamuoyunun bilgisine sunulmasının, iç kontrollerle ilgili eksikliklerin giderilmesinde denetlenenler için önemli bir yaptırım gücüne sahip olması beklenmektedir.

3.7.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu idarelerinin bağımsız dış denetimini gerçekleştiren Sayıştay'ın, 2010 yılında yasalaşan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, denetim alanı genişlediği gibi denetim türleri ve denetim sürecinde de önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu değişikliklerden en önemlilerinden biri, denetlenen idarenin iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasıdır.

Bu kapsamda hazırlanan Rehberin denetim raporu formatının "denetim bulguları" başlığı altında (Sayıştay Düzenlilik Denetimi

Rehberi, s.121); “Bu bölümde iç kontrole ilişkin değerlendirmelere yer verilir” ifadesi yer almakta ve Rehberin EK-4’ünde İç Kontrol Sistemini Değerlendirme Formu bulunmaktadır.

Mevzuatında yapılan bu düzenlemeler Sayıştay’ın 2013 ve 2014 yılı denetim raporlarına yansımış, hem ‘dış denetim genel değerlendirme raporlarına” hem de idareler adına düzenlenen denetim raporlarına konu olmuştur.

Nitekim Sayıştay tarafından hazırlanan 2013 (Sayıştay, 2013a, ss.7-10) ve 2014 (Sayıştay, 2014, ss.7-9) dış denetim genel değerlendirme raporlarının her ikisinde de bazı kamu idarelerinde;

İç kontrol standartlarına uyum eylem planlarının mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlanmadığı ya da hazırlanmakla birlikte planda öngörülen faaliyetlerin yerine getirilmediği,

İç kontrol sistemlerinin yıllık olarak değerlendirilmediği ve kurumsal risklerin ve risklere karşı alınacak tedbirlerin belirlenmediği,

Ön mali kontrol biriminin kurulmadığı, bu birimin mevcut olduğu kamu idarelerinde ise ön mali kontrol işlemlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde gerçekleştirilmediği ve kontrole tabi tutulması gereken işlemlerin kontrol dışında bırakıldığı,

İç denetim birimlerinin oluşturulmadığı, iç denetim birimleri oluşturulan bazı kamu idarelerinde yeterli sayıda atama yapılmadığı* veya iç denetim birimlerinin etkin çalıştırılmadığı, şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır.

Söz konusu değerlendirmeler genel değerlendirme raporlarına konu olduğu gibi kamu idareleri adına düzenlenen denetim raporlarında

* İDKK resmi WEB sitesinde yayımlanan verilere göre, 23.11.2015 tarihi itibarıyla 2074 iç denetçi kadrosundan sadece 968’i dolu olup doluluk oranı %47’dir.

da yer almış ve bu raporlar Sayıştay'ın resmi WEB sitesinde yayımlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Örneğin Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu adına düzenlenen 2013 yılı raporunda; "Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu taşra teşkilatı harcama birimlerinde gerçekleştirilen ve sözleşme bedeli 2.000.000 TL'yi aşan yapım işlerinin ön mali kontrol işlemine tabi tutulmaması" (Sayıştay 2013b, s.7) eleştiri konusu yapılmıştır.

Ancak aynı kurumun 2014 yılına ait Sayıştay denetim raporunda bu eksikliğin giderildiği görülmektedir. Dolayısıyla kamuoyuna deşifre edilen bu gibi değerlendirmelerin, kamu idaresi yöneticileri üzerinde baskı oluşturmaları ve iç kontrollerle ilgili eksikliklerin süratle giderilmesinde etkili olduğu sonucu çıkarılabilmektedir.

3.7.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

Bağımsız denetime tabi işletmelerin tamamının iç kontrol sistemleri denetçi tarafından incelenmektedir. Ancak iç kontrol sistemi hakkında görüş bildirme yani değerlendirme sonuçlarının denetim raporunda yer alması konusunda farklılıklar bulunmaktadır.

Bankacılık alanında konuyu düzenleyen Tebliğde*; "Denetçinin hazırlayacağı rapor "denetlenenin iç kontrol ve iç denetim yapısına ilişkin değerlendirmeyi" içerecek şekilde düzenlenir." (md.8) hükmü yer almakta ve bu değerlendirmede hangi hususlara yer verileceği (md.12) belirtilmektedir.

Dolayısıyla bankaların bağımsız denetim sonuçları ne olursa olsun denetim raporlarında iç kontrol sistemleri ile ilgili değerlendirmelere yer verilmektedir. Ancak bağımsız denetime tabi SPK ve TTK kapsamındaki diğer şirketler için durum farklılık göstermektedir.

* Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 13 Ocak 2010 ve 27461 sayılı Resmi Gazete yayımlanan "Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimine İlişkin Rapor Hakkında Tebliğ"

İlgili Tebliğin 6362 SK kapsamındaki işletmeler için hazırlanan Bağımsız Denetim Raporu Örneklerinde (SPK, Seri X No:22, EK-15 A-1, A-2, B1, C1); “Ancak, amacımız iç kontrol sisteminin etkinliği hakkında görüş vermek değil, bağımsız denetim tekniklerini koşullara uygun olarak tasarlamak amacıyla, işletme yönetimi tarafından hazırlanan finansal tablolar ile iç kontrol sistemi arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır.” ifadelerine yer verilmiştir.

Bununla birlikte “İç kontrolün etkinliği konusunda görüş bildirilecek durumlarda, görüş bildirmenin iç kontrolün etkinliğinin bağımsız denetimini kapsamadığına ilişkin yukarıdaki paragrafta belirtilen ‘iç kontrol sisteminin etkinliği hakkında görüş vermek değil’ ifadesine yer verilmez.” açıklamasında bulunulmuştur.

Kurul (SPK), sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde gerekli gördüğünde işletmelerden, Kurula ve ilgililere raporlanmak ve gerektiğinde kamuya açıklanmak üzere, “fon varlıklarının saklanması”, “iç kontrol sisteminin durumu” ve “yatırım performansı konusunda kamuya açıklanacak bilgiler” gibi hususlar hakkında özel amaçlı bağımsız denetim talep edebilmektedir.(SPK, Seri X No:22, 33. Kısım, Md.8)

Dolayısıyla bağımsız denetim, SPK’nın gerek görmesi üzerine “iç kontrol sisteminin durumu” hakkında özel amaçlı olarak yapılıyorsa raporda iç kontrolle ilgili değerlendirmelere yer verilmesi** aksi takdirde, önemli iç kontrol eksiklikleri tespit edilse dahi, eksikliklerin işletme üst yönetimine bildirilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. (SPK, Seri X No, 22, 6.Kısım md.26/7)

Benzer şekilde, KGK’nın ‘Bağımsız Denetçi Raporunda Olumlu Görüş Dışında Bir Görüş Verilmesi’ konulu BDS 705’inde; “Bağımsız denetçi risk değerlendirmelerini yaparken, şartlara uygun denetim prosedürlerini tasarlamak amacıyla, işletmenin finansal tablolarının hazırlanması ve gerçeğe uygun sunumuyla ilgili iç kontrolü

** SPK Seri X No:22 Tebliğin Ek 16 D-3’ünde Emeklilik Yatırım Fonunun İç Kontrol Sisteminin Durumuna İlişkin Olumlu Görüş İçeren Rapor Örneği yer almaktadır.

değerlendirir, ancak bu değerlendirme, işletmenin iç kontrolünün etkinliğine ilişkin bir görüş verme amacı taşımaz” ifadelerine yer verilmiştir.

Denetçinin, finansal tabloların denetimi ile birlikte iç kontrolün etkinliğine ilişkin görüş verme sorumluluğunun da bulunduğu durumlarda ise cümlelerin; “Denetçi, risk değerlendirmelerini yaparken şartlara uygun denetim prosedürlerini tasarlamak amacıyla, işletmenin finansal tablolarının hazırlanması ve gerçeğe uygun sunumuyla ilgili iç kontrolü değerlendirir.” şeklinde değiştirilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.

KGK Bağımsız Denetim Standartlarında (BDS 200, A1, s.12) bu durum; “ilgili mevzuat, denetçilerin diğer özel hususlar hakkında da (iç kontrolün etkinliği veya yönetim tarafından hazırlanan ayrı bir raporun finansal tablolarla tutarlılığı gibi) görüş vermesini zorunlu kılabilir” şeklinde açıklanmıştır.

Dolayısıyla böyle bir zorunluluğun olmadığı durumlarda “denetçinin finansal tabloların denetimi sırasında tespit ettiği iç kontrol eksikliklerini uygun bir biçimde üst yönetimden sorumlu olanlara ve yönetime bildirmesi” (BDS 265) yönünde düzenleme yapılmıştır.

Özetlenecek olursa mevzuatlarında; 6362 SK kapsamındaki işletmeler için iç kontrol sisteminin durumu hakkında özel amaçlı bağımsız denetim yapıldığında, TTK kapsamındaki denetime tabi diğer işletmeler için ise “ilgili mevzuat” iç kontrolün etkinliği hakkında görüş verilmesini zorunlu kıldığında, denetlenen işletmelerin iç kontrol sistemlerine ait değerlendirmelerin raporlanması, bunun dışında iç kontrol eksikliklerinin işletme üst yönetimine bildirilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.

3.8 Güvence Beyanı Bakımından Karşılaştırma:

Kamu idareleri ve özel sektör işletmelerinin yöneticileri tarafından iç kontrol sistemlerinin işlerliği ile ilgili yazılı beyan veya güvence verme uygulamasında da farklılıklar bulunmaktadır.

3.8.1. Kamu İdareleri Açısından:

Kamu idarelerinde üst yöneticiler ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, her yıl, iş ve işlemlerinin amaçlara, iyi mali yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını düzenler ve birim faaliyet raporları ile idare faaliyet raporlarına eklerler. (İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Md.8).

İdare faaliyet raporlarına, üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan " Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı", birim faaliyet raporlarına ise harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenir. (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, md.19/2)

3.8.2. Özel Sektör İşletmeleri Açısından:

Bankalar için konuyu düzenleyen mevzuatta (Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik, md.19/7); "Denetlenen, iç kontrolleri hakkında denetim dönemi itibarıyla güvence veren ve yönetim kurulu tarafından onaylanmış olan yönetim beyanını denetçiye sunmakla yükümlüdür...",

Banka, bilgi sistemleri ve bankacılık süreçleri üzerindeki iç kontrolleri hakkında denetim dönemi itibarıyla yönetim kurulu tarafından düzenlenen yönetim beyanını denetçiye sunar" (md.33/1) ifadelerine yer verilmiştir.

Ayrıca BDDK tarafından 30.07.2010 tarihinde yayımlanan Genelge ile yönetim beyanının içeriği ile ilgili detaylı düzenleme yapılmıştır.

6362 SK kapsamındaki işletmeler için “işletme yönetimi teyit mektubu” uygulaması bulunmaktadır. Teyit mektubunun “genellikle işletmenin finansal konularda birinci derecede sorumluluk sahibi olan yöneticileri, bu kapsamda icra komitesi başkanı ve finansal işler müdürü tarafından imzalanması” (SPK Seri X No.22 Tebliğ, 25.Kısım md.6/3) yönünden düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu Tebliğde “Bağımsız denetçi, işletme yönetiminden finansal tabloların finansal raporlama standartlarına uygun olarak hazırlanmasına ilişkin sorumluluğun işletme yönetimine ait olduğuna ve finansal tabloları onayladığına dair kanıt oluşturacak teyit mektubu temin eder... (SPK Seri X No.22 Tebliğ, 25.Kısım md.3),

Bağımsız denetçi işletme yönetiminden: Hataların tespit edilerek önlenmesi amacıyla, iç kontrol sisteminin tasarlanarak uygulanmasına ilişkin sorumluluğun işletme yönetimine ait olduğunun bilincinde olduklarına dair... yazılı teyit mektubu alır” (SPK Seri X No.22 Tebliğ, 25.Kısım, md. 4/3a) ifadelerine yer verilmiştir. Tebliğin EK-14’ünde İşletme Yönetimi Teyit Mektubu örneği yer almaktadır.

TTK kapsamında olup bağımsız denetime tabi diğer işletmeler için 6102 sayılı Kanunda “yönetim beyanı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.” (Varlı, 2011: s.1)

6102 sayılı TTK’nın ikincil mevzuatı ve KGK tarafından yayımlanan standartlarda da bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır.

Ancak Türk Ticaret Kanununa göre kurulan ve faaliyet gösteren tüm anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin hazırlamak durumunda oldukları Yıllık Faaliyet Raporlarında (YFR) “... iç kontrollerin etkinliği, yeterliliği ve uyumluluğu konularında

açıklamalara” (Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik, Md.4) yer verilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla aynı yönetmeliğin 11. maddesine göre YFR’de “şirketin iç kontrol sistemi ve iç denetim faaliyetleri hakkında bilgiler ile yönetim organının bu konudaki görüşüne” yer verilmesi zorunlu tutulduğu için YFR’nin, Yönetim Beyanı veya Teyit Mektubunu tam olarak ikame etmese de benzer bir işlev görebileceği değerlendirilmektedir.

4. 2016 Yılı İtibarıyla İç Kontrol Sistemlerinin Değerlendirmesi:

Yapılan literatür ve mevzuat taramasından, Türkiye’deki iç kontrol sistemlerinin büyük ölçüde; dış kaynaklı düzenlemelerden yararlanılarak hem kamu idareleri hem de özel sektör için, aralarındaki amaç ve varoluş sebeplerindeki farklılıklar kimi zaman ihmal edilerek, aynı modelin (COSO) birebir uygulanmasını gerektirecek şekilde yapılandırıldığı anlaşılmıştır.

Bu yapılırken, özellikle kamu idareleri için, AB müktesebatına uyum zorunluluğu nedeniyle bazı hususların birincil mevzuata konmak zorunda kalındığı ancak bunlardan bir kısmının ikincil ve üçüncül mevzuata yansıtılmadığı, dolayısıyla uygulama imkanı bulamadığı görülmüştür.

Bu bölümde hem kamu idareleri hem de özel sektör işletmelerinde iç kontrol mekanizmalarının 2016 yılı itibarıyla ulaştıkları noktada beklentilere karşılık verip vermedikleri konuları, mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde incelenecektir.

4.1. Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistemlerinin Değerlendirmesi:

Kamu idareleri iç kontrol sistemlerini düzenleyen 5018 sayılı Kanun tüm hükümleriyle birlikte 1.1.2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Uygulamadaki onuncu yılını bitiren Kanun kapsamında çok sayıda

yönetmelik, usul ve esaslar, tebliğ, rehber, standart ve yönerge hazırlanmışsa da aralarında bir takım uyumsuzlukların olduğu görülmektedir.

Kamu iç kontrol sistemi yapılandırılırken, referans alınan kaynaklardan doğrudan tercüme yapılmasının da etkisiyle, mali olan ve olmayan pek çok konuda, çok geniş bir yelpazede içerik oluşturulmuş ve tanımlamalar yapılmış; bu içerikle ilgili görevler belirlenirken idarelerin merkezde mali hizmetler birimi, taşrada tahakkuk birimleri ve muhasebe birimleri sorumlu tutulmuş, bu sorumlulukla ilgili kontrol faaliyetleri ve görev dağılımı çok detaylı bir şekilde açıklanmış, ancak dağıtılmayan görevler sahipsiz kalmıştır. Bunların başında, “ekonomiklik, etkililik ve verimlilik değerlendirmesi”, “risk değerlendirmesi” ve “iç kontrol standartlarının mali olmayan konular” gelmektedir.

4.1.1. Ekonomiklik (Tutumluluk) *, Etkililik (Etkinlik) ve Verimlilik Denetimi:

Kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin değerlendirmesi hususu 5018 sayılı Kanunda sıklıkla ifade edilmektedir. Kanunun ikincil mevzuatında da hem iç denetçilerin (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.5) hem de ön mali kontrol elemanlarının (UE, md.10) ekonomiklik, etkililik ve verimlilik incelemesi yapması gerektiği belirtilmektedir.

İç kontrol ve iç denetim prosedürleriyle ilgili diğer süreçlerin detaylı bir şekilde düzenlenmesine karşılık ikincil ve üçüncül düzenlemelerde; ekonomiklik, etkililik ve verimlilik incelemesinin ne şekilde yapılacağı, bu konulardaki eksikliklerin hangi kritere göre tespit edileceği, bir tespit yapılırsa bunun sonuçlarının ne olacağı yönünde bir düzenleme yapılmamıştır.

* İkincil ve üçüncül mevzuatın bir kısmında parantez içindeki kavramlar birbirinin yerine kullanılabilir.

Ayrıca 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu yasalaşırken performans denetiminin tanımının yapıldığı Tasarının 2. maddesindeki değişiklik, iç kontrol kapsamında da “ekonomiklik, etkililik ve verimlilik” incelemelerinin yapılmasını güçleştirmiştir.

Söz konusu değişiklikle performans denetimi tanımından “kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi” ifadesi çıkarılarak yerine “idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” tanımı getirilmiş (Taş, 2015), dönemin iktidar partisi Grup Başkanvekili tarafından; Sayıştay Kanunu'nda performans denetiminin kaldırılmadığı belirtilerek, "Sadece performans denetiminin tanımının değiştirildiği, bunun nedeninin, (eski haliyle) performans denetiminin, yerindelik denetimini içerecek şekilde tanımlanmış olduğu" (TBMM, Meclis Haber: 2010) ifade edilmiştir.

Kamu idarelerinde TBMM adına bağımsız dış denetim yapan Sayıştay denetçilerinin kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı yönünde incelenme yapmasının ‘bir anlamda’ engellenmiş olmasının iç kontrol elemanları ve iç denetçiler tarafından da bu yönde değerlendirme ve eleştiri yapılmasını zorlaştırdığı gözlemlenmiştir.

Ayrıca bu tip bir kontrolün, kamu hiyerarşisinde alt seviyedeki bir kontrol görevlisinin, birim yöneticisinin (harcama yetkilisinin) kararlarını yerindelik yönünden sorgulama anlamına geleceği için de uygulama olanağı bulunmamaktadır.

Diğer taraftan harcama birimlerinde ön mali kontrolün ödeme belgesi üzerinden, ‘gerçekleştirme görevlisi’ tarafından yapılması öngörülmüştür. İşlem sırasına göre, mal veya hizmetin ihalesi yapılıp teslim ve muayene aşaması tamamlandıktan sonra gerçekleştirilen bu kontrol esnasında kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından bir kontrol yapılması teknik olarak da mümkün görülmemektedir.

Son olarak, gerek iç kontrol elemanları gerekse iç denetçilerin; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından yapacağı eleştiri veya tespitlerde, izlenmesi gereken yöntem ve düzenlenmesi gereken rapor veya belgelerle ilgili mevzuatta bir düzenleme yapılmamıştır.

Dolayısıyla mevzuatta iç kontrolün amaçları (UE, md.4) arasında gösterilmesine rağmen kamu idarelerinde iç kontrol, iç denetim ve hatta dış denetim esnasında kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediği hususu gerektiği şekilde incelenememekte ve raporlanmamaktadır.

4.1.2. Risk Değerlendirmesi:

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda; “İdare, stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirir.”,

İç Kontrol Standartlarında (Standart 6); “İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.” ifadelerine yer verilmiştir.

Ancak risklerin tespiti, değerlendirilmesi ve önlenmesi görevlerinin idarelerin hangi biriminin sorumluluğunda olduğu ve bu faaliyetlerin hangi esaslara göre, ne şekilde yapılacağı konusunda açıklayıcı bir düzenleme 10 yıla yakın bir süre yapılmamış* ve bu nedenle kamu idarelerinde, mevzuatta ifade edildiği şekilde (hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek riskler) bir risk değerlendirmesi 2014 yılına kadar büyük ölçüde gerçekleştirilememiştir.

* “Kamu İç Denetiminde Risk Değerlendirme Rehberi” ve “Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi”ndeki düzenlemeler “denetim riski” konulu olup idarelerin risk değerlendirmesi konusunu düzenlememektedir.

Nitekim Sayıştay denetimleri sonucunda da bu husus; “Kamu idarelerinin, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamaları ve alınacak önlemleri belirlemeleri gerekmektedir... Bazı kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin yıllık olarak değerlendirilmediği ve kurumsal risklerin ve risklere karşı alınacak tedbirlerin belirlenmediği tespit edilmiştir.” (Sayıştay, 2014, s.9) şeklinde eleştirilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından Ocak 2014’de yayımlanan İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Rehberi (s.7) ile “izleme ve yönlendirme kurulları” tesis edilerek (İYK) bu konudaki belirsizlik giderilmeye çalışılmış ancak araştırmamız kapsamında, somut uygulama sonuçlarına henüz ulaşamamıştır.

4.1.3 İç Kontrol Standartlarının Mali Olmayan Konuları:

5018 sayılı Kanunun amaç ve kapsam maddelerinde ifade edildiği gibi, Kanun “kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.” Ancak bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde, iç kontrol standardı şeklinde, mali olmayan pek çok hususla ilgili düzenleme yapılmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde yer alan “mali olmayan” konularla ilgili standartların kamu idarelerinin hangi birimlerinin sorumluluğunda olduğuna dair (kapsam olarak hangi birimin sorumluluğuna gireceği öngörülebilse de) bir düzenleme ise bulunmamaktadır.

Buna ilave olarak, mali olmayan konularla ilgili standartların çok büyük bir bölümü zaten farklı mevzuat hükümleriyle düzenlenmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla mali olmayan konularla ilgili iç kontrol standartlarının diğer özel mevzuat hükümleriyle çelişen kısımlarının hayata geçirilme imkanı olmamıştır.

Diğer önemli bir kısmı ise tebliğ ile düzenlenecek konu kapsamında olmayıp ayrı bir kanun veya yönetmelik ile düzenlenmeye ihtiyaç duyduğu için uygulanamamaktadır.

Örneğin 26.12.2007 tarihli Tebliğde yayımlanan Kamu İç Kontrol Standardı 3.6; “Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak 25.02.2011 gün ve 27857 (Mükerrer) sayılı resmi gazetede yayımlanan 6111 sayılı torba kanunla devlet memurlarının sicil sistemi kaldırılmış, yerine herhangi bir değerlendirme sistemi ikame edilmemiş, 15.06.2011 tarihinde de Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Halen (2016 yılı itibarıyla) Türkiye’de devlet memurlarının yeterliliği ve performansının değerlendirilmesi yönünde yasal bir düzenleme mevcut olmadığı için uygulama da bu yönde tesis edilmektedir.

Özetlenecek olursa, kamu idarelerinin iç kontrol yapısı içinde bulunan “ekonomiklik, etkililik ve verimlilik değerlendirmesi”, “risk değerlendirmesi” ve “iç kontrol standartlarının mali olmayan konuları” yasal düzenlemeler içinde yer alsa da, uygulama olanağı konusunda sorunlu alanlar olarak dikkat çekmektedir.

4.1.4 İç Kontrolün Kapsamı:

5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında iç kontrolün tanımı ve amaçları arasında farklı işlevler yer alsa da prosedür ile ilgili detaylar incelendiğinde kamu idarelerinde iç kontrol kapsamında yapılan kontrol faaliyetlerinin; ödenek gönderme, ödenek aktarma ve bu ödeneğin harcanması/kullanımı ile sınırlı olduğu ve ismen belirlenmiş bazı mali karar ve işlemlerin sadece hile, usulsüzlük, maddi hata ve mevzuata uygunluk yönünden kontrol edildiği sonucuna ulaşmaktayız.

“Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunması” konusunda, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatının uygulanmaya başlamasından önce yapılmış düzenlemeler veya idareler tarafından alınmış çeşitli tedbirler bulunsa da UE’de kamuya ait malların/varlıkların stoklanması, yönetimi, sarfı ve kayıtlarının silinmesi ile ilgili bir kontrol veya denetim faaliyetine yer verilmemiştir.

Bu konuda özellikle silah, mühimmat, elektronik cihaz veya tıbbi malzeme gibi çok çeşitli, kritik ve değerli kamu malına sahip idarelerde stok kontrolünün de ele alınıp belli kontrol prosedürlerinin geliştirilmesi kamu iç kontrol mevzuatında ihmal edilmiştir.

İç denetim kapsamındaki görev, sorumluluk ve çalışma yöntemleri incelendiğinde kamu iç denetçilerinin rutin bir faaliyet olarak kamu mallarının teslim alınması, muayenesi, stoklanması, sarfı ve kayıt silinmesi ile ilgili bir denetim faaliyetini yürütmesi mümkün görülmemektedir.

Söz konusu alanda örnek teşkil edebilecek uygulamaya, teftiş kurulları bünyesindeki müfettişlerin (Örneğin TSK’da uygulandığı gibi) her yıl rutin olarak kamu mallarının stok kayıtlarını ve durumlarını incelemesi ve raporlaması gösterilebilir.

Ancak iç kontrol sisteminin uygulanmaya başladığı ilk yıllarda teftiş kurumunun iç kontrol kapsamında sayılmaması, kaldırılmaya çalışılması (Okur, 2010, s.573) ve/veya teftişin sadece ihbar ve şikayetlerde başvurulacak (Doğmuş, 2010, s.2) bir mekanizma olarak görülmesi anlayışı, uzun süren gereksiz tartışmalara ve zaman kaybına yol açmıştır.

Nihayet kamu idarelerinde, teftiş kurullarının idarenin ihtiyaçlarına göre farklı işlev ve görevleri yerine getiriyor olmasına bağlı olarak varlıklarını sürdürmesi eğilimi hakim olmuştur.

Bu husus 2012 yılından itibaren AB ilerleme raporlarına da konu edilmiş;

2012 yılına ait raporda; “İç denetim sistemi etkili değildir ve iç denetim sisteminde, iç denetimin amaçları, rolleri ve sorumlulukları ile teftiş işlevleri arasındaki karışıklık nedeniyle hâlâ sorun yaşanmaktadır. İlave iç denetim personelinin istihdam edilmesi gerekmektedir.”, (Avrupa Komisyonu, 2012, s.12)

2013 yılı raporunda; “İç denetim sistemi etkili değildir ve teftiş işlevleri ile arasındaki amaçlar, roller ve sorumluluklara ilişkin karışıklık nedeniyle hâlâ sorun yaşanmaktadır. (Avrupa Komisyonu, 2013, s.10)”,

20014 yılı raporunda; “İç denetçilerin rolünü açıklığa kavuşturacak ve merkezi mali teftişin yönetsel sorumlulukla uyumunu da sağlayacak güncellenmiş KİMK Politika Belgesinin tamamlanması ve kabul edilmesi gerekmektedir.” (Avrupa Komisyonu, 2014, s.74),

Özellikle KİMK politika belgesinin güncellenmesi, kamu idarelerinde iç denetim fonksiyonunun güçlendirilmesi ve merkezi teftiş fonksiyonunun KİMK ile uyumlu hale getirilmesi için ilave adımlara ihtiyaç duyulmaktadır.”, (Avrupa Komisyonu, 2014, s.74)

ifadelerine yer verilmiştir.

4.2. Özel Sektör İşletmelerinde İç Kontrol Sistemlerinin Değerlendirmesi:

Bu çalışmada özel sektör işletmelerinde iç kontrol sistemi kurulmasının ve iç denetçi istihdam edilmesinin yasal bir zorunluluk olup olmadığı konusunda tespitler yapılmakla birlikte, bunun zorunlu tutulup tutulmaması gerektiği konusuna, çalışmanın hacmi nedeniyle girilmemiştir.

Bu kapsamda, iç kontrol sistemi kurulmasının zorunlu tutulduğu bankalarda, iç sistemler bünyesindeki yapı incelenmeye, kamu idarelerindeki iç kontrol sistemiyle benzer ve farklı yönleri ortaya konmaya çalışılmıştır.

Benzer şekilde, SPK ve KGK mevzuatlarında işletmelerde kurulması önerilen veya teşvik edilen iç kontrol yapıları incelenmiş, bu mevzuatta bağımsız denetçilerin işletmelerde hangi hallerde iç kontrol eksikliklerinin bulunduğu kanaat getirecekleri ve eksikliklerle ilgili ne gibi işlem yapacakları sorularının yanıtları aranmıştır.

İşletmelerde etkin bir iç kontrol sistemi kurmanın faydalarına karşılık iç kontrol ve/veya iç denetim birimi kurmanın, iç kontrol elemanları ve/veya iç denetçi istihdam etmenin (veya işletme dışından temin etmenin) ek bir maliyet getirmesi ve bunun da özellikle küçük işletmeler için bir sorun teşkil etmesi (BDS 315, A48, A52, s.27) kaçınılmazdır.

Buna rağmen ülkemize ait literatür tarandığında Kobiler dahil olmak üzere (Tanç, Özhan, 2015, s.143) iç kontrol uygulamalarında bazı eksikler (Tüm, 2015: s.126) ve (Duman, 2006) olsa da pek çok işletmenin (Altay, 2010), 2000'li yılların başından itibaren iç kontrol sistemi kurmaya ve iç denetçi istihdam etmeye başladığı anlaşılmaktadır.

İşletmelerin boyutu büyüdükçe, mevzuatla belirlenmiş bir takım sorumluluk ve yükümlülükler bir yana, köklü ve kurumsallaşmış işletmeler için etkin bir iç kontrol sistemi kurmanın getirileri ve önemi giderek artmış,

Kurumsal yönetim anlayışının eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri ile iç denetimin danışmanlık ve güvence sağlama faaliyetlerinin bir bütün olarak uygulamaya konması, işletmelerin, aynı sektörde faaliyette bulunan diğer işletmelere karşı rekabet üstünlüğü elde etmesinde önemli bir unsur (Köroğlu, Aktaş, 2014: s.285) haline gelmiştir.

Diğer taraftan, işletmelerde iç kontrol sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesinin bağımsız denetçiler tarafından yapılması, etkin bir iç kontrol sistemi kurulmasının sağlamlasında bağımsız denetim mekanizmalarına güdüleyici bir işlev kazandırmış, bu bakımdan, işletmelerin bağımsız denetime tabi olan ve olmayan, bağımsız denetim

sonucunda iç kontrol değerlendirmelerinin raporlanması zorunlu olan ve olmayan şeklindeki tasnif, farklı bir anlam kazanmıştır.

Sonuç ve Öneriler

Gerek ABD ve AB ülkelerinde gerekse Türkiye’de iç kontrol sistemlerinin önce özel sektör işletmelerinde ve daha sonra kamu idarelerinde tesis edildiği görülmektedir.

Benzer şekilde, önce özel sektör kuruluşları tarafından benimsenerek çağdaş yönetim anlayışında yerini alan iç denetim faaliyetinin kamu sektörüne uyarlanması; özellikle özel sektörün iç denetimden sağladığı kurumsal kazanımların anlamlı ve somut olarak ortaya çıkması ile birlikte hızlanmıştır (Doğmuş, 2010: s.2).

Türkiye’de, bankalar için 2001 yılı sonuna kadar, şekli ve uygulama prosedürleri mevzuatla belirlenmiş iç kontrol sistemi tesis etmenin yasal bir zorunluluk olmasını takiben, 2003 yılından itibaren kamu idarelerinde de iç kontrol sistemleri 5018 sayılı Kanun hükümlerinin gereği olarak kurulmuştur.

6362 SK kapsamında olan işletmeler ile TTK kapsamında bağımsız denetime tabi olan veya YFR hazırlamak durumunda olan işletmelerde iç kontrol sistemi kurmak ve geliştirmekle ilgili olarak, işletme yönetimlerine çeşitli sorumluluk ve yükümlükler getirilmiş ancak bağımsız denetim kapsamı dışında kalan diğer işletmeler için henüz iç kontrolle ilgili olarak da her hangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Bağımsız denetime tabi olan; 6362 SK kapsamındaki işletmeler için iç kontrol sisteminin durumu hakkında, özel amaçlı bağımsız denetim yapıldığında; TTK kapsamındaki denetime tabi diğer işletmeler için ise “ilgili mevzuat” iç kontrolün etkinliği hakkında görüş verilmesini zorunlu kıldığında, denetlenen işletmelerin iç kontrol sistemlerine ait değerlendirmelerin raporlanması (görüş bildirilmesi), bunun dışında, iç kontrol eksikliklerinin işletme üst yönetimine bildirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

Bu denemele bankalar hariç, bağımsız denetim sonucunda (denetim özel amaçlı yapılmadığı sürece) olumlu rapor düzenlenen diğer işletmelerde iç kontrol sistemlerinin etkinliğine ait tarafsız bir değerlendirmeye ulaşma imkanı olmadığı görülmüştür.

Kamu idareleri için ise durum farklıdır. 6085 sayılı Kanunla birlikte Sayıştay, denetlediği idarelerin iç kontrol sistemlerini de değerlendirmekte ve raporlarını kamuoyuna açık olarak yayımlamaktadır.

Kamu idarelerinin 2012-2014 yıllarına ait dış denetim (Sayıştay) raporlarından; kamu idarelerinde iç kontrol sistemi ile ilgili önemli eksikliklerin bulunduğu, bazı kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin yıllık olarak değerlendirilmediği ve kurumsal risklerin ve risklere karşı alınacak tedbirlerin belirlenmediği anlaşılmaktadır.

Söz konusu raporlarda yine bazı kamu idarelerinde “iç denetim birimlerinin oluşturulmadığı, iç denetim birimleri oluşturulan bazı kamu idarelerinde yeterli sayıda atama yapılmadığı veya iç denetim birimlerinin etkin çalıştırılmadığı” tespitlerine yer verilmiştir.

AB İlerleme Raporlarına ise konu farklı bir yönüyle yansımış, “iç denetim sisteminin etkili olmadığı ve teftiş işlevleri ile arasındaki amaçlar, roller ve sorumluluklara ilişkin karışıklık nedeniyle hâlâ sorunlar yaşandığı, iç denetçilerin rolünü açıklığa kavuşturacak ve merkezi mali teftişin yönetsel sorumlulukla uyumunu da sağlayacak güncellenmiş KİMK Politika Belgesinin tamamlanması ve kabul edilmesi gerektiği.” ifade edilmiştir.

Kamu idareleri ve özel sektör işletmelerinde dış denetimin amaçları büyük oranda farklılık gösterse de, iç kontrol sistemlerinin dış denetçiler tarafından değerlendirilmesinin ve eksikliklerin kamuoyuna duyurulmasının, iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle KGK tarafından; özel sektörde bağımsız denetime tabi olan işletmelerde denetimin amaçları arasına “iç kontrol sisteminin etkinliği hakkında görüş vermenin” de dahil edilmesi ve bağımsız denetim raporlarında, menfi-müspet, iç kontrol sistemi ile ilgili değerlendirmelere yer verilmesi yönünde düzenleme yapılması konusunun gözden geçirilebileceği düşünülmektedir.

Kamu idareler için uygulamadaki on yıllık tecrübe ve kazanımlar da dikkate alınarak iç kontrol/ön mali kontrol kapsamında mevzuatta yer alan kontrol faaliyetlerinden;

- Bugüne kadar yapılan tespitlere göre hata/hile oranı (yapısal risk oranı) düşük olan veya kontrol ve denetimlerin düzeltici fonksiyonu sayesinde artık hata/hile yapılması olasılığı kalmayan mali karar ve işlemlerin kontrol kapsamından çıkarılması yönünde mevzuatta düzenleme yapılmasının,
- Mevzuatta yer almasına karşın uygulanmayan/uygulanamayan kontrol faaliyetlerinin (etkinlik, verimlilik, tutumluluk kontrolü gibi) ya mevzuattan ayıklanması ya da uygulanabilir hale getirilmesinin,
- Kamu mallarının (varlıkların) muayenesi, stok kontrolü, kullanımı/sarfı, kayıttan silinmesi gibi alanlarda, ödenek kullanımındaki benzer kontrol faaliyetlerinin (veya teftiş mekanizmasının) geliştirilerek mevzuata dahil edilmesinin,
- Kamu idarelerinin hedeflerine ulaşmasını engelleyen risklerin tespiti, değerlendirilmesi ve önlenmesi konusundaki görev, sorumluluk ve prosedürlerin daha somut biçimde belirlenerek mevzuata dahil edilmesinin; bu yapılırken özellikle taşra teşkilatlarında aşırı iç kontrol mekanizmalarının hedeflere ulaşmayı geciktiren veya engelleyen risk faktörlerinden biri olabileceğinin dikkate alınmasının,

- İç denetçi kadrolarındaki eksikliklerin tamamlanarak ve iç denetime, dış denetim (Sayıştay) fonksiyonları ile örtüşecek şekilde görev ve sorumluluk vererek, işlerlik kazandırılmasının,
- İç kontrol standartları içinde yer alan “mali olmayan” konularla ilgili standartların rehabilite edilmesinin ve iç kontrolün mali işlemler sürecinde görev alan personel dışındaki görevliler tarafından da sahiplenilmesi için sorumlulukların genişletilmesi yönünde düzenleme yapılmasının,

kamu iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesi ve daha sağlıklı işleminde fayda sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

AB Bakanlığı, “Katılım Sürecinde Müzakere Fasılları”, AB Bakanlığı Yayınları No:7 (http://www.ab.gov.tr/files/rehber/07_rehber.pdf), (03.11.2015)

ABeam Consulting, A Survey of J-SOX Compliance, “Present, Past and Future of Internal Control”, 2009, Tokyo ([https://www.abeam.com/research_reports/eng/RR071_E\(Present,Past\).pdf](https://www.abeam.com/research_reports/eng/RR071_E(Present,Past).pdf)), (15.11.2015)

ACAR Pınar, “Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, Maliye Dergisi, Sayı: 136, 2001

AKYEL Recai, “Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 19, Sayı 3, 2010

ALAGÖZ Ali, “İşletmelerde İç Kontrol Sisteminin Önemi ve Denetim Komiteleri ile İç Denetim Birimi İlişkisinin Hata ve Hilelerin

Önlenmesindeki Rolü” (<http://www.alialagoz.com.tr/portal.php>), (30.10.2015)

ALTAY S. Özge, “Turizm İşletmelerinde İç Kontrol Sisteminin Etkinliğinin İncelenmesi ve Bir Uygulama” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2010.

ARIKAN Yahya, “Yeni Dönemde Denetim Mesleğine Hazır mıyız?”, Mali Çözüm Dergisi, Sayı 90, 2008

ATMACA Metin, “Muhasebe Skandallarının Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Etkinleştirilmesi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, (C.XIV, S I, 2012)

Avrupa Komisyonu 2012, “Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu” (http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf), (07.12.2015)

Avrupa Komisyonu 2013, “Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu” (http://www.ab.gov.tr/files/2013_ilerleme_raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf), (07.12.2015)

Avrupa Komisyonu 2014, “Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu” (http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf), (07.12.2015)

BAŞBAKANLIK, Madde Gerekçeleri (www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/.../madde%20gerekce.doc), (18.09.2015)

BAYAZITLI Ercan, “Uluslararası Bağımsız Denetim Standartlarının Türkiye Uygulaması”, AÜ SBF Dergisi, Cilt 46, Sayı:3, 1991

BEZİRCİ Muhammet, KARASİOĞLU Fehmi, “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 21, 2011

COSO Resmi WEB sitesi tarihçe bölümü,
(<http://www.coso.org/aboutus.htm>), (29.10,2015)

Demircan A.Savaş, “Sarbanes Oxley (2002) Yasası ve Bağımsız Denetime Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007

DOĞMUŞ M.Didem, “Avrupa Birliğinde İç Denetim Sistemi” Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 2, Ankara, 2010

DUMAN Songül, “İç Kontrol Sisteminin Oluşturulmasında Etkili Olan Faktörler ve Tekstil Sektöründe Örnek Uygulama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

İBİŞ Cemal, ÇATIKKA Özgür, “İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış”, Sayıştay Dergisi, Sayı:85/ Nisan-Haziran, 2012

INTOSAI Professional Standards Committee , “The purpose and authority of INTOSAI’s Professional Standards”,
([http://www.issai.org/media\(1075,1033\)/Purpose_and_authority_of_the_INTOSAI’s_professional_standards.pdf](http://www.issai.org/media(1075,1033)/Purpose_and_authority_of_the_INTOSAI’s_professional_standards.pdf)), (15.08.2015)

KOEHLER Mike, “The Story of the Foreign Corrupt Practices Act”, S.932-934, 2012, Ohio State Law Journal: Volume 73, Issue 5,(2012)
(https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/71554/OSLJ_V73N5_0929.pdf?sequence=1), (10.11.2015)

KORKMAZ Zuhale, “COSO İç Kontrol Standartları ve Türkiye Uygulaması”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Uzmanlık Araştırma Raporu, 2011

KÖROĞLU Çağrı, AKTAŞ Rafet, “Turizm Sektöründe Kurumsal Yönetim Anlayışı ve İç Denetim İlişkisi: Marmaris Bölgesinde Bir Uygulama”, İşletme Araştırmaları Dergisi, 6/3 (2014)

Maliye Bakanlığı, “Avrupa Birliği ve İç Kontrol Müzakere Süreci”
(https://www.maliye.gov.tr/Kontrol_Dokmanlar/Avrupa_Birliği_ve_İç_Kontrol_Müzakere_Süreci.pdf), (3.11.2015)

OKUR Yaşar, “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010

ONUR Ayşenur, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminde Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler D.Bşk.lığı AB Uzmanlığı Yeterlik Tezi, Ankara, 2010

ÖZKUL Levent, “ABD Sermaye Piyasalarında Yaşanan Son Gelişmelerin ve ABD’de Yürürlüğe Giren 2002 Tarihli Sarbanes-Oxley Kanunu’nun Türk Sermaye Piyasası Açısından Değerlendirilmesi”, SPK Denetleme Dairesi Yeterlik Etüdü, İstanbul, 2003

ÖZTEN Sezayi, KARGIN Sibel, “Bankacılıkta İç Kontrol Faaliyetleri Kapsamında Krediler Kontrolü ve Muhasebeleştirme Süreci”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi (C.XIV, S II, 2012)

RAMAMOORTİ Sridhar, “Internal Auditing: History, Evolution, and Prospects”, Chapter 1; 2003, Florida
(https://na.theiia.org/iia/f/Public_Documents/Chapter_1_Internal_Auditing_History_Evolution_and_Prospects.pdf), (17.09.2015)

Sayıştay 2012, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) (Çeviri) (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/issai.pdf>), (22.11.2015)

Sayıştay 2013a, 2013 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, EYLÜL 2014, S.7-9,
(http://www.sayistay.gov.tr/rapor/genel/2013_Dis_Denetim.pdf), (21.11.2015)

Sayıştay 2013b, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu ([http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Genel_Bütçe_Kapsamındaki_Kamu_İdareleri/TÜRKİYE KAMU HASTANELERİ KURUMU.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Genel_Bütçe_Kapsamındaki_Kamu_İdareleri/TÜRKİYE_KAMU_HASTANELERİ_KURUMU.pdf)), (21.11.2015)

Sayıştay 2014, 2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Eylül 2015, s.7-9,
(http://www.sayistay.gov.tr/rapor/genel/2014_Dis_Denetim.pdf)

TANÇ Ahmet, ÖZHAN Adil, “KOBİ’lerde İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi ve Kayseri’deki İmalat Sanayi İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma”, Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies, 1/4 (2015)

TAŞ Ramazan, “2013 Yılı Aralık Ayında Çıkarılan Yönetmelikle Geçmişe Dönük Bir Düzenleme Yapıldı”, 04.05.2015
(http://hesa.org.tr/Tr/yazar_yazi/28), (17.12.2015)

TBMM, Meclis Haber, 8 Aralık 2010
(https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=105085), (19.11.2015)

TEKİN Memiş, “Şirketler Hukukunda Denetim”, EÜHFD, C. XVI, 2012

TİDE 2009, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü, “İIA POZİSYON RAPORU: İç Denetim Faaliyeti / Birimi İçin Gereken Kaynakların Temininde İç Denetimin Rolü”, Ocak 2009, s.3
(https://www.tide.org.tr/uploads/PP-Kaynak_Temininde_Ic_Denetimin_Rolu.pdf), (27.09.2015)

TİDE 2012, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü “Yeni TTK ve İç Denetime İlişkin Düzenlemeler Hakkında Görüş ve Öneriler”, Temmuz 2012, İstanbul
(http://tide.org.tr/uploads/news/Yeni_TTK_ve_Ic_Denetime_iliskin_duzenlemelere_hakkinda_gorus_ve_oneriler_-_TIDE_-_Temmuz_2012.pdf), (28.09.2015)

TİDE WEB Sitesi

(<http://www.tide.org.tr/Page.aspx?nm=anasayfa>), (04.11.2015)

TÜREDİ Hasan, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İç Kontrol”, Balıkesir Üniversitesi İ.İ.B.F., Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Sayı 16, 2011

TÜM Kayahan, “Muhasebe Hilelerinin Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Önemi Üzerine Bir Araştırma”, Giresun İ.İ.B.F. Dergisi, 2015 (http://iibf.giresun.edu.tr/fileadmin/user_upload/Dergi_1/010_-_Kayahan_TUEM.pdf), (18.11.2015)

U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, S.40 , 2012 (<http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>), (17.11.2015)

UZAY Şaban, GÖNEN Seçkin, “Yeni TTK İle Getirilen Yıllık Faaliyet Raporu Denetiminin Finansal Raporlama İle İlgili İç Kontrol Raporu Denetimi İle Benzerlikleri”, World of Accounting Science , 2012, Vol. 14 Issue 4, p43-63.

UZAY Şaban, “Denetçilerin Denetiminde Yeni Bir Model Olarak Kamu Gözetim Kurulu Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, 9-11 Kasım 2006 tarihlerinde İstanbul’da yapılan WCAE Tebliği (http://iibf.erciyes.edu.tr/akademi/mh/suzay/SUZAY_KG.pdf), (11.9.2015)

ÜSTÜNEL Bülent, “Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu ve Ulusal Finansal Raporlama Standartları” (<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/sempozyum/06Sempozyum/50turum/BulentUstunel.pdf>), (11.11.2015)

VARLI A.Türkay, Bilgi Yönetimi Daire Başkanı, BDDK- TİDE SUNUM, 17.10.2011 /İstanbul

(https://www.tide.org.tr/uploads/KongreSunumlar/15KongreSunum/15.kongre_Ahmet_Turkay_Varli_sunum.pdf), (27.10.2015)

YURTSEVER Gürdoğan, “Bankacılığımızda İç Kontrol”, TBB Yayın No:256, Nisan 2008, İstanbul

YÜCEL A. Tülay, MANDACI Pınar Evrim, KURT Gülüzar, “İşletmelerin Finansal Risk Yönetimi ve Türev Ürün Kullanımı: İMKB 100 Endeksinde Yer Alan İşletmelerde Bir Uygulama”, Mufad Journal - Sayı 36 - Ekim 2007
(<http://journal.mufad.org/attachments/article/344/10.pdf>), (15.09.2015)

ZABİHOLLAH Rezaee, “Causes, Consequences, and Deterrence of Financial Statement Fraud”, Critical Perspectives on Accounting, Vol:16, (2005), s. 277-298.

Atıfta Bulunulan Mevzut:

5018 SK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
(24/12/2003 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 25326)

5411 SK: Bankacılık Kanunu
(01/11/2005 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 25983)

5436 SK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
(24/12/2005 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 26033)

6102 SK: Sayılı Türk Ticaret Kanunu
(14/02/2011 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 27846)

6362 SK: Sermaye Piyasası Kanunu
(30/12/2012 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28513)

Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik

(28/06/2012 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28337)

BBDHY: Bankaların Bağımsız Denetimi Hakkında Yönetmelik
(02/04/2015 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 29314)

BiHY: Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik
(28/06/2012 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28337)

BİSİSY: Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği
Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik
(11/07/2014 tarihli Resmi Gazete, Sayı:29057)

Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi
Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik
(13/1/2010 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 27461)

Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar
Hakkında Yönetmelik (28/02/2002 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 24681)
(Yürürlükten kalkan)

Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar
Hakkında Yönetmelik (13/03/2013 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28586)
(Yürürlükte)

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında
Yönetmelik
(08/10/2005 tarihli Resmi Gazete, Sayısı: 25960)

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
(12/07/2006 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 26226)

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik
(17/03/2006 tarihli Resmi Gazete, Sayısı: 26111)

Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi
Hakkında Yönetmelik

(28/08/2012 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28395)

Riskin Erken Saptanması Sistemi ve Komitesi Hakkında Denetçi Raporuna İlişkin Esaslar
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Kurul Kararı

(18/03/2014 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28945)

UE: İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar
(31/12/2005 tarihli Resmi Gazete, Sayısı: 26040, 3.mükerrer)

Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimine İlişkin Rapor Hakkında Tebliğ

(13/01/2010 tarihli Resmi Gazete Sayı: 27461)

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği
(26/12/2007 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 26738)

Kamu İç Denetim Standartları
(16/08/2011 tarihli Resmi Gazete, Sayı : 28027)

SPK, Seri X No:3: “Bağımsız Denetleme Kuruluşları ve Denetçilerine İlişkin Genel Esaslar
(18/06/1988 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 19846)

SPK, Seri X No:22: Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ
(12/6/2006 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 26196 Mükerrer)

BDS 200: Bağımsız Denetçinin Genel Amaçları ve Bağımsız Denetimin Bağımsız Denetim Standartlarına Uygun Olarak Yürütülmesi (BDS 200) Hakkında Tebliğ
(13/10/2013 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28794)

BDS 265: İç Kontrol Eksikliklerinin Üst Yönetimden Sorumlu Olanlara ve Yönetime Bildirilmesi (Bds 265) Hakkında Tebliğ
(12/12/2013 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28849)

BDS 315: İşletme ve Çevresini Tanımak Suretiyle “Önemli Yanlışlık” Risklerinin Belirlenmesi Ve Değerlendirilmesi (BDS 315) Hakkında Tebliğ
(30/12/2013 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28867)

BDS 610: İç Denetçi Çalışmalarının Kullanılması (Bds 610) Hakkında Tebliğ
(14/02/2014 tarihli Resmi Gazete, Sayı: 28913)

Sayıştay Düzenlilik Denetimi Rehberi, Şubat 2014, Ankara,
(<http://www.sayistay.gov.tr/Tr/Upload/files/mevzuat/rehberler/rehber-v3.pdf>)

İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Rehberi
(<https://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/Rehber/MB İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Rehberi.pdf>)