

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANA BİLİM DALI
MUHASEBE FİNANSMAN BİLİM DALI

**MERKEZ BANKALARINDA İÇ KONTROL VE
İÇ DENETİM:
KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA
İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN ETKİLİLİĞİ
KONUSUNDA BİR DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

FATİH KULAK

İSTANBUL, 2009

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANA BİLİM DALI
MUHASEBE FİNANSMAN BİLİM DALI

**MERKEZ BANKALARINDA İÇ KONTROL VE
İÇ DENETİM:
KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA
İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN ETKİLİLİĞİ
KONUSUNDA BİR DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

FATİH KULAK

Danışman: PROF. DR. NURAN CÖMERT

İSTANBUL, 2009

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

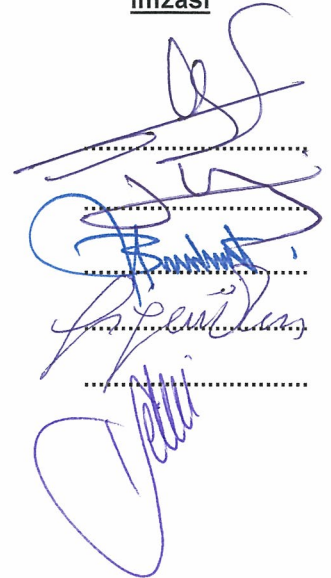
İŞLETME Anabilim Dalı MUHASEBE FİNANSMAN Bilim Dalı Doktora öğrencisi FATİH KULAK'ın MERKEZ BANKALARINDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM:KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN ETKİLİLİĞİ KONUSUNDA BİR DEĞERLENDİRME adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 16.07.2009 tarih ve 2009-11/35 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliğiyle Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 31.08.2009

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. NURAN CÖMERT DOYRANGÖL
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. NEJAT BOZKURT
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. ŞAHAMET BÜLBÜL
4) Jüri Üyesi : DOÇ.DR. FİGEN ÖKER
5) Jüri Üyesi : DOÇ.DR.YAKUP SELVİ



GENEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı	: Fatih Kulak
Anabilim Dalı	: İşletme
Programı	: Muhasebe Finansman
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Nuran Cömert
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora, Eylül 2009
Anahtar Kelimeler	: İç Denetim, İç Kontrol, Merkez Bankası

ÖZET

MERKEZ BANKALARINDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMİN ETKİLİLİĞİ KONUSUNDA BİR DEĞERLENDİRME

Son 20 yılda iç kontrol kavramı ve onun bir parçası olan iç denetim işlevi giderek daha fazla önem kazanmış, uluslar arası yazında ve düzenlemelerde daha fazla ele alınmaya başlamıştır. Bu paralelde ülkemizde de iç kontrol ve iç denetimle ilgili düzenleme ve çalışmaların yapılmaya başlandığı gözlenmektedir. Ancak söz konusu düzenlemelerde bir kavram karmaşası olduğu da gözlerden kaçmamaktadır. Merkez bankaları, buldukları ülkelerde ekonomi politikaları açısından yaşamsal öneme sahip kurumlardır. Ülkelerin ekonomilerinde son derece önemli bir yere ve öneme sahip merkez bankalarında iç kontrol yapısı ve iç denetim işlevine ilişkin düzenleme ve uygulamalar, özellikle bankacılık sektöründe iyi uygulama örneği olarak da dikkate alınmaktadır. Bu çalışmada iç kontrol ve iç denetim kavramları ayrıntılı biçimde açıklanmış, uluslar arası standart ve düzenlemeler ile seçilmiş ülke merkez bankalarındaki en iyi uygulamalar ele alınmış ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndaki iç kontrol mekanizmaları ve iç denetim işlevinin nasıl ele alındığı ve işletildiği konusunda bir tespit ve yapılanma açısından uluslar arası standartlar ve uygulamalarla karşılaştırmalı olarak bir değerlendirme yapılmıştır. Genel olarak standartlara uyum gözlenmekle beraber, iç denetim biriminin kurum içi raporlama düzeyinin, standarttaki bağımsızlık tanımına uygun olmasını teminen bağımsız bir denetim komitesine gerek bulunduğunu söylemek mümkündür.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Fatih Kulak
Field : Business Administration
Programme : Accounting and Finance
Supervisor : Professor Nuran Cömert
Degree Awarded and Date : PhD, September 2009
Keywords : Internal Auditing, Internal Control, Central Bank

ABSTRACT

INTERNAL CONTROL AND INTERNAL AUDITING IN CENTRAL BANKS: CONCEPTUAL FRAMEWORK AND AN ASSESSMENT ON THE EFFECTIVENESS OF INTERNAL CONTROL AND INTERNAL AUDITING IN THE CENTRAL BANK OF THE REPUBLIC OF TURKEY

The concept of internal control and, as a part of it, internal auditing function have been gaining much more importance for last 20 years and started to be dealt with more in the international literature and regulations. It is seen that regulations and studies about internal control and internal auditing are launched in this parallel, also in our country. However, it is also noticed that there are some conceptual misunderstandings in the regulations in question. Central banks are establishments that have vital importance in their home countries with respect to economic policies. The regulations and applications related to internal control framework and internal auditing function in central banks, which have an important place and importance in their countries' economies, are also taken into account as good practice examples especially in the banking sector. In this study, the concepts of internal control and internal auditing are explained in detail; international standards and regulations, together with the best practices in selected countries' central banks are dealt with; a determination is made on how internal control mechanisms and internal auditing function are carried out and operated in the Central Bank of the Republic of Turkey and an assessment is done on the establishment as comparing to international standards and practices. While compliance to the standards is seen in general, it could be said that an independent audit committee is needed in order the internal auditing department's level of reporting within the organization to comply with the definition of independence in the Standard.

ÖNSÖZ

Dünya'da son yıllarda gittikçe önem kazanan iç kontrol ve iç denetim kavramları ile bu konularda uygulamayı düzenleyen standart ve yasal düzenlemelerde önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Ülkemizde de ilgili kurum ve kuruluşların bu gelişmelere paralel biçimde çalışmalarını sürdürdüğü gözlenmektedir. Gerek ekonomi politikaları açısından yaşamsal önem taşımaları gerekse de uygulamalarının bankacılık sektörüne iyi uygulama örneği olarak ışık tutması nedeniyle merkez bankalarındaki iç kontrol ve iç denetim işlevi ile ilgili düzenlemelerin özel olarak ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmada iç kontrol ve iç denetim kavramları ayrıntılı biçimde açıklanmış, uluslar arası standart ve düzenlemeler ile seçilmiş ülke merkez bankalarındaki en iyi uygulamalar ele alınmış ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndaki iç kontrol mekanizmaları ve iç denetim işlevinin nasıl ele alındığı ve işletildiği konusunda bir tespit ve yapılanma açısından uluslar arası standartlar ve uygulamalarla karşılaştırmalı olarak bir değerlendirme yapılmıştır. Bu çalışmayı sonuçlandırmamda görüş, öneri ve yönlendirmeleriyle katkıda bulunan değerli hocam Prof. Dr. Nuran Cömert'e, sağladığı kaynak ve bilgiler için kıymetli hocam ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ş. Banka Meclisi Üyesi Prof. Dr. Necdet Şensoy'a, destek ve fedakarlıkları için sevgili aileme ve dostlarıma çok teşekkür eder, çalışmanın tüm ilgililere yararlı olmasını dilerim.

İstanbul, 2009

Fatih KULAK

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TABLO VE ŞEKİL LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1
1. TANIMLAR VE KAVRAMLAR.....	6
1.1. Kontrol Kavramı.....	6
1.2. İç Kontrol Tanımı.....	11
1.2.01. Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AICPA).....	12
1.2.02. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA).....	14
1.2.03. Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO).....	16
1.2.04. Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA).....	17
1.2.05. Uluslar arası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC).....	18
1.2.06. Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI).....	19
1.2.07. Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı (GAO).....	19
1.2.08. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS).....	20
1.2.09. Sarbanes-Oxley Yasası.....	22
1.2.10. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları.....	22
1.2.11. Sayıştay.....	23
1.2.12. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	23
1.3. İç Kontrolün Temel Unsurları.....	24
1.4. Denetim Kavramı.....	33
1.5. İç Denetim Tanımı.....	35
1.5.01. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA).....	35
1.5.02. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları.....	36
1.5.03. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS).....	36
1.5.04. İngiltere Yetkili Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Enstitüsü (CIPFA).....	38
1.5.05. Sayıştay.....	38
1.6. İç Denetimin Temel Özellikleri.....	38
1.7. İç Kontrol – İç Denetim İlişkisi.....	40

2. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMLE İLGİLİ ULUSLAR ARASI DÜZENLEMELER	44
2.1. İç Kontrol Modelleri	44
2.1.1. Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO)	44
2.1.1.1. COSO'nun Önerdiği İç Kontrol Modeli	46
2.1.1.1.1. Kontrol Ortamı	50
2.1.1.1.2. Risk Değerlendirme	53
2.1.1.1.3. Kontrol Faaliyetleri	55
2.1.1.1.4. Bilgi ve İletişim	58
2.1.1.1.5. İzleme/Gözleme	60
2.1.1.2. COSO İç Kontrol Modelinde Roller ve Sorumluluklar	61
2.1.1.2.1. Yönetim Kurulu	62
2.1.1.2.2. Üst Yönetim	62
2.1.1.2.3. İç Denetçiler	62
2.1.1.2.4. Diğer Personel	63
2.1.2. Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI)	63
2.1.3. Uluslar arası Ödemeler Bankası	65
2.1.4. Uluslar arası Para Fonu (IMF)	69
2.2. İç Denetimle İlgili Uluslar arası Düzenlemeler	71
2.2.1. İç Denetçiler Enstitüsü	71
2.2.1.1. Nitelik Standartları	75
2.2.1.2. Çalışma Standartları	77
2.2.2. Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI)	80
2.2.3. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS) İç Denetim İlkeleri	80
2.2.3.1. BIS İç Denetim İlkelerinin Uygulanması Araştırması	87
2.2.4. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları	95
2.2.5. Uluslar arası Para Fonu (IMF)	97
2.2.6. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	99
3. MERKEZ BANKALARINDA KURUMSAL ÇERÇEVE	103
3.1. Merkez Bankalarında Hukuksal ve Yönetimsel Yapı	103
3.1.01. Almanya Merkez Bankası	103
3.1.02. Arjantin Merkez Bankası	104

3.1.03. Avrupa Merkez Bankası	104
3.1.04. Avustralya Rezerv Bankası.....	105
3.1.05. Federal Rezerv Sistemi (Amerika Birleşik Devletleri).....	106
3.1.06. Fransa Merkez Bankası.....	108
3.1.07. İngiltere Merkez Bankası.....	109
3.1.08. İspanya Merkez Bankası.....	110
3.1.09. İtalya Merkez Bankası	112
3.1.10. Japonya Merkez Bankası	114
3.2. Kamu Kurumu Olarak Merkez Bankalarının Kamu, Bağımsız ve İç Denetimleri	115
3.2.1. Merkez Bankalarında Kamu Denetimi ve Bağımsız Denetim.....	117
3.2.1.01. Almanya Merkez Bankası.....	117
3.2.1.02. Arjantin Merkez Bankası	118
3.2.1.03. Avrupa Merkez Bankası	118
3.2.1.04. Avustralya Merkez Bankası.....	119
3.2.1.05. Federal Rezerv Sistemi (Amerika Birleşik Devletleri)....	120
3.2.1.06. Fransa Merkez Bankası.....	123
3.2.1.07. İngiltere Merkez Bankası.....	124
3.2.1.08. İspanya Merkez Bankası	124
3.2.1.09. İtalya Merkez Bankası	125
3.2.1.10. Japonya Merkez Bankası	125
3.2.2. Merkez Bankalarında İç Denetim	125
3.2.2.01. Almanya Merkez Bankası.....	125
3.2.2.02. Arjantin Merkez Bankası	128
3.2.2.03. Avrupa Merkez Bankası	129
3.2.2.04. Avustralya Rezerv Bankası.....	133
3.2.2.05. New York Federal Rezerv Bankası	134
3.2.2.06. İngiltere Merkez Bankası.....	137
3.2.2.07. İspanya Merkez Bankası	138
3.2.2.08. İtalya Merkez Bankası	140
3.2.2.09. Japonya Merkez Bankası	140
3.2.2.10. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS).....	141
3.2.2.11. Güney Afrika Cumhuriyeti Merkez Bankası: Teftişten İç Denetime	144

4. TÜRKiYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM	148
4.1. Kurumsal Çerçeve.....	148
4.1.1. Hukuksal ve Yönetmelik Yapı	148
4.1.1.1. Genel Kurul.....	148
4.1.1.2. Banka Meclisi	149
4.1.1.3. Denetleme Kurulu.....	149
4.1.1.4. Başkanlık (Guvernörlük)	149
4.1.1.5. Yönetim Komitesi.....	150
4.1.2. Sermaye Yapısı	151
4.1.3. Hükümetle İlişkiler, Raporlama ve Hesap Verme Sorumluluğu	151
4.2. İç Denetim.....	154
4.2.1. İç Denetim Biriminin Kuruluşu	154
4.2.2. İç Denetim Yönetmeliği ve Faaliyetleri.....	156
4.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda İç Kontrol ve İç Denetim İşlevinin Yapısal Özelliklerinin Diğer Merkez Bankaları ve Standartlara Uygunluk Açısından Karşılaştırılması	161
SONUÇ.....	174
KAYNAKÇA.....	180

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1 : TCMB'nin İç Kontrol Yapısının COSO Yaklaşımı Çerçevesinde Genel Olarak Değerlendirilmesi	165
Tablo 2 : TCMB'de Denetim Uygulamalarının Seçilmiş Merkez Bankaları ve Uluslar arası Standartlara Uygunluk Açısından Karşılaştırılması	167

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No.
Şekil 1 : COSO Piramidi (İç Kontrol Bileşenleri Arasındaki İlişki)	47
Şekil 2 : Kontrol Ortamı Bileşeninin Diğer Bileşenlerle İlişkisi	47
Şekil 3 : COSO Küpü (İç Kontrol Amaçları ve Bileşenleri Arasındaki İlişki) ...	49

KISALTMALAR

AAA	American Accounting Association
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
AMB	Avrupa Merkez Bankası
AMBS	Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
ANAO	Australian National Audit Office
BCBS	Basel Committee of Banking Supervision
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BIS	Bank for International Settlements
CIA	Certified Internal Auditor
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CISA	Certified Information Systems Auditor
COBIT	Control Objectives for Information and Related Technology
COSO	Committee of Sponsoring Organisations
CPA	Chartered Public Accountant
ECIE	Executive Council on Integrity and Efficiency
ECIIA	European Confederation of Institutes of Internal Auditing
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FED	Federal Reserve (Bank)
FEI	Financial Executives International
FRB	Federal Reserve Board
GAO	Government Accountability Office
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	The Institute of Internal Auditors
IMA	Institute of Management Accountants
IMES	Bank of Japan Institute for Monetary and Economic Studies
IMF	International Monetary Fund
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPPF	International Professional Practices Framework
ISACF	The Information Systems Audit and Control Foundation
mad.	madde
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIG	Office of Inspector General
PCIE	President's Council on Integrity and Efficiency
PIFC	Public Internal Financial Control
RBA	Reserve Bank of Australia
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
s.	sayfa
SAC	Systems Audability and Control Report
SAS	Statement on Auditing Standards
SEC	Securities and Exchange Commission
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

GİRİŞ

Son 20 yılda iç kontrol kavramı öncesine kıyasla daha önemle ele alınmaya başlanmıştır. Bunda özellikle, Amerika Birleşik Devletleri'nde muhasebe, iç denetim ve finans sektörlerinden meslek örgütlerinin girişimiyle oluşturulan Sponsor Organizasyonlar Komitesi'nin (COSO – Committee of Sponsoring Organisations) iç kontrolle ilgili olarak yayımladığı İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve Raporu öncülük etmiştir. Raporda iç kontrolün genel kabul gören bir tanımı yapılmış, iç kontrolü meydana getiren unsurlar ve iç kontrolün temel özellikleri açıklanmıştır. Söz konusu raporu takiben pek çok uluslar arası kurum, meslek örgütü ve standart koyucu otorite de raporda düzenlenen hususlara paralellik gösteren düzenlemeler yapmıştır.

İç kontrol kavramıyla birlikte onun bir parçası olan iç denetim kavramının da giderek önem kazandığı görülmektedir. 1941'de Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulan bir meslek örgütü olan, günümüzde uluslar arası bir meslek örgütü haline gelen İç Denetçiler Enstitüsü'nce yayımlanan Uluslar arası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları gerek mesleğin gelişiminde gerekse de iç denetim kavramının şirketlerde ve diğer kurumlarda yerleşmesinde kilometre taşı olmuştur.

Merkez bankaları buldukları ekonomide fiyat istikrarının sağlanması ve korunması amacını güden kurumlardır. Dünyada merkez bankaları incelendiğinde, genel olarak kamu kurum/kuruluşu niteliğinde kurulmuş, yöneticileri hükümet/devlet başkanı/parlamento tarafından atanan, operasyonel bağımsızlığa sahip, birçoğunda en azından hakim hisselerinin devlete ait olduğu kurumlar biçiminde yapılandıkları ve kamu mülkiyetinde olmaları nedeniyle kamu denetimine tabi olan merkez bankalarında bağımsız denetim uygulamalarının da başladığı görülmektedir.

Merkez bankalarının, şirket biçiminde yapılanmaları, kamu kurumu niteliğinde olmaları, öte yandan kar amacı gütmemeleri, her ülkede bir tane olmaları, uygulamalarının kendilerine özgü nitelik taşıması ve kendilerine özgü uluslar arası örgütlere üye bulunmaları gibi niteliklerinin bulunması nedeniyle denetim ve hesap verebilirlik açısından bu kurumların özel olarak ele alınmaları gerekmektedir. Ayrıca,

bazı ülkelerde bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve gözetimi görevlerinin de merkez bankalarına verilmiş bulunması nedeniyle bankacılık sektöründe işletmecilik açısından merkez bankalarının iyi uygulama örneği olarak dikkate alındığını söylemek de mümkündür.

Dünyada iç kontrol ve iç denetimle ilgili önemli gelişmeler yaşanırken ekonomiye yön veren böylesine önemli bir kurum olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda (TCMB) durumun ne olduğu sorusuna cevap bulabilmek için ele aldığımız tezimizin temel amacı dünyada geçerli olan iç kontrol modelleri ve iç denetim standartları çerçevesinde TCMB'nin iç kontrol yapısını ve iç denetim işlevini incelemek, seçilmiş ülke merkez bankalarının uygulamalarıyla karşılaştırma yapmak, bu şekilde TCMB'deki mevcut yapının genel özellikleri itibariyle etkililiğini uluslar arası yaklaşımlar açısından değerlendirmektir.

Bir kurumda iç kontrollerin etkililiğini değerlendirmek, iç kontrolün her bir bileşeni – kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme/gözleme – açısından yapılması gereken çok geniş bir alan olup her bir bileşen ayrı bir tez konusu olabilecek kapsamdadır. Bu nedenle tez konumuz merkez bankalarında benimsenen iç kontrol modelinin ve iç denetim biriminin yapısal özellikleri ile sınırlandırılmış, iç kontroller ve iç denetimin etkililiği bu çerçevede ele alınmıştır. Tez kapsamında TCMB'nin benimsediği iç kontrol modeli ve iç denetim işlevi dünya genelinde geçerli bir model olan ve diğer modellere temel oluşturan COSO iç kontrol modeli ve uluslar arası iç denetim mesleki uygulama standartlarına uygunluk açısından incelenerek bir değerlendirme yapılmıştır. Asıl işi bir kurumdaki iç kontrollerin, risk yönetiminin ve kurumsal yönetimin etkililiğini değerlendirmek olan iç denetim işlevi ne kadar etkili ve verimli ise iç kontroller de o kadar etkili olacaktır. Bu temel yaklaşım çerçevesinde TCMB'de iç denetimin etkililiğine ilişkin değerlendirmelerimiz Avrupa Birliği'nin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development) ile ortak girişimi olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim

ve Yönetimin Geliştirilmesi İçin Destek) Programı* kapsamında hazırlanmış olan “Aday Ülkelerde İç Kontrol Sistemleri” başlıklı raporda** yer alan “İç Denetim İçin Modern Düzenlemeler” tebliğinde (SIGMA Short Paper on Modern Arrangements for Internal Audit) yer alan ölçütlere göre yapılmıştır. Avrupa PIFC (Public Internal Financial Control – Kamu İç Finansal Kontrol) Uzman Grubu tarafından hazırlanan bu kısa raporda etkili bir iç denetimin ne gibi özellikler taşıması gerektiği açıklanmış olup bu özellikler*** IIA'nın standartlarıyla birebir örtüşmektedir.

Bu çalışmada özellikli bir kurum olmaları nedeniyle merkez bankalarında iç kontrol ve iç denetim konusu ele alınmış, özellikle ülkemizde iç kontrol ve iç denetim uygulamalarına ilişkin yasal esasların en katı olduğu bankacılık sektörüne makroekonomik düzenlemelerle öncülük eden merkez bankasında, iç kontrol mekanizmaları ve iç denetim işlevinin nasıl ele alındığı ve işletildiği konusunda bir tespit ve yapılanma açısından uluslararası standartlar ve uygulamalarla karşılaştırmalı olarak bir değerlendirme yapılmıştır.

Yukarıda açıklanan amaç ve kapsamda ele aldığımız tezimiz giriş ve sonuç dışında dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, öncelikle ülkemizde yaşanan kavram kargaşasına son vermek amacıyla ayrıntılı bir kavram araştırması yapılmış; kontrol, denetim, iç kontrol ve iç denetim kavramları tarihsel ve etimolojik anlamları ile ele alınarak açıklanmıştır. Ardından çağdaş ve genel kabul gören tanımlar, bunların temel bileşenleri, amaçları ve özellikleri açıklanmıştır. Son olarak iç kontrolle iç denetim arasındaki farklar ve birbirleriyle ilişkileri irdelenmiştir.

İkinci bölümde iç kontrol ve iç denetimle ilgili olarak uluslararası genel kabul gören düzenlemeler ve standartlar incelenmiştir. İç kontrolle ilgili olarak en fazla öne çıkan ve diğerleri için temel oluşturan COSO Raporu kapsamında iç kontrolün

* <http://www.sigmaweb.org>

** The PIFC Expert Group (Sub-group of the Working Group on Audit Manuals), Internal Control Systems in Candidate Countries Volume II Annexes, February 2004, <http://www.sigmaweb.org/dataoccd/35/37/34891262.pdf>, (13 Şubat 2008).

*** Bakınız (bkz.) s.148-149.

bileşenleri (kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, sürekli izleme) açıklanmış, bunu takiben iç kontrolle ilgili olarak işletme/kurumlarda yönetim kurulu, üst yönetim, iç denetçiler ve diğer personelin sorumlulukları ele alınmıştır. Daha sonra, merkez bankalarının kamu kurumu niteliği taşıması nedeniyle bir çok ülkede parlamento adına Sayıştay tarafından denetlenmesi dolayısıyla Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü INTOSAI'nin (International Organization of Supreme Audit Institutions) iç kontrol ve iç denetimle ilgili düzenlemeleri açıklanmıştır. Merkez bankaları, ülkelerinin Uluslar arası Para Fonu (IMF) ile ilişkilerinde görev almaktadırlar. IMF, para politikalarının şeffaflığı, merkez bankalarında kurumsal yönetim uygulamaları ve şeffaflık konularında hassastır ve bu kapsamda merkez bankalarına yönelik önerileri de bu bölümde ele alınmıştır. Yine aynı şekilde Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS), merkez bankalarının bankası olarak faaliyet göstermektedir, dolayısıyla bu kuruluşun bankalara yönelik iç kontrol ve iç denetimle ilgili düzenlemeleri de bu bölümde ayrıntılı biçimde incelenmiştir. İç denetimle ilgili başucu Standartların düzenleyicisi olan İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) iç denetimle ilgili düzenlemeleri de yine bu bölümde yer almıştır.

Üçüncü bölümde merkez bankalarının kurumsal çerçeveleri bağlamında hukuksal ve yönetsel yapıları (sermaye sahipliği/dağılımı, yönetim organları ve atanmaları, hükümetle ilişkiler, hesap verebilirlik), kamu denetimi, bağımsız denetim ve iç denetim uygulamaları incelenmiştir. Bu kapsamda ülkemiz için iyi bir karşılaştırma yapabilmek amacıyla Arjantin, Avustralya, İtalya, İspanya, Fransa, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, İngiltere merkez bankaları ile Avrupa Merkez Bankası ve Uluslararası Ödemeler Bankası'ndaki uygulamalar gerek uluslararası standartlar gerekse en iyi uygulama örnekleri olarak incelenmiştir.

Dördüncü bölümde ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda (TCMB) iç kontrol ve iç denetim incelenmiştir. Eleştirel bir bakış açısı geliştirebilmek amacıyla Kurumun hukuksal ve yönetsel yapısı konumuz çerçevesinde ele alınarak özlü bir bilgi verilmiş, mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde TCMB'deki uygulamalar açıklanmıştır. Öncelikle kurumsal çerçeve kapsamında Banka'nın hukuki statüsü, yönetim yapısı, karar ve yönetim organlarının oluşumu, aranan nitelikler, görev, yetki

ve sorumlulukları, Banka'nın sermaye dağılımı, hükümetle olan ilişkileri, raporlama ve hesap verme sorumlulukları, kamu denetimi ve bağımsız denetim uygulamaları incelenmiştir. Ardından 2002 yılının sonlarında kurulan iç denetim birimi ve faaliyetleri, iç denetim yönetmeliği çerçevesinde ele alınarak irdelenmiştir. TCMB'nin iç kontrol yapısı ve iç denetim işlevi yapısal özellikleri açısından seçilmiş diğer merkez bankalarıyla ve uluslar arası standartlarla karşılaştırılmıştır.

Tezin sonuç bölümünde ise önceki bölümde yapılan karşılaştırmalar çerçevesinde TCMB'nin iç kontrol yapısının ve iç denetiminin etkililiği konusunda eleştirel bir değerlendirme ortaya konulmuştur.

1. TANIMLAR VE KAVRAMLAR

1.1. Kontrol Kavramı

Fransızca kökenli bir isim olan kontrol, sözcük anlamı olarak ‘bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleme’¹, ‘yoklama, arama’² anlamlarına gelmektedir. Kontrol sözcüğü Fransızca ve Latince’deki *counter-roll* sözcüğünün eski hali olan *contre-roll* sözcüğünün kısaltılmış hali olup, eski Fransızca’da *contre-role* olarak da geçmekte ve resmi veya ilk tutulan tomar halindeki kayıtların doğrulanması için kullanılan çoğaltılmış kayıt (karşıt defter) anlamına gelmektedir.³ *The Oxford Dictionary of English Etymology* sözlüğünde ise ‘kopya kayıtlarla karşılaştırmak suretiyle hesapların incelenmesi; baskı uygulama veya hakimiyeti altında bulundurma’⁴ anlamlarına geldiği ifade edilmektedir.

İşletme terimi olarak ise kontrol, ‘esas amaçlara ulaşıldığı ve amaçlara ulaşamama durumunda düzeltici önlemlerin alındığı konusunda emin olunmasını sağlayan bir süreç’⁵ biçiminde tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre işletme yönetimi, işletme amacına ulaşabilmek ve eğer amaca ulaşamama olasılığı ortaya çıkmışsa gerekli önlemleri almak üzere birtakım yordamlar oluşturur, görev dağılımı yapar, yetki ve sınırlandırmalar tesis eder. İşletmecilikte yönetimin temel işlevlerinden biri olan kontrol işlevi tanımdan da görüleceği üzere bir süreçtir yani bir süreklilik içerir, tek seferlik bir eylem değildir, değişen koşullara göre geliştirilebilir ve yenilenebilir.

¹ **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Kontrol”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003, s.777.

² **Türkçe Sözlük**, 10. baskı, “Kontrol”, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, 2005, s.1211.

³ Walter W. Skeat, **The Concise Dictionary of English Etymology**, “Control”, Denmark: Wordsmouth Editions Ltd., 1993, s.406.

⁴ C.T. Onions, G.W.S. Friedrichsen ve R.W. Burchfield (Ed.), **The Oxford Dictionary of English Etymology**, “Control”, USA: Oxford University Press, 1974, s.211.

⁵ David J. Rachman ve Diğerleri, **Business Today**, 7th edition, USA: McGraw Hill Inc., 1993, s.167.

İşletme yönetiminde, yönetimin beş temel işlevinden biri olan kontrol, işletmenin yönetim faaliyetlerinin değerlendirilmesidir.⁶ Diğer bir deyişle kontrol, 'işletmenin amaçlarının gerçekleşmesinde yönetim tarafından belirlenen yöntem ve araçlardır.'⁷ Yönetimin en önemli işlevlerinden biri olan kontrol, faaliyet sonuçlarını tespit ederek diğer işlevlerin neyi, nasıl ve hangi ölçülerde başardığını ortaya koyar. Kontrolün asıl amacı, hataları ve zayıf noktaları ortaya çıkarmak, düzeltici önlemler olarak bunların tekrarını engellemektir. Bu yönüyle kontrol tıpkı bir ölçme tartma işlemi gibi yöneticinin işletmede yapılan ve tamamlanan işleri değerlendirme ve düzeltme faaliyetidir.⁸

Kontrol, uzunca bir süre yönetim faaliyetinin en fazla görmezden gelinen ve en az anlaşılan alanı olmuştur.⁹ Arrow, kontrol işlevinin sistematik olarak incelenmesinin 1960'ların ilk yarısında başladığını ifade etmektedir.¹⁰ Kontrol kavramının genel tanımını incelerken karşımıza çıkan husus, sözcüğün tam anlamı konusunda genel bir mutabakat olmadığıdır.¹¹ İşletme yönetimi alanında yapılan kontrol tanımlarına bir göz atacak olursak;

- İlk olarak Henry Fayol'un yaptığı kontrol tanımı Goodwin tarafından İngilizce'ye şöyle çevrilmiştir: 'Kontrol, bir işletmede işlerin programa, verilen talimatlara ve kabul edilen ilkelere göre yürüyüp yürümediğinin doğrulanmasıdır. Amaçladığı üzere, düzeltilmesi ve

⁶ Ömer Dinçer ve Yahya Fidan, **İşletme Yönetimine Giriş**, 2. baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1996, s.157.

⁷ Kermit D. Larson ve William W. Pyle, **Financial Accounting**, 3rd edition, USA: Irwin Publishing, 1986, s.207.

⁸ Richard M. Hodgetts, **Yönetim, Teori, Süreç ve Uygulama**, 2. baskı, Canan Çetin ve Esin Can Mutlu (çev.), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999, s.240.

⁹ Paul M. Dauten, Homer L. Gammill ve Stanley C. Robinson, "Our Concepts of Controlling Need Re-thinking", **Journal of Academy of Management**, Vol.1, (December 1958), s.42.

¹⁰ Kenneth J. Arrow, "Control in Large Organizations", **Management Science**, Vol.10, No.3 (April 1964), s.408.

¹¹ Chris Luneski, "Some Aspects of the Meaning of Control", **Accounting Review**, Vol.39, No.3 (July 1964), s.591.

tekrarlanmasının önlenmesi için hata ve yanlışları işaret eder.’¹² Coubrough ise Fayol’ün tanımını ‘... kontrol, her şeyin yerine getirildiğinin tespit edilmesini içerir.’¹³ şeklinde çevirmiştir. Fayol’ün kontrol tanımının çevirisinin doğruluğuyla ilgili birtakım soru işaretleri mevcuttur.¹⁴ Fayol’ün tanımının iki çevirisi arasındaki fark, geniş ve dar kontrol tanımıdır. Dar kontrol tanımı, geniş tanımın bir parçasıdır. Geniş tanım, faaliyetlerin planlara uyumundan emin olunmasını içerirken dar tanım faaliyetlerin planlara uygun olup olmadığının belirlenmesini içermektedir.¹⁵

- Diemer ise kontrolü, yönetimden ne yapılması gerektiğini ve işletmenin tüm birimlerinde ne yapıldığını bilmesini isteyen bir yönetim ilkesi olarak tanımlamıştır. Eğer yapılması gereken ile yapılan arasında fark varsa kontrol, bu farkın neden oluştuğunu bilmek demektir. Kontrol; hata, eksiklik veya aşırı maliyetlerin üstesinden nasıl gelineceğini bilmek ve bunun gereğini yerine getirmek anlamına gelmektedir.¹⁶

- Robinson ise kontrolü ‘İşletme Örgütünün Sekiz Temeli’nden altıncısı olarak belirlemiş ve ‘işletmenin genel müdürü ve üst düzey yöneticilerine faaliyetlerin verimliliği, işletmenin geçmişte ve bugün neler yaptığı, gelecekte neler beklenebileceği konusunda sürekli, hızlı ve doğru bilgi sunma yollarını kapsayan temel’ olarak tanımlamıştır.¹⁷

- Davis ise kontrolü ‘işletmenin yönerge ve kılavuzları ile faaliyetlerinin yönetimi ve düzenlenmesi’¹⁸ olarak tanımlamıştır. Davis

¹² E.S.L. Goodwin, “Control: A Brief Excursion on the Meaning of a Word”, **Michigan Business Review**, Vol. XII, No.1, s.13.

¹³ Goodwin, s.16.

¹⁴ Giovanni B. Giglioni ve Arthur G. Bedeian, “A Conspectus of Management Control Theory: 1900-1972”, **Academy of Management Journal**, Vol.17, No.2, (June 1974), s.295.

¹⁵ Luneski, s.593.

¹⁶ Hugo Diemer, “The Principles Underlying Good Management”, **Industrial Management**, Vol.67, (May 1924), s.282.

¹⁷ Webster R. Robinson, **Fundamentals of Business Organization**, New York: McGraw-Hill, 1925, s.147.

¹⁸ Ralph C. Davis, **The Principles of Factory Organization and Management**, New York: Harper, 1928, s.82.

kontrolün alt işlevlerini ise rutin planlama, çizelgeleme, hazırlık, sevkiyat, yönlendirme, gözetim, karşılaştırma ve düzeltici işlem olarak sıralamıştır.¹⁹

- Dimock'un tanımına göre 'Kontrol, yönetsel emir ve beklentilerin ne derece başarıldığına karar vermek üzere, belirlenmiş amaçlar ve standartlar ışığında mevcut performansın analiz edilmesidir.'²⁰

- Goetz'in kontrol tanımına göre 'Kontrol, planlara uyum sağlanmasını içerir.'²¹ Goetz'e göre program çalışıncaya ve amaçlarına ulaşıncaya değin astlar talimatlandırılmalı, yönetilmeli, güdülenmeli, denetlenmeli ve düzeltilmelidir. Yönetsel kontrolün amacı ve içeriği budur.²²

- Davis'e göre, 'Kontrol bir amaca ulaşma planının gereklerine uygun düzenleme ve zorlama işlevidir.'²³

- Newman kontrolü yönetimin bir süreci olarak tanımlamaktadır: '...faaliyet sonuçlarının planlara olabildiğince uyduğunun görülmesidir. Bunun içinde standartların konması, çalışanların bu standartlara ulaşmak için güdülenmesi, gerçekleşen sonuçların standartlarla kıyaslanması ve performans plandan saptığında düzeltici işlem yapılması vardır.'²⁴

- Sherwin ise kontrolü '... faaliyetleri önceden belirlenmiş standartlara göre ayarlama işi'²⁵ olarak tanımlamaktadır.

- Koontz yönetimin işlevlerini planlama, örgütleme, personel sağlama, yönetme ve kontrol etme olarak sıralamış ve kontrolü 'planların eyleme dönüştüğünden emin olmak için astların faaliyetlerinin ölçülmesi ve düzeltilmesi'²⁶ olarak tanımlamıştır. Koontz, Fayol'un tanımına atıfta bulunarak

¹⁹ Ralph C. Davis, **Industrial Organization and Management**, 2nd edition, New York: Harper, 1940, s.109.

²⁰ Marshall E. Dimock, **The Executive in Action**, New York: Harper & Bros., 1945, s.218.

²¹ Billy E. Goetz, **Management Planning and Control**, New York: McGraw-Hill, 1949, s.3.

²² Goetz, s.229.

²³ Ralph C. Davis, **The Fundamentals of Top Management**, New York: Harper & Bros., 1951, s.637.

²⁴ William H. Newman, **Administrative Action**, New York: Prentice-Hall, 1951, s.4.

²⁵ Douglas S. Sherwin, "The Meaning of Control", **Dun's Review and Modern Industry**, (January 1956), s.45.

²⁶ Harold Koontz, "A Preliminary Statement of Principles of Planning and Control", **Journal of the Academy of Management**, Vol.1, (April 1958), s.47.

kontrolün tüm çalışanlar, işlemler ve her şey üzerinde faaliyet gösterdiğini ifade etmektedir. Koontz'a göre kontrol süreci üç aşamadan oluşmaktadır: (1) standartların konması, (2) performansın standartlarla kıyaslanması ve (3) sapmaların düzeltilmesi.²⁷

- Koontz ve O'Donnell'a göre ise kontrol '... işlemlerin planlara uyum göstermesini sağlamak için tasarlanmış faaliyetleri içerir. Yani planların başarılmasını sağlamak üzere astların faaliyetlerinin ölçülmesi ve düzeltilmesidir.'²⁸

Kontrolün yönetsel boyutu hatalı bir biçimde hep finansal kontrolle eşdeğer görülmüştür. Benzer şekilde sadece muhasebeci veya kontrolöre özgü bir faaliyet olarak algılanmış ve neticede bütçe veya finansal oranlar gibi tekniklerle bir tutulmuştur.²⁹

Kontrol sözcüğünün farklı bağlamlarda farklı anlamlar taşıması ciddi bir kusur olarak görülmektedir.³⁰ Yönetim kontrolü iki biçimde ele alınmıştır: Birincisi, astlar üzerinde etkili kontrolün onların faaliyetlerinin yönetilmesi yoluyla sağlanması ile ilgiliyken; ikincisi, bir faaliyetin istenen sonuçlarının değerlendirilmesi ve gerekli durumlarda düzeltme yapılması ile ilgilidir.³¹ Reeves ve Woodward bu ikiliği şöyle açıklamaktadır:

'Bu karışıklık kontrol sözcüğünün yönetmek anlamına da gelmesinden kaynaklanmaktadır. Kontrol tam olarak faaliyetlerin istenen sonuçları doğurduğundan emin olma görevidir. Bu bakımdan kontrol, faaliyetlerin sonuçlarının izlenmesi, geri bildirimlerin incelenmesi ve gerekirse düzeltici işlemlerin yapılması ile sınırlıdır.'³²

²⁷ Koontz, s.48.

²⁸ Koontz ve O'Donnell, **Principles of Management**, 2nd edition, New York: McGraw-Hill, 1959, s.37.

²⁹ Giglioni ve Bedeian, s.292.

³⁰ William T. Jerome, III **Executive Control – The Catalyst**, New York: Wiley, 1961, s.42.

³¹ Giglioni ve Bedeian, s.293.

³² Tom K. Reeves ve Joan Woodward, 'The Study of Managerial Control', **Industrial Organization: Behavior and Control**, London: Oxford University Press, 1970, s.38.

Kontrol kavramının kullanımındaki belirsizliği takiben sürekli bilgi akışı olan geleneksel “döngüsel türdeki planla-yap-karşılaştır-düzeltilme faaliyeti” tanımı yapılmıştır.³³

Bugün için tavsiyeleri, sponsor örgütlerden sağladığı destekle dünya çapında destek gören COSO komitesi “İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve” adlı raporunu hazırlamadan önce kontrol tanımının ayrıntılı bir incelemesini yapmış, tüm kontrol tanımlarının ortak noktalarını tespit ederek bu tanımlardan somut iki çıkarım yapmıştır.³⁴

- Amaç belirleme,
- Bu amaçlara ulaşabilmek için eylemlerde bulunma.

COSO’ya göre tüm kontrol tanımları, işlerin gerçek durumu hakkında bir yoklama ve karşılaştırma unsuru içerir. Kontrol; kontrol edenin kontrol edilen karşısındaki konumuna göre iç ve dış kontrol olarak ikiye ayrılır. İç kontrol, kuruluş bünyesindeki kontrolle aynı anlamda kullanılmaktadır. “İç kontrol”ün farklı kullanımı, kuruluş bünyesindeki kontrolleri kuruluş dışındaki genel kullanımlarından (örneğin yasalar) ayırt etmek için oluşturulmuştur.³⁵

1.2. İç Kontrol Tanımı

Muhasebe çevrelerinde iç kontrol, dar kapsamlı biçimde güvenilir finansal raporlamayı teşvik eden bir araç olarak tanımlanmaktadır. İş dünyasında ise doğru

³³ Gligioni ve Bedeian, s.293. ve European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA), Position Paper “Internal Auditing in Europe” Appendix 3: Standards Glossary, February 2005, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=80917>, (29 Kasım 2006), s.65

³⁴ Prof. Dr. Nuran Cömert ve Ali Kamil Uzun, **İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim İlkeler, Yaklaşımlar, Örnek Olaylar**, İstanbul: Deloitte Academy Ders Notları, 2007, s.4.

³⁵ Konrad Knedler, “Internal Audit and Financial Control in the Light of Adjustment to EU Standards”, The Polish Yearbook of Civil Service, 2003, http://www.usc.gov.pl/_gALLERY/19/15/1915/374.pdf, (25 Ağustos 2007), s.85.; Baran Özeren, “İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi: 8, Ağustos 2000, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icidenetimstandart.pdf> (25 Ağustos 2006), s.3. ve The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), ‘Internal Control – Integrated Framework Executive Summary’, http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm, (05 Aralık 2005), s.2.

finansal raporlama daha büyük bir amaç olan rekabet üstünlüğü elde etme ve bunu korumanın bir bileşenidir. Diğer bileşenler maliyet ve ürün liderliği, kalite ve teslimat hızı olarak sayılabilir. İç kontrol tüm bu amaçlara ulaşma ve amaçları aşmaya yardımcı bir araçtır; ancak daha geniş biçimde uygulanması, uygulanabilir iç kontrol sistemlerinin tasarım ve değerlendirmesi için iç içe geçmiş bir yapıyı gerekli kılmaktadır.³⁶ İç kontrol, verimliliği teşvik etmek veya bir politikanın uygulanmasını temin etmek ya da varlıkları korumak veya hile, hata vb. önlemek üzere tasarlanmış bir muhasebe yordamı veya sistemi olarak da tanımlanmaktadır.³⁷

İç kontrol çeşitli kaynaklarda çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bu kavrama doğru nitelik atfedebilmek için dünya uygulamalarına yön veren ve bu anlamda yazını etkileyen tanımlar aşağıda kronolojik bir akış içinde açıklanmıştır. Dünyadaki gelişmelerden etkilenen ülkemizdeki düzenleyici kurumların iç kontrol tanımları da bu kapsamda verilmiştir. Bu açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere COSO kontrol tanımı bazı farklılıklar olsa bile günümüzde her kesimce kabul gören tek yaklaşımdır.

1.2.01. Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AICPA)

İç kontrolün en eski tanımı 1949'da Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü'nce (AICPA – American Institute of Certified Public Accountants) yapılmıştır: İç kontrol, işletmede varlıkların korunması, muhasebe verilerinin doğruluğu ve güvenilirliğinin sağlanması, faaliyetlerin etkili biçimde yürütülmesinin teşviki ve yönetsel politikalara bağlılığın özendirilmesi için kabul edilen tüm eşgüdüm yöntem ve tedbirleri ile organizasyon planından ibarettir. AICPA daha sonra bu tanımı yenilemiş ve iç kontrolü iki bileşene ayırmıştır:³⁸

1. Yönetsel kontrol: Yönetimin işlem yetkilendirmesi yapmasını sağlayan karar süreçleriyle ilgili yordam ve kayıtlar ile örgüt planından oluşur,

³⁶ Mary B. Curtis ve Frederick H. Wu, "The Components of a Comprehensive Framework of Internal Control", *The CPA Journal*, Vol.70, No.3, (March 2000), s.64.

³⁷ WordNet 2.0, <http://www.infoplease.com/thesaurus/internal+control>, Pearson Education, Princeton University, (01 Ağustos 2006).

³⁸ Dimitris N. Chorafas, *Implementing and Auditing the Internal Control System*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, s.51-52.

ancak bunlarla sınırlı değildir. Bu yetkilendirmeler işletme amaçlarına ulaşma sorumlulukları ile doğrudan ilgili bir yönetim işlevi ve işlemler için muhasebe kontrollerinin oluşturulmasında bir başlangıç noktası olarak tanımlanmıştır.

2. Muhasebe kontrolü: Varlıkların korunması ve finansal tabloların güvenilirliği ile ilgili yordam ve kayıtlar ile örgüt planından oluşur ve
 - işlemlerin yönetimin verdiği genel veya özel yetkilere uygun gerçekleştirildiği,
 - işlemlerin genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine veya ilgili diğer kriterlere uyumlu finansal tablo hazırlanmasına imkan verecek ve varlıklar için hesapverme sorumluluğunun sağlayacak biçimde kayıt altına alındığı,
 - varlıklara ancak yönetimin verdiği yetkiler kapsamında erişilebildiği,
 - varlıklara ait kayıtlarla fiili mevcudun makul aralıklarla karşılaştırıldığı ve fark çıkması halinde gerekli önlemlerin alındığı konularında makul güvence vermek üzere tasarlanmıştır.

İç kontrol teorisi sonraki yıllarda önemli gözden geçirmelere ve değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler 1988’de AICPA’nın SAS (Statement on Auditing Standards) 55’i yayımlamasıyla başlamıştır. SAS 55’te iç kontrol üç temel bileşene göre tanımlanmıştır: kontrol ortamı, muhasebe sistemi ve kontrol yordamları. 4 yıl sonra COSO İç Kontrol - Bütünleşik Çerçeve Raporunu yayımlamıştır ve iç kontrol bu raporda beş bileşenle karakterize edilmiştir: kontrol ortamı, kontrol faaliyetleri, risk değerlendirmesi, bilgi ve iletişim, izleme/gözleme. Aynı zamanda iç kontrol kavramı “yapı”dan “süreç”e evrim geçirmiştir ve daha geniş ve daha dinamik bir hal almıştır. 1995’te AICPA, COSO’nun iç kontrol tanımını ve beş bileşenini uyarlayarak SAS 55’in yerine SAS 78’i yayımlamıştır.³⁹

³⁹ Curtis ve Wu, s.64.

AICPA'nın yayımladığı 55 numaralı denetim standardı olan 'Finansal Tablo Denetiminde İç Kontrol Yapısının Göz Önüne Alınması' (SAS 55 – Consideration of the Internal Control Structure in a Financial Statement Audit) ve 78 numaralı 'Finansal Tablo Denetiminde İç Kontrolün Göz Önüne Alınması: 55 numaralı Standartta Bir Değişiklik' (SAS 78 – Consideration of Internal Control in a Financial Statement Audit: An Amendment to SAS 55) standartlarında da iç kontrol tanımlanmış, bileşenleri açıklanmış ve finansal tablo denetiminin planlama ve uygulama aşamalarında kontrollerin etkisi üzerine rehberlik sunulmuştur.

SAS 78 SAS 55'teki iç kontrol tanımını ve yapı tarifini COSO'nun öngördüğü tanımla değiştirmiştir.⁴⁰ Tek istisna COSO'nun tüm bilgi sistemlerine atıfta bulunurken, SAS 78'in sadece finansal raporlama amaçlarıyla ilgili sistem ve kontrollere vurgu yapmasıdır.⁴¹ SAS 78, COSO'dan farklı olarak finansal tabloların güvenilirliği amacını ilk sıraya yerleştirmiştir. Buna göre iç kontrol, işletmenin yönetim kurulu, üst yöneticileri ve diğer personelince yürütülen, finansal tabloların güvenilirliği, faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk amaçlarına ulaşma konusunda makul güvence vermek üzere tasarlanmış bir süreçtir. SAS 78, SAS 55'teki 3 bileşeni (kontrol ortamı, muhasebe sistemi ve kontrol yordamları) de COSO Raporundaki 5 bileşenle değiştirmiştir.⁴²

1.2.02. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)

İç Denetçiler Enstitüsü'ne göre iç kontrol;

- Belirlenmiş faaliyet ve program amaç ve amaçlarına ulaşılması,
- Kaynakların ekonomik ve etkili kullanımı,
- Varlıkların korunması,
- Bilginin güvenilirliği ve dürüstlüğü,

⁴⁰ Nuran Cömert Doyrangöl, **Sermaye Piyasası Aracı Kurumlarında Etkili Bir İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim Fonksiyonu**, İstanbul: Lebib Yalkın Matbaası, 2001, s.49.

⁴¹ Curtis ve Wu, s.64.

⁴² Janet L. Colbert ve Paul L. Bowen, "A Comparison of Internal Controls: COBIT®, SAC, COSO and SAS 55/78", <http://www.isaca.org/Template.cfm?Section=Home&CONTENTID=8174&TEMPLATE=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm>, (13 Aralık 2005), s.2.

- Politika, plan, yordam, yasa ve düzenlemelere uygunluk amaçlarına ulaşılması konusunda makul güvence sağlamak için yeterli faaliyetleri planlamak, organize etmek ve yönetmek için yönetimin yürüttüğü faaliyetlerdir.⁴³

İç Denetçiler Enstitüsü 1991’de yayımladığı Sistemlerin Denetlenebilirliği ve Kontrol Raporu (SAC - Systems Audability and Control Report) ile bilgi teknolojileri için bir kontrol rehberi sunmuştur.⁴⁴ Bu raporda iç kontrol sistemi tanımlanmış, bileşenleri açıklanmış, farklı kontrol sınıflandırmaları sunulmuş, kontrol amaçları ve riskleri açıklanmış ve iç denetçinin rolü ortaya konmuştur. SAC Raporuna göre iç kontrol sistemi, amaçlara etkili bir biçimde ulaşma güvencesi vermek üzere gruplandırılmış ve bilinçli bir biçimde ayrılmış süreçler, işlevler, faaliyetler, altsistemler ve insanlar takımıdır.⁴⁵ İç Denetçiler Enstitüsü’nün Sistemlerin Denetlenebilirliği ve Kontrol (SAC) Raporu iç kontrolü işletmenin tüm amaçlarına verimli, etkili ve ekonomik bir biçimde ulaşıldığına dair makul güvence sağlamanın bir yolu olarak tanımlamaktadır.⁴⁶

SAC Raporu COSO’nun iç kontrol tanımındaki “süreç olma”, “makul güvence sağlama” ve “amaçlara ulaşma” kavramlarını paylaşır.⁴⁷ SAC’a göre iç kontrol sistemi üç bileşenden oluşur: kontrol ortamı, manuel ve otomatik sistemler ve kontrol yordamları. Görüldüğü üzere, SAC raporunda iç kontrol bileşenleri, AICPA tarafından yayımlanan SAS 55’teki bileşenlerle aynıdır. Bileşenlerden kontrol ortamı; örgüt yapısını, kontrol yapısını, politika ve yordamları ve dış etkileri içerir. Manuel ve otomatik sistemler, sistem ve uygulama yazılımlarından oluşur, işletme bilgilerinin süreçlendirilmesi, raporlanması, depolanması ve transferi ile ilgili tüm yolları kapsar.

⁴³ Chorafas, s.53.

⁴⁴ Curtis ve Wu, s.64.

⁴⁵ Colbert ve Bowen, s.2.

⁴⁶ Curtis ve Wu, s.65.

⁴⁷ Curtis ve Wu, s.65.

Kontrol yordamları ise genel bilgi işlem kontrollerini, uygulama kontrollerini ve telafi edici kontrolleri içermektedir.⁴⁸

1.2.03. Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO)

Amerika Birleşik Devletleri'nde Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyonlar Komitesi'nin (COSO – Committee of Sponsoring Organisations) yayımladığı İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve Raporu'na göre iç kontrol geniş biçimiyle, bir işletmede faaliyetlerin etkililiği* ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk konularında amaçlara ulaşıp ulaşılmadığına dair makul güvence sağlamak için tasarlanmış ve işletmenin yönetim kurulu, üst yönetimi ve diğer personeline yürütülen bir süreçtir.⁴⁹ Faaliyetlerin etkililiği ve verimliliğinden, işletmenin performans ve karlılık amaçları ile kaynaklarının korunması gibi temel iş (faaliyet) amaçları kastedilmektedir. Finansal tabloların güvenilirliği, dönem içi ve özet tablolar dahil güvenilir yayımlanmış finansal tabloların hazırlanması ve bu tablolardan türetilen seçilmiş finansal bilgiler ile ilgilidir. Uygunluk kriteri ise işletmenin tabi olduğu kanun ve düzenlemelere uyumuyla ilgilidir. Birbirinden ayrı ancak birbiriyle örtüşen bu kriterler farklı ihtiyaçları işaret eder ve farklı ihtiyaçların karşılanması için doğrudan bir odaklanmaya izin verir. İlk olarak 1992'de yayımlanan ve 2001'de gözden geçirilen söz konusu rapordaki tanım daha sonra pek çok tanıma temel oluşturmuştur.

COSO'nun İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve Raporu farklı kesimlerin ihtiyacını karşılamak üzere ortak bir tanım yaratmak ve küçük-büyük, kamu-özel, kar amacı güden-gütmeyen tüm işletme ve kuruluşların kontrol sistemlerini

⁴⁸ Colbert ve Bowen, s.2; Curtis ve Wu, s.65.

* İngilizce'deki 'effectiveness' kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır. Bazı kaynaklarda kavramın, 'etkinlik' olarak çevrildiği görülmektedir. Milli Produktivite Merkezi'nin Verimlilik Terimleri Sözlüğü'nde etkililik 'herhangi bir işletmede, gerçekleştirilmesi amaçlanan mal ya da hizmet üretiminin istenilen, düşünülen amaçlara ne ölçüde ulaşabildiği, amaçları gerçekleştirebilme derecesi' olarak tanımlanmaktadır. Bkz. <http://www.mpm.org.tr/default.asp?menuid=17&dict=e> , (10 Aralık 2005), s.6.

⁴⁹ http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm , (05 Aralık 2005), s.1.

değerlendirebilecekleri ve nasıl geliştirebileceklerine karar vermede kullanacakları bir standart sağlamak üzere iç kontrolü tanımlamış ve tarif etmiştir.⁵⁰

COSO'nun İç Kontrol - Bütünleşik Çerçeve Raporu verimliliği teşvik eden, riski minimize eden, finansal tabloların güvenilirliği ve kanun ve düzenlemelere uygunluk konusunda güvence vermeye yardım eden iç kontrollerin oluşturulmasında uzun süre temel alınmıştır. Kapsamlı olması, etkililiği ve güçlü bir iç kontrolün evrensel ilkelerini sunması nedeniyle dünya çapında pek çok kurum tarafından övgüye değer bulunmuş ve kabul edilmiştir.⁵¹ Ancak her ne kadar raporu yayımlamış olsa da COSO ve yazarlar tüm durumlar için genel geçer bir iç kontrol setinin bulunmadığı konusunda uyarılar yapmışlardır.⁵²

COSO kontrol genel çerçevesinden sonra gerek AICPA gerek IIA iç kontrol yaklaşımlarını değiştirerek COSO iç kontrol modelini aynen benimsemişlerdir.

1.2.04. Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA)

Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA - The Information Systems Audit and Control Association) tarafından 1976'da kurulan Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Vakfı (ISACF – The Information Systems Audit and Control Foundation) 1995 yılında iç kontrolle ilgili daha önceki çalışmaları da kapsamlı biçimde gözden geçirdikten sonra bilgi teknolojilerinin kontrolü ile ilgili olarak Bilgi ve İlgili Teknoloji İçin Kontrol Hedefleri (COBIT – Control Objectives for Information and Related Technology) raporunu yayımlamış ve bu raporu 1998 yılında gözden geçirmiştir.⁵³ COBIT'te öngörülen yapının temel amacı dünya çapında bilgi teknolojilerinin kontrolü ilgili açık ve anlaşılır politikalar ve iyi uygulamalar

⁵⁰ http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm , (05 Aralık 2005), s.1.

⁵¹ The Institute of Internal Auditors, "Putting COSO's Theory into Practice", **Tone at the Top**, Issue 25 (November 2005), s.1.

⁵² Frank C. Minter, "Do You Remember COSO?", **Strategic Finance Magazine**, Vol.83, No.8, (February 2002), s.10.

⁵³ Curtis ve Wu, s.64.

geliştirilmesini sağlamaktır. COBIT iç kontrol tanımını COSO tanımından uyarlayarak iç kontrolü “işletme amaçlarına ulaşılabacağına ve istenmeyen olayların önleneyeği veya tespit edilip düzeltileceğine dair makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış politika, yordam, uygulama ve örgütsel yapı” olarak tarif etmiştir.⁵⁴

COBIT’e göre iç kontrol; politika, yordam, uygulama ve örgütsel yapıları içeren ve işletme süreçlerini ve amaçlarını destekleyen bir süreçtir. SAC’a göre ise iç kontrol bir sistemdir, yani iç kontrol; işlevler, alt sistemler, insanlar ve bunların ilişkilerinden oluşan bir takımdır. COSO iç kontrolün bir süreç olduğunu vurgulamaktadır, iç kontrol sürekli işletme faaliyetlerinin bütünlüycü bir parçasıdır.

Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Vakfı ile COBIT Yönetim Komitesi’nin ortak ürünü olan Bilgi ve İlgili Teknoloji İçin Kontrol Hedefleri (COBIT) yayınında iki adet kontrol kavramı sunulmaktadır: kontrol ve bilgi işlem kontrolü. COBIT’in “kontrol” kavramı COSO’nun “iç kontrol” kavramına karşılık gelmektedir. Bilgi işlem kontrolü kavramı ise SAC Raporundan uyarlanarak ‘belirli bir bilgi işlem faaliyetinde kontrol yordamlarının uygulanmasıyla ulaşılabacak arzu edilen sonuçlar veya amacın ifadesi’ şeklinde tanımlanmıştır.⁵⁵

1.2.05. Uluslar arası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC)

Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu’na (IFAC – International Federation of Accountants) göre iç kontrol, finansal raporlamanın güvenilirliği, faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk hususlarında işletme amaçlarına ulaşılabıp ulaşılabmadığı konusunda makul güvence sağlamak için yönetimle görevli kişiler, yönetim ve diğer personel tarafından tasarlanan ve yürütülen süreçtir.⁵⁶

⁵⁴ Colbert ve Bowen, s.2.

⁵⁵ Curtis ve Wu, s.65.

⁵⁶ The International Federation of Accountants (IFAC) , ‘Glossary of Terms (Conformed)’, Aralık 2002, <http://www.ifac.org/Members/Downloads/A060Glossary.pdf> , (10 Aralık 2005), s.10.

1.2.06. Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI)

Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü'nün (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions) ‘İç Kontrol: Hükümette Hesapverme Sorumluluğu İçin Temel Oluşturulması’ başlıklı yayınında iç kontrol, ‘bir kurumun misyonunu etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmek için faaliyetlerini yönetmekte kullandığı süreç’⁵⁷ olarak tanımlanmaktadır. INTOSAI, ‘Kamu Sektöründe İç Kontrol Standartları İçin Kılavuz’ başlıklı yayınında ise iç kontrolü şöyle tanımlamıştır: İç kontrol işletmenin yönetimi ve personeli tarafından yürütülen, riskleri işaret etmek ve işletmenin misyonu ışığında faaliyetlerin sistemli, etik, ekonomik, verimli ve etkili biçimde yürütülmesi, hesap verme yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, ilgili kanun ve düzenlemelere uyulması ve kaynakların ziyan, yanlış kullanım ve zarar görmeye karşı korunması genel amaçlarına ulaşılması konusunda makul güvence vermek üzere tasarlanmış bütüncül bir süreçtir. İç kontrol işletmenin karşı karşıya olduğu değişimlere sürekli uyum gösteren dinamik bir bütüncül süreçtir. Yönetim ve tüm seviyedeki personel riskleri işaret etmek ve işletmenin misyonuna ve genel amaçlara ulaşma konusunda makul bir güvence sağlamak üzere bu süreçte yer almalıdırlar.⁵⁸

1.2.07. Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı (GAO)

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı olan Kamu Hesapverebilirlik Ofisi'nin (GAO – Government Accountability Office – eski adı General Accounting Office) ‘Federal Hükümette İç Kontrol Standartları’ başlıklı yayınına göre iç kontrol ‘bir kurumun yönetiminin tamamlayıcı bir parçası olup, faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği,

⁵⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government”, http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_INT_Ae.pdf, (11 Aralık 2005), s.5.

⁵⁸ International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf, (10 Ocak 2006), s.6.

finansal raporlamanın güvenilirliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk amaçlarına ulaşma konusunda güvence sağlar.⁵⁹

1.2.08. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS)

Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS - Bank for International Settlements) Basel Bankacılık Gözetim Komitesi (BCBS – Basel Committee of Banking Supervision) de iç kontrol tanımı yapmış, ancak kapsamı bankalarla sınırlı tutulmuştur: İç kontrol yönetim kurulu, üst yönetim ve tüm seviyedeki çalışanlar tarafından yerine getirilen bir süreçtir. İç kontrol sadece belli bir zamanda yürütülen bir yordam veya politika olmayıp, bankada tüm düzeylerde sürekli faaliyet göstermektedir.⁶⁰ Tarihsel olarak iç kontrol süreci hile, istismar ve hata sayısını azaltmaya çalışan bir mekanizma iken günümüzde bankacılık kuruluşlarının karşı karşıya bulunduğu tüm riskleri içerecek biçimde kapsamlı bir hale gelmiştir.

BIS bünyesindeki Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin 1998'de yayımlanmış olduğu "Bankalarda İç Kontrol Sistemlerinin Çerçevesi" (Framework For Internal Control Systems In Banking Organisations) başlıklı dokümanda bir bankada var olması gereken iç kontrol sistemlerinin kimler tarafından oluşturulacağı, kapsamının ne olacağı, işleyişinin nasıl sağlanacağı gibi ilgili hemen tüm sorulara 13 prensip halinde cevap verilmektedir. Söz konusu dokümanda, "iç kontrol sistemi" diye adlandırılan işlevin esas olarak aşağıdaki belli başlı unsurları ihtiva etmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁶¹

- İç kontrol sistemi bankanın yönetim kurulundan en alt kademedeki görevliye kadar bütün personelini içine alır, bununla birlikte sistemin işleyişinden nihai olarak yönetim kurulu sorumludur.

⁵⁹ United States General Accounting Office (GAO), 'Standards for Internal Control in the Federal Government', November 1999, <http://www.gao.gov/special.pubs/ai00021p.pdf>, (22 Kasım 2005), s.4.

⁶⁰ Chorafas, s.52.

⁶¹ Salih Tanju Yavuz, "İç Kontrol Fonksiyonunun Bileşenleri – İç Kontrol Merkezi Teftiş'ten (İç Denetim'den) Farklı Bir Mekanizma mıdır?", **Bankacılar Dergisi**, Sayı.42, (2002), s.40.

- Bankanın tüm faaliyetlerinde karşılaşılabileceği bütün riskleri teşhis, ve bu risklerin bankanın amaçlarına ulaşmasını engellememesini temin etmek için her bir faaliyet alanında gerekli kontrol mekanizmaları tesis edilmelidir.
- Bu kontrol mekanizmaları; üst düzey yönetimin gözetimi, değişik departman ya da bölümler için uygun faaliyet kontrolleri, fiziksel kontroller, risk limitlerine uygunluğun kontrolü, onay ve yetki devri uygulamaları gibi unsurları içerir.
- İcra-operasyon ve kontrol görevlerinin birbirinden ayrışması, bu görevlerin değişik kişiler tarafından yürütülmesi ile, aynı kişiye birbiriyle çelişen görevler verilmemesi iç kontrol sistemi için en temel ilkelerden birisidir.
- Banka içi ve dışında oluşan lüzumlu her türlü (finansal, operasyonel, yasal vb) bilgiye ulaşılmasını sağlayan etkili bilişim ve iletişim kanalları ve sistemlerinin varlığı kaçınılmazdır. Yönetimin karar verme sürecinde çok önemli rolü olan bu bilgilendirmenin güvenilir, zamanında, ulaşılabilir ve belirli formatlarda olması gerekir. Bankanın tüm çalışanlarına, kendi görev ve sorumluluklarını ilgilendiren politika, süreç ve kararların iletilmesini sağlayan haberleşme kanalları kurulmuş olmalıdır.
- İç kontrol sisteminin etkililiği sürekli olarak izlenmeli ve denetlenmelidir. Yeterince etkili ve kapsayıcı olması gereken bir faaliyet olan bu izleme ve denetim görevi, doğrudan ‘yönetim kurulu’na ya da onun görevlendirdiği bir ‘denetim komitesi’ne raporlama yapan bir “iç denetim” birimi tarafından yerine getirilmelidir.

BIS Basel Bankacılık Gözetim Komitesi dokümanının içerdiği temel prensiplerin bir özeti sayılabilecek olan buraya kadar yazılanları toparlarsak; “iç kontrol sistemi” bir banka organizasyonundaki tüm personeli, bütün süreçleri, yönetim

kademelerini, politikaları, mevzuatı, uygulamaları, bilişim-iletişim ağlarını, maddi ya da soyut bütün malları, kısacası herkesi ve herşeyi kapsayan ve bankanın bireysel özelliklerine bağlı olarak değişebilecek nitelik ve sayıda ‘alt-sistem’lerden meydana gelen bir üst (çerçeve-şemsiye) kontrol sistemidir.⁶²

1.2.09. Sarbanes-Oxley Yasası

Amerika Birleşik Devletleri’nde 2002 yılında çıkarılan Sarbanes-Oxley Yasası, kanuna tabi işletmelerden bir iç kontrol yapısını izlemelerini istemektedir. Sarbanes-Oxley Yasasını yürütmekle görevli Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC - Securities and Exchange Commission) COSO’nun iç kontrol modelini kabul edilebilir bir model olarak görmektedir. Komisyon, COSO’nun öngördüğü yapının, kendi kriterlerini karşıladığı ve yönetimlerin yıllık iç kontrol değerlendirme ve açıklama görevleri için bir değerlendirme aracı olarak kullanılabilmesini açıklamıştır. SEC kuralları yönetimlerden belli bir değerlendirme yapısını kullanmalarını istemese de, SEC, yönetimlerden işletmenin finansal raporlama üzerindeki iç kontrollerinin etkililiğini değerlendirmede hangi yapıyı kullandıklarını belirlemelerini istemektedir.⁶³

1.2.10. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları

İngiltere Hazinesi tarafından Avrupa Birliğine aday ülkelerin yararlanması amacıyla hazırlanan Kamu Sektörü İç Denetim Standartları (Government Internal Audit Standards) dokümanında: “İç Kontrol Sistemi, örgütsel amaçların gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda ve özellikle:

- faaliyetlerin etkinliği,
- kaynakların ekonomik ve verimli kullanımı,
- yürürlükteki politikalara, yordamlara, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluk,

⁶² Yavuz, s.41.

⁶³ William E. Perry ve H.C. ‘Pete’ Warner, “A Quantitative Assessment of Internal Controls”, **Internal Auditor**, Vol.62, No.2, (April 2005), s.52.

- sahtecilik, kanuna aykırılık veya yolsuzluk sonucu ortaya çıkanlar da dahil olmak üzere varlıkların ve menfaatlerin her türlü kayba karşı korunması,
- bilgilerin, hesapların ve verilerin doğruluğu ve güvenilirliği

hususlarında makul güvence sağlamak üzere örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütünü kapsar. İç kontrol sistemi, kurumsal politikaların, amaçların ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik riskleri belirleyen devamlı bir sürece dayanır, risklerin özelliklerini ve büyüklüklerini değerlendirir ve bu riskleri ekonomik, verimli ve etkin bir tarzda yönetir” denilmektedir.⁶⁴

1.2.11. Sayıştay

Ülkemizde de kamu kurumlarının denetimiyle ilgili kurum ve düzenlemelerde iç kontrol tanımına rastlamak mümkündür. İç kontrol, Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğü’nde ‘Bütçeye ve yürürlükteki kurallara uyulmasına, varlıkların korunmasına, muhasebe kayıtlarının geçerliliğinin ve samimiyetinin sağlanmasına ve özellikle finansal bilgileri uygun zamanda kullanıma hazır halde bulundurarak yönetsel kararların kolaylaştırılmasına imkân veren prosedürler ve araçlar bütünü’⁶⁵ olarak tanımlanmaktadır.

1.2.12. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı ‘Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na dayalı olarak Maliye Bakanlığı’na yayımlanan ‘İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in Tanımlar başlıklı 3. maddesinde iç kontrol, ‘İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare

⁶⁴ Sacit Yörüker, “Başka Ülke Örmekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, **TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı Sunumu**, Ankara, 12 Mayıs 2004, s.1.

⁶⁵ <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm>, (09 Kasım 2005), s.9.

tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü'⁶⁶ olarak tanımlanmıştır.

1.3. İç Kontrolün Temel Unsurları

İç kontrol, işletmenin amaçlarına ulaşmasını engelleyebilecek muhtemel riskleri azaltmakta kullanılan tüm önlem ve uygulamaları kapsar. İç kontrol sadece belirli zaman diliminde uygulanan bir yordam veya politika değildir, işletmenin tüm seviyelerinde sürekli olarak faaliyet gösterir.⁶⁷

İç kontrol sürecinin ana amaçları şunlardır:⁶⁸

- Varlıkların korunması (güvenlik amaçları),
- Faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği (faaliyet amaçları),
- Muhasebe/finans ve yönetim bilgilerinin güvenilir ve eksiksiz olması (bilgi amaçları),
- İşletme politika ve yordamları ile ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk (uygunluk amaçları)

İç kontroller, işletmenin karlılık amaçlarına ve misyonuna ulaşması için ve sürprizlerle karşılaşması olasılığını minimize etmek için uygulanır. İç kontroller işletme yönetiminin hızla değişen ekonomik şartlar ve rekabet koşullarıyla, değişen müşteri talep ve öncelikleriyle ve işletmenin gelecekteki büyümesini yapılandırmayla ilgilenmesini sağlar. İç kontroller verimliliği teşvik eder, varlık kaybı riskini azaltır, finansal tabloların güvenilirliğini artırır ve kanun ve düzenlemelere uygunluğu sağlar.⁶⁹

⁶⁶ İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği, 31 Aralık 2005 tarih ve 26040 sayılı Resmî Gazete, m.3.

⁶⁷ 'Internal Control Definition', Internal Control Resources Web Page: http://pw1.netcom.com/~jstorres/internalaudit/ic_def.html , (20 Nisan 2006), s.1.

⁶⁸ http://pw1.netcom.com/~jstorres/internalaudit/ic_def.html , (20.04.2006), s.1.

⁶⁹ http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm , (05 Aralık 2005), s.1.

İç kontrol, işletmenin faaliyet ve karlılık amaçlarına ulaşmasını ve kaynakların ziyanını önlemesini sağlar. İç kontrol güvenilir finansal raporlamaya yardımcı olur. Ayrıca işletmenin kanun ve düzenlemelere uyumlu olmasını sağlar, saygınlığına zarar gelmesini önler. Sonuç olarak iç kontrol işletmenin gitmek istediği yere gitmesini ve yoluna çıkacak tuzak ve sürprizlerden kaçınmasını sağlar.⁷⁰

İç kontrol bir defalık bir olay veya durum değildir, işletmenin faaliyetleri içine nüfuz eden faaliyetler dizisidir. Bu faaliyetler, işletme faaliyetlerinin başından sonuna sürekli biçimde yürütülmektedir. İç kontrol faaliyetleri yönetimin işletmeyi yürütme biçimlerinin doğasında vardır. İç kontrol bu sebeple işletme faaliyetlerine sonradan eklenen bir şey veya gerek duyulan bir yük değildir. İç kontrol işletmenin altyapısı üzerine değil içine yerleşmiş olmalıdır. İçine yerleştirmekle iç kontrol, planlama, yürütme ve gözetim gibi temel yönetim süreçleri ile bütünleşir ve onların bir parçası haline gelir. Bu haliyle işletmenin esasının bütünleyici bir parçasıdır. İç kontrol, ayrı bir yapı olarak kurulmamalı, işletmenin içine örülmeli, her yanına yayılmalıdır⁷¹ ve faaliyetlerin üzerine değil içine monte edilmesi gerekmektedir.⁷²

İç Denetçiler Enstitüsü, tepe yöneticiler, yönetim kurulları ve denetim komiteleri için özel yayımladığı bülteninde yönetimin iç kontroldeki rolü ve sorumluluğunu vurgulamaktadır: İç kontrol riskleri azaltmak ve amaçlara ulaşmak için yönetim tarafından tasarlanan ve yerine getirilen bir süreçtir. Bu bağlamda risk, amaçlara ulaşılmasını etkileyebilecek olayların meydana gelmesi olasılığıdır.⁷³ COSO iç kontrolle ilgili sorumluluğu geleneksel arka ofis ve destek işlevlerinden alıp yönetim kurulu ve tepe yöneticiye vererek radikal bir değişiklik yapmıştır. COSO'nun yukarıdan

⁷⁰ http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm , (05 Aralık 2005), s.1.

⁷¹ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.3.

⁷² Colbert ve Bowen, s.2.

⁷³ 'Putting COSO's Theory into Practice', s.1.

aşağıya yaklaşımı, üst yönetimin, karlılık amacı ve misyon amacına ulaşmak için etkili iç kontrol uygulama ve sürprizleri minimize etme görevlerini açıkça belirtmektedir.⁷⁴

BIS Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin "Bankalarda İç Kontrol Sistemlerinin Çerçevesi" başlıklı yayınında

- etkili bir iç kontrol sisteminin banka yönetiminin ve bankanın sağlıklı bir şekilde işleminin en kritik bileşenlerinden birisi olduğu,
- bankaların ve de bütün bir finansal sistemin güvenliği için etkili iç kontrollerin esas teşkil ettiği ve
- her bankanın kendi yapısı ve faaliyetlerinin doğası, karmaşıklığı ve risk yapısı ile uyumlu bir iç kontrol sisteminin oluşturulması gerektiği

belirtmiştir. Aynı kaynak bir iç kontrol sürecinin en önemli elementlerinin neler olduğunu da şu şekilde sıralamaktadır⁷⁵:

- Yönetim Kurulu ve üst düzey yönetimin gözetim ve incelemeleri ile kurumsal denetim kültürü,
- Bankanın varlıklarına zarar verebilecek ve amaçların gerçekleştirilmesini engelleyecek her türlü riskin belirlenmesi ve ölçülmesi,
- İşlevsel görev ayrımlarının ve sorumlulukların belirlenmesi,
- Güvenilir ve iyi işleyen bir bilişim ve iletişim sisteminin kurulması ve bu sistemin sürekli kontrolü,
- Kontrol ve denetim faaliyetlerinin sürekli izlenmesi, aykırılık ve aksaklıkların zamanında düzeltilmesi.

İç kontrol sistemi bir örgütsel yapı değildir, aksine işletme/kurumdaki bütün kontrol mekanizmalarının meydana getirdiği bir üst sistemdir. İç kontrolün diğer temel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İç kontrol bir süreçtir çünkü yönetim sürecinin bir parçası olarak yönetim kurulu ve üst yönetim tarafından planlanması, uygulanması ve gözetilmesi gerekmektedir ve işletmenin iş süreçlerine nüfuz edecek faaliyetler serisinin

⁷⁴ Press Southworth ve Mritunjay Singh, "It's Time To Revisit Internal Control", **US Banker Magazine**, <http://www.banking.com/usbanker/art7.htm>, (30 Mart 2007), s.2.

⁷⁵ Yavuz, s.40.

bir toplamıdır.⁷⁶ Her ne kadar modern tanımında iç kontrolün bir süreç olduğu belirtilse de kimi kaynaklarda ‘iç kontrol sistemi’ olarak da adlandırıldığı görülmektedir. Süreç, ‘aralarında birlik olan ya da belli bir düzen içinde yinelenen, ilerleyen, gelişen olay ya da eylemler dizisi’⁷⁷ veya ‘belli bir sonuca ulaşmak üzere yerine getirilen faaliyetler serisi’⁷⁸ olarak tanımlanırken; sistem, bir sonuç elde etmeye yarayan yöntemler düzeni olarak tanımlanmaktadır.⁷⁹ Dolayısıyla, iç kontrolü oluşturan tüm eylem, faaliyet, politika, yordam vb.nin tamamını ifade etmek için sistem sözcüğü kullanılmaktadır. COSO Raporunun başlığındaki ‘Bütünleşik’ sözcüğü de iç kontrolü oluşturan eylem, faaliyet, politika, yordam vb. unsurların bir araya getirilmesini, entegre edilmesini ifade etmektedir. İngiltere Hazinesi’nin Kamu Sektörü İç Denetim Standartları başlıklı yayınında ‘*İç kontrol sistemi, örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütünüdür.*’ denilerek bu hususa yer verilmiştir.

- Bir süreç olarak iç kontrol kendi içerisinde bir son değil, sona gitmek için kullanılan bir araçtır. COSO Raporunda da iç kontrol sisteminin yönetim için bir araç olduğu ve asla yönetimin bir alternatifi olmadığı vurgulanmaktadır.⁸⁰
- İç kontrol sadece bir takım politika bildirimleri, talimatnameler, formlardan ibaret değildir; insanların etkisine açıktır. INTOSAI’nin ‘Kamu Sektöründe İç Kontrol Standartları İçin Kılavuz’ başlıklı yayınında bu hususa yer verilmiştir. Buna göre iç kontrol insan doğasından etkilenir. İç kontrol rehberi insanların sürekli olarak aynı biçimde anlamadıklarını, iletişime geçmediklerini veya çalışmadıklarını kabul etmektedir. Her birey işyerine kendine özgü bir altyapı ve teknik yetenek getirir ve her bireyin farklı ihtiyaç ve öncelikleri vardır. Bu gerçekler iç kontrolü etkiler ve iç kontrolden etkilenir.⁸¹ İç kontrol insan faktörüne bağlı olduğundan tasarımında kusurlar, muhakeme ve yorumda

⁷⁶ Curtis ve Wu, s.64.

⁷⁷ **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Süreç”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003, s.1158.

⁷⁸ **Collins Cobuild English Language Dictionary**, “Process”, Glasgow: William Collins Sons & Co. Ltd., 1981, s.1144.

⁷⁹ **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Sistem”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003, s.1123.

⁸⁰ Colbert ve Bowen, s.2.

⁸¹ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.7.

hatalar, yanlış anlamalar, dikkatsizlikler, yorgunluk, tezgah kurma, suiistimal veya umursamamalar olabilir.⁸²

- İç kontrol makul derecede bir güvence sağlayabilir fakat hiç bir zaman bir garanti teşkil etmez. Ne kadar iyi tasarlansa ve yürütülse de iç kontrol yönetime genel amaçlara ulaşma konusunda mutlak güvence verememektedir. Bunun yerine ancak makul bir güvence düzeyine ulaşılabilir. Makul güvence, veri maliyet, fayda ve risk koşullarında tatmin edici bir güven düzeyi ile eş anlamlıdır. Makul güvence, belirsizlik ve riskin, kimsenin kesin olarak tahmin edemediği gelecekle ilgisine atıfta bulunur. Ayrıca, işletmenin kontrolü veya etkisi dışındaki bazı faktörler de işletmenin amaçlara ulaşma kabiliyetini etkiler. Ayrıca, karar verme sürecinde insan muhakemesinin hatalı olabilmesi, basit hatalardan kaynaklanan kesintilerin olabilmesi, iki veya daha fazla çalışanın kuracakları tezgah ile kontrollerin atlatılabilmesi veya yönetimin iç kontrol sistemini görmezden gelmesi gibi sebepler de diğer sınırlamalar arasında sayılabilir. Ayrıca kontrollerin maliyeti de hesaba katılmalıdır. Bu kısıtlamalar yönetimin amaçlara ulaşılacağı konusunda mutlak güvence elde etmesinin önünde birer engeldir.⁸³ Makul güvence, iç kontrolün maliyetinin ondan elde edilecek faydayı aşmamasını da hesaba katar. İç kontrol tanımlarının tamamında makul güvence olgusuna vurgu yapıldığı görülmektedir. COSO Raporu'nda 'İç Kontrolün Yapamayacakları' başlığı altında iç kontrolün amaçlara ulaşma konusunda kesin garanti veremeyeceği, ancak makul düzeyde bir güvence sağlayabileceği vurgulanmaktadır.
- İç kontrolün amacı tanımda verilen, birbirinden ayrı fakat birbiriyle örtüşen alanlarda genel amaçlara ulaşılmasını temin etmektir. Bu genel amaçlar belirli alt-amaçlar, işlevler, süreçler ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi yoluyla başarılır. Bu genel amaçlar şunlardır:⁸⁴

⁸² http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.12.

⁸³ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.8.

⁸⁴ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.9-11.

- Faaliyetlerin düzenli, etiğe uygun, ekonomik, verimli ve etkili yürütülmesi: İşletmenin faaliyetleri düzenli, etiğe uygun, ekonomik, verimli ve etkili olmalıdır. Ayrıca işletmenin misyonu ile de tutarlı olması gerekmektedir.

Düzenli olması demek, iyi organize edilmiş ve metodolojik olması demektir. Etiğe uygun olması, ahlaki ilkelerle ilgilidir. Ekonomik olması, müsrif veya ölçsüz olmamakla eş anlamlıdır. Doğru miktarda ve doğru kalitede kaynağın, doğru zamanda ve yerde en ucuz maliyetle teslim edilmesi anlamına gelmektedir. Verimlilik, kullanılan kaynaklar ile amaca ulaşmak için üretilen çıktı arasındaki ilişkiyi ifade eder. Veri miktar ve kalitedeki çıktı için minimum kaynak girdisini veya veri miktar ve kalitedeki girdi için maksimum çıktıyı ifade eder. Etkili olması, amaçlara ulaşılmasını veya bir faaliyetin çıktılarının amacın veya o faaliyetin istenen etkilerinin ne kadarını karşıladığını ifade eder.

- Hesap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesi: Hesap verebilirlik kamu hizmeti veren kurumlar ile çalışanlarının verdikleri kararlar ve yaptıkları faaliyetlerden sorumlu tutulmasını ifade eden bir süreçtir. Hesap verme yükümlülüğü; ilgili ve güvenilir, mali ve mali olmayan bilgilerin üretilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanıma elverişli hale getirilmesi ve bu bilgilerin iç ve dış ilgililere zamanlı raporlar halinde açıklanması ile gerçekleştirilir. Mali olmayan bilgiler politika ve faaliyetlerin (performans bilgisi) ekonomikliği, verimliliği ve etkililiği ile iç kontrol ve onun etkililiği ile ilgili olabilir.
- İlgili yasa ve düzenlemelere uyumun sağlanması: İşletmeler pek çok yasa ve düzenlemeye uymak durumundadır. Kamu kurumlarında yasa ve düzenlemeler kamu parasının tahsili ve harcanması ve faaliyet biçimi ile ilgili zorunluluklar getirmektedir.
- Kaynakların ziyan, suiistimal ve zarara karşı korunması: Bu amaç, birinci amacın alt kategorisi sayılabilecekken, kamu sektöründe kaynakların korunmasının önemine vurgu yapmak gerekmektedir. Bu, kamu sektöründe kaynakların kamu parasından oluşması ve kamu

çıkartına kullanılmalarının özel dikkat gerektirmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca kamu sektöründe nakit bazlı muhasebe yaygın olduğundan kamu kurumlarının varlıklarıyla ilgili daima güncel bilgilerin olmaması ve bu sebeple daha kırılğan olmaları nedeniyle kurumun kaynaklarının yönetilmesiyle ilgili her faaliyetin içine kontroller yerleştirilmelidir.

Bununla birlikte, yönetimin o kuruluşu işletebilmesine yardımcı dokunacak her türlü 'kontrol' faaliyetini de kapsar.⁸⁵

- İç kontrol çalışanlarca yerine getirilir. Bir işletmenin çalışanları yönetim ve diğer personelden oluşmaktadır. Her ne kadar gözetim yönetim tarafından sağlanıyorsa da, yönetim aynı zamanda işletme amaçlarını belirler ve iç kontrol sisteminin nihai sorumluluğunu taşır. İç kontrol işletmenin amaçları bağlamında riskin anlaşılmasına yardımcı olmak için mekanizmalar sunarken, yönetim iç kontrol faaliyetlerini yürürlüğe koyar, onları izler ve değerlendirir. İç kontrol uygulaması ciddi bir yönetim inisiyatifi ve yönetimin diğer personelle yoğun bir iletişim kurmasını gerektirir. Bu yüzden, iç kontrol yönetimin kullandığı bir araçtır ve işletmenin amaçlarıyla doğrudan ilgilidir. Yönetim iç kontrolün önemli bir unsurudur. Ancak, işletmedeki tüm personel iç kontrolün yerine getirilmesinde önemli roller oynarlar.⁸⁶ Etkili bir iç kontrol sürecini kolaylaştıracak uygun bir kültür yaratmak ve sürekli bir biçimde iç kontrol sisteminin etkililiğinin gözetimini yapmak yönetim kurulu ve üst yönetimin sorumluluğundadır; ancak işletmedeki her birey bu sürece katılmak zorundadır. Gerek COSO'nun tanımında, gerekse bu tanımı temel alan diğer iç kontrol tanımlarında bu sürecin tüm çalışanlarca yerine getirildiği, tüm çalışanların bu süreçte rollerinin olduğu belirtilmektedir. INTOSAI'nin 'Kamu Sektöründe İç Kontrol Standartları İçin Kılavuz' başlıklı yayınında '*Çalışanlar, iç kontrol işini yapan kişilerdir. İç kontrol işletmedeki bireylerin yaptıkları ve söyledikleriyle başarılır. Bu nedenle iç kontrol çalışanlarca yerine getirilir. Çalışanlar kendi rol ve sorumluluklarını ve yetkilerinin sınırını*

⁸⁵ Yavuz, s.42.

⁸⁶ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.7.

*bilmek zorundadırlar. İşletme çalışanları yöneticiler ve diğer personelden oluşmaktadır. Yöneticiler temelde gözetim sağlamalarına rağmen, işletmenin amaçlarını belirlerler ve iç kontrol sisteminin tüm sorumluluğu onlardadır.*⁸⁷ ve ‘Yönetim ve tüm seviyedeki personel riskleri işaret etmek ve işletmenin misyonuna ve genel amaçlara ulaşma konusunda makul bir güvence sağlamak üzere bu süreçte yer almalıdırlar.’⁸⁸ denmektedir. COBIT raporuna göre çalışanlar, iç kontrol sisteminin bir parçasıdır. COBIT, çalışanları, farklı bilgi teknolojisi süreçlerinin temel kaynaklarından biri olarak sınıflandırır. İç kontrolle ilgili raporlar yayımlandıkça her raporda çalışanların iç kontrole daha fazla dahil edildiği göze çarpmaktadır. SAC çalışanları iç kontrol sisteminin tamamlayıcı bir parçası olarak açıkça tanımlamıştır. COSO ve SAS 55/78 de iç kontrole dahil olan çalışanları yönetim kurulu üyeleri, üst yöneticiler ve diğer işletme personeli olarak not etmektedir. Tüm bu raporlarda yönetim, iç kontrol sisteminin kurulması, yürütülmesi ve gözetiminden sorumlu taraf olarak belirlenmiştir.⁸⁹ COSO Raporunda iç kontrol sürecinde kimin nasıl bir sorumluluk taşıdığı ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu husus, ileride ele alınacaktır.

ABD Sayıştay tarafından yayımlanan İç Kontrol Standartları’nda ‘İç kontrol tekil bir olay değil, bütün bir örgüt faaliyetlerinde ve devamlılık temelinde oluşan bir dizi eylem ve aktivitedir. İç kontrol, kuruluş içinde ayrı bir sistem olmaktan çok, yönetimin faaliyetlerini düzenlemede ve yönlendirmede yararlandığı sistemlerin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmelidir. Bu bakımdan iç kontrol, yöneticilerin kurumu çalıştırmalarına ve amaçlarını süreklilik temelinde gerçekleştirmelerine yardımcı olmak üzere alt yapının bir parçası olarak inşa edilen bir yönetim kontrolüdür.’ denilmektedir.⁹⁰

⁸⁷ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.3.

⁸⁸ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.6.

⁸⁹ Colbert ve Bowen, s.2.

⁹⁰ Yörüker, s.1.

İç kontrol sistemleri farklı etkililik düzeylerinde faaliyet gösterir. Eğer yönetim kurulu ve üst yönetim

- İşletmenin faaliyet amaçlarına ne ölçüde ulaştığını anlama,
- Yayımlanmış finansal tabloların güvenilirliği ve
- İlgili kanun ve düzenlemelere uygunluk

konularında makul bir güvenceye sahip iseler iç kontrol her üç kategoride de etkili olarak değerlendirilir. Daha önce de belirtildiği üzere etkililik; amaçlara ulaşılmasını veya bir faaliyetin çıktılarının amacın veya o faaliyetin istenen etkilerinin ne kadarını karşıladığını ifade eder. İç kontrol bir süreç iken, etkililiği, bu sürecin belli bir zaman dilimindeki durumudur.⁹¹

Bir işletme/kurumun gerçekten güçlü bir iç kontrol sistemine sahip olması için faaliyetler, uygunluk ve mali alanlarda etkili kontrollerin yürürlükte olması gereklidir. Politika ve yordamlar iyi anlaşılmalı ve izlenmelidir. En tepeden kaynaklanan bir etik tutum ile tüm işletme/kurum çapında güçlü iç kontrollere ve etkili risk yönetimine bir bağlılık oluşturulmalı, ayrıca sadece yatırım çevrelerinin değil tüm çıkar gruplarının beklentilerinin karşılanması için bir taahhüt verilmelidir.⁹²

İç kontrol sistemi politika, amaç ve amaçlara ulaşma yolundaki başarısızlık risklerini ortadan kaldırmak yerine onları makul bir seviyede yönetmek üzere tasarlanmıştır, bu sebeple etkililik konusunda mutlak değil makul bir güvence sağlamaktadır. İç kontrol sistemi, otoritenin politika, amaç ve amaçlarına ulaşma yolunda karşılaşılabilecek riskleri tanımlamak ve önceliklendirmek, bu risklerin gerçekleşme olasılıklarını ve gerçekleştirmeleri halinde yaratacakları etkiyi değerlendirmek ve onları verimli, etkili ve ekonomik biçimde yönetmek üzere tasarlanmış bir süreçte dayanmaktadır.⁹³

⁹¹ http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm , (05 Aralık 2005), s.1.

⁹² 'Putting COSO's Theory into Practice', s.1.

⁹³ The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), 'Guidance on Internal Control and Risk Management in Principal Local Authorities and Other Relevant Bodies to Support Compliance

1.4. Denetim Kavramı

İngilizcedeki “auditing” ve “control” sözcükleri dilimize çevrilirken bazı kesimlerce ikisine birden “denetim” karşılığı verildiğinden, ülkemizdeki düzenleme ve uygulamalarda yanlışlık yapılmasına sebep olmaktadır. Ülkemizde özellikle akademik yazında “auditing” “denetim” ile eş anlamlı “control” ise “kontrol” olarak kullanılmaktadır. İngilizce’de sorun yaratmayan bu iki kavram Türkçe anlamlarında özünde benzer eylemleri ifade ettiğinden zaman zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır.⁹⁴

Denetim (audit) kelimesi Latince kökenli duyma, işitme anlamına gelen (audire) kelimesinden gelmektedir ve hesapların sözlü olarak okunması yoluyla incelenmesinden kaynaklanmakta ve günümüzde hesapların incelenmesi anlamına gelmektedir.⁹⁵ En eski hesap incelemesi sözlü olarak yapılmaktaydı, muhasebecinin işitmesi sağlanırdı.⁹⁶ En geniş tanımıyla denetim; ekonomik eylemler ve olaylar hakkındaki savların, bu savlarla ilgili önceden belirlenmiş olan ölçütlere uygunluğunun derecesini belirlemek ve sonuçlarını ilgili kullanıcılara iletmek amacıyla tarafsız bir şekilde kanıt toplayan ve değerlendiren sistematik bir süreçtir.⁹⁷

Günümüzde daha çok muhasebe uzmanlarının bu işi yapmaları nedeniyle de muhasebe yazınında bu anlamı ifade edecek şekilde “auditing” karşılığı “muhasebe denetimi” olarak kullanılmaktadır.⁹⁸

with the Accounts and Audit Regulations 2003’, 2003, http://www.cipfa.org.uk/pt/consultations/internal_control_consultation.pdf, (23 Kasım 2007), s.15.

⁹⁴ Cömert ve Uzun, s.2.

⁹⁵ C.T. Onions, G.W.S. Friedrichsen ve R.W. Burchfield (Ed.), **The Oxford Dictionary of English Etymology**, “Audit”, USA: Oxford University Press, 1974, s.62.; Larry F. Konrath, **Auditing Concepts and Applications A Risk-Analysis Approach**, 3rd edition, USA: West Publishing Company, 1993, s.852 ve Prof. Dr. Nejat Bozkurt, **Muhasebe Denetimi**, 4. baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 2006, s.17.

⁹⁶ Joseph T. Shipley, **Dictionary of Word Origins**, “Audit”, Iowa: Littlefield, Adams & Co., 1955, s.33.

⁹⁷ Cömert ve Uzun, s.6.

⁹⁸ Cömert ve Uzun, s.6.

Denetim yapılış amacına ve denetçinin konumuna göre çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Denetimin amaçları açısından sınıflandırmada COSO modelindeki işletme amaçları esas alınır. Buna göre

- Faaliyetlerin denetimi,
- Finansal tabloların denetimi,
- Uygunluk denetimi,

bu denetimleri yapan kişilerin konumu açısından ise denetimi

- İç denetim,
- Bağımsız denetim,
- Kamu denetimi

biçiminde sınıflandırmak mümkündür.⁹⁹

Faaliyet denetimi, işletmenin faaliyetlerinde etkili ve verimli çalışıp çalışmadığını ortaya koymayı amaçlarken, finansal tablo denetiminde işletmenin finansal tablolarının finansal durumu ve faaliyet sonuçlarını doğru ve dürüst, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve yasal düzenlemelere uygun olarak yansıtmayı yansıtmadığı konusunda görüş oluşturulmaya çalışılmaktadır. Uygunluk denetiminin amacı ise belli bir otorite tarafından konulmuş olan kurallara, uygulayıcıların uyma derecelerinin belirlenmesine yöneliktir.¹⁰⁰

İç denetçiler işletmenin sürekli çalışanı olarak, işletme bünyesinde denetim faaliyetlerini yürüten kişilerdir. Temel amaçları işletme tepe yönetiminin istekleri doğrultusunda denetim hizmeti vermektir. Bağımsız denetçiler, denetimini yaptıkları işletmeyle işçi-işveren ilişkisi olmayan, işletmelere denetim ve diğer hizmetleri sunan kişiler olup çeşitli ülkelerde dış denetçi, diplomalı kamu muhasibi, fermanlı muhasip, iktisat murakıbi ve hesap uzmanı adları verilmektedir. Kamu denetçileri ise, kamu kurumlarına bağlı olarak çalışıp, kamu yararına denetim yapan kişilerdir. Kamu denetçileri, oluşturulmuş olan yasa, yönetmelik ve genel politikalara göre denetim faaliyetinde bulunurlar. Kamu denetçileri, kendi kurumlarında yaptıkları çalışmalarda iç

⁹⁹ Cömert ve Uzun, s.7; Bozkurt, s.27,31.

¹⁰⁰ Bozkurt, s.27-29.

denetim, özel sektör kuruluşlarında yaptıkları çalışmalarda kamu denetimi görevini yerine getirirler.¹⁰¹

1.5. İç Denetim Tanımı

1.5.01. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)

İç denetim örgüt bünyesinde yapılan bir denetim faaliyeti olup tüm örgütsel amaçlar için yapılabilmektedir.¹⁰² Hesapların incelenmesiyle özdeşleşen iç denetim kavramı 1941 yılında kurulan İç Denetçiler Enstitüsü (IIA –The Institute of Internal Auditors) tarafından ‘bir işletmenin faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyeti’¹⁰³ biçiminde tanımlanmış olup bu tanım günümüzde en genel kabul gören tanımdır. Tanıma göre ‘iç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek işletmenin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.’¹⁰⁴ Biçimsel ve belgelendirilmiş bir süreç olan iç denetim vasıtasıyla yönetim ve çalışanlar kendi faaliyetlerini analiz ederler ve ilgili iç kontrol yordamlarının etkililiğini değerlendirirler. İç denetim, bankanın iç kontrol sistemlerinin sürekli izlenmesi ve sermaye değerlendirme yordamlarının bir parçasıdır.¹⁰⁵

Yukarıda verilen tanım aşağıdaki kurum ve kuruluşlar tarafından belirtilen tarihlerde aynen esas alınarak söz konusu kuruluşların düzenlemelerinde yerini almıştır.

¹⁰¹ Bozkurt, s.31-34.

¹⁰² Cömert ve Uzun, s.13.

¹⁰³ The Institute of Internal Auditors (IIA), “What is internal auditing?”, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-profession/internal-audit-faqs/?i=1077>, (23 Nisan 2007), s.1.

¹⁰⁴ Grant D. Baumgartner ve Angela Hamilton, “Internal Audit: Consider the Implementations”, **Healthcare Financial Management**, Vol.58, No.6, (June 2004), s.34.

¹⁰⁵ Ion-Bogdan Dumitrescu, “Internal Audit in Banking Organisations”, **BIATEC**, Vol. XII, (July 2004), Narodna Banka Slovenska, s.16.

1.5.02. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları

İngiltere Hazinesi tarafından hazırlanan Kamu Sektörü İç Denetim Standartları başlıklı dokümanda iç denetimin tanımı ve yaptığı faaliyetler şöyle belirtilmektedir:¹⁰⁶

“İç denetim, örgüt bünyesindeki bağımsız bir değerlendirme olup iç kontrol sisteminin etkililiğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle yönetime hizmet sağlamak şeklinde faaliyet gösterir. Bu hizmeti sağlamada iç denetim:

- İç kontrol sistemini analiz eder ve bir inceleme programı oluşturur.
- Amaçların en ekonomik ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için sistemler içinde tesis edilmiş kontrolleri belirler ve değerlendirir.
- Bulguları ve sonuçları raporlar ve uygun olduğu durumda tavsiyelerde bulunur.
- İncelemeye tabi sistemdeki kontrollerin güvenilirliği hakkında bir görüş bildirir.
- Örgüt bünyesindeki iç kontrol sistemini bir bütün olarak değerlendirmek suretiyle bir güvence verir”.

1.5.03. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS)

BIS Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin Ağustos 2002'de yayımlanan 'Bankalarda İç Denetim ve Yöneticilerin Denetçilerle İlişkisi: Bir Araştırma' başlıklı araştırma raporunda, araştırmanın iç denetimin kapsamıyla ilgili sonuçları İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) iç denetim tanımıyla uyum halindedir: 'İç denetim bir işletme/kurumun faaliyetlerinin geliştirilmesi ve katma değer yaratılması için tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve artırmak için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım sunarak işletme/kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.'¹⁰⁷

¹⁰⁶ Yörüker, s.6.

¹⁰⁷ Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, "Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors: A Survey", August 2002, www.bis.org/publ/bcbs92.pdf, (09 Ocak 2005), s.3.

BIS'e göre, genel bir bakış açısıyla, iç denetimin amaçları şöyle sıralanabilir:¹⁰⁸

- İç kontrol sistemlerinin yeterliliği ve etkililiğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,
- Risk yönetim yordamları ve risk değerlendirme metodolojilerinin uygulamalarının ve etkililiğinin gözden geçirilmesi,
- Elektronik bilgi sistemleri ve elektronik bankacılık hizmetleri dahil, yönetim ve finansal bilgi sistemlerinin gözden geçirilmesi,
- Muhasebe kayıtları ile finansal raporların doğruluk ve güvenilirliğinin gözden geçirilmesi,
- Varlıkların muhafazasının nasıl sağlandığının gözden geçirilmesi,
- Bankanın risk tahminine göre kendi sermayesini değerlendirme sisteminin gözden geçirilmesi,
- Faaliyetlerin verimliliğinin ve ekonominin değerlendirilmesi,
- Belirli iç kontrol yordamlarının işlemlerinin ve işleyişinin test edilmesi,
- Yasalara, düzenleyici kurallara, talimatlara, politika ve yordam uygulamalarına uygunluğu sağlayan sistemlerin gözden geçirilmesi,
- Yasal raporlamaların güvenilirliği ve zamanındalığının test edilmesi,
- Özel incelemelerin yürütülmesi.

BIS Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin Ağustos 2001 tarihli 'Bankalarda İç Denetim ve Yöneticilerin Denetçilerle İlişkisi' başlıklı raporuna göre iç denetim birimi özellikle

- bankanın politikalara ve ölçülebilen ve ölçülemeyen risk kontrollerine uyumunu,
- finansal ve yönetsel bilgilerin (dürüstlük, doğruluk ve ayrıntılı olma dahil) güvenilirliğini ve zamanındalığını,
- elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini ve
- tedarik birimlerinin işleyişini değerlendirmelidir.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, "Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors", August 2001, <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3-4.

1.5.04. İngiltere Yetkili Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Enstitüsü (CIPFA)

İngiltere’de 2003 yılında Yetkili Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Enstitüsü (CIPFA - The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) tarafından yayımlanan *Birleşik Krallıkta Yerel Yönetimlerin İç Denetim Uygulama Kodları*, iç denetimi “... risk yönetimi, kontrol ve yönetişimden oluşan kontrol ortamı hakkında organizasyona, kontrol ortamının organizasyonun amaçlarına ulaşmasındaki etkililiğini değerlendirmek suretiyle bağımsız ve tarafsız bir görüş sunan bir güvence işlevi” olarak tanımlamaktadır. Söz konusu kaynağa göre iç denetim “kaynakların düzgün, ekonomik, verimli ve etkili kullanımına katkı sağlamak üzere kontrol ortamının yeterliliğini de tarafsız biçimde ölçer, değerlendirir ve raporlar.”¹¹⁰

1.5.05. Sayıştay

Ülkemizde Sayıştay iç denetimi ‘kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları ve verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla kurumun sistemlerini ve prosedürlerini kontrol etmek ve değerlendirmek üzere görevli bulunan birim (*veya faaliyet*)’¹¹¹ olarak tanımlamıştır.

1.6. İç Denetimin Temel Özellikleri

İç denetim işlevi bir işletmenin risk yönetimi, kontrol ve yönetişim süreçlerinin

- Risklerin uygun biçimde tespit edilip yönetilmesi,
- Değişik yönetişim grupları arasında gerekli etkileşimin olması,
- Önemli finansal, yönetsel ve faaliyetle ilgili bilgilerin doğru, güvenilir ve zamanlı olması,

¹⁰⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.7.

¹¹⁰ CIPFA, s.8.

¹¹¹ Sayıştay Denetim Terimleri, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm>, (09 Kasım 2005), s.9.

- Çalışanların politika, standart, yordam ve ilgili yasa ve düzenlemelere uygun biçimde davranması,
- Kaynakların ekonomik biçimde temin edilmesi, verimli kullanılması ve yeterli derecede korunması,
- Program, plan ve amaçlara ulaşılması,
- İşletmenin kontrol süreçlerinin kalite ve sürekli gelişimi desteklemesi ve
- İşletmeyi etkileyen önemli yasal ve diğer düzenleme konularının bilinmesi ve izlenmesi konularında güvence sağlayıp sağlamadığının belirlenmesine yardımcı olur.¹¹²

İç denetimin sorumlulukları arasında esnek bir yıllık denetim planının oluşturulması, denetim faaliyet sonuçlarını özetleyen periyodik raporların denetim komitesi ve yönetime sunulması ve denetim komitesine önemli ölçüm amaç ve sonuçlarının listesinin sunulması yer almaktadır. Ayrıca, önem arz eden yeni veya değişen işlev, hizmet, süreç, faaliyet ve kontrollerin değerlendirilmesi de iç denetimin sorumlulukları arasındadır. İç denetim ayrıca şüpheli hileli faaliyetlerin soruşturulmasına da yardımcı olur.¹¹³

İç denetim işlevinin nasıl kurulacağı işletmenin yönetim kurulu yapısına, örgütsel yapısına, yönetsel beceri setine, büyüklüğüne, uyum programına ve başka birçok faktöre bağlıdır. Aşağıdaki genel kurallar iyi bir başlangıç teşkil eder.¹¹⁴

- Kurul düzeyinde onay alınması,
- Denetim komitesi oluşturulması,
- Denetim komitesi yönetmeliği hazırlanması,
- İç denetim yönetmeliği hazırlanması,
- İç denetim için gerekli kaynakların tespit edilmesi,
- Risk değerlendirmesi yapılması,
- İç denetim planı oluşturulması.

¹¹² Baumgartner ve Hamilton, ss.34-35.

¹¹³ Baumgartner ve Hamilton, s.35.

¹¹⁴ Baumgartner ve Hamilton, s.36.

İç denetim; tüm faaliyetleri, kararları ve Yönetim Kurulu Başkanı (CEO) veya Mali İşler Müdürü (CFO) veya diğer tepe yöneticilerin projelerini denetleyemediği sürece etkili olamaz. İç denetçi işlevsel ve yönetsel olarak denetim komitesine rapor vermelidir. Zira 1987 tarihli Treadway Raporunda da belirtildiği gibi büyük hileli işlemlerin çoğu CEO veya CFO düzeyinde meydana gelmektedir.¹¹⁵

İç denetim işlevinin başarısının başlangıcı ve sonu bağımsızlıktır. İç denetimin etkililiğinde en önemli faktör örgütsel konumudur. İç denetçi işletme/kurum içinde ne kadar yüksek düzeye rapor veriyorsa, denetlenecek alan seçimi ve denetim sonuçları çıkarma konusunda bağımsızlığını kullanmada o derece etkili demektir.

1.7. İç Kontrol – İç Denetim İlişkisi

İç denetim birimi; işletmenin iç kontrol, risk yönetimi ve genel yönetim süreçlerinin etkililiğini, bir başka deyişle bu sistemlerin öngörüldüğü şekilde işleyip işlemediğini tespit etmek ve varsa olumsuzlukların giderilmesini sağlayarak, bütün halinde banka sisteminin amaçlanan sonuçlara ulaşacağı konusunda ilgili taraflara (en başta pay sahiplerine, yatırımcılara ve onların temsilcisi olan yönetim kuruluna) makul düzeyde bir güvence vermek amacı ve göreviyle kurulmuş örgütsel bir yapıdır. İç denetim birimi, asıl sorumluluklarını gerektiği gibi ifa edebilirliğine zarar vermediği sürece, başta yöneticiler olmak üzere kurumdaki herkes için aynı zamanda bir danışmanlık işlevi de görür.

İç denetim iç kontrolün önemli ancak farklı bir boyutunu oluşturmaktadır. İç denetim de iç kontrolün bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, bu sistemin gerektiği şekilde işletilmesi ve izlenmesi yönetimin sorumluluğundadır. Ne kadar ayrıntılı ve özenli bir biçimde tasarlanmış olursa olsunlar, hiçbir iç kontrol mekanizması hataların ortaya çıkarılması ve önlenmesi

¹¹⁵ Peter Hughes, “Why Internal Auditors Audit”, **The CPA Journal**, February 2004, <http://www.nysscpa.org/cpajournal/2004/204/perspectives/nv5.htm>, (02 Mayıs 2006), s.2.

bakımından yüzde yüz güvence sağlamaz. Bu nedenle, yönetimin iç kontrol yapısının etkililiğini düzenli bir biçimde izlemesi ve gözden geçirmesi gerekir.¹¹⁶

Yönetim, iç kontrol yapısının bir parçası olarak iç denetim birimi oluşturur. İç denetçiler sağlıklı bir iç kontrol yapısının yerine geçmemelidir. İç denetim, yönetime yönelik bir hizmettir. İç kontrolün incelenip değerlendirilmesi ve en üst yöneticiye güvence sağlanması iç denetim işlevleri kapsamındadır. İç denetimin bizzat kendisi örgütün iç kontrol sisteminin bir parçasıdır ve iç denetimin kapsamına yalnızca finansal kontrol değil, iç kontrolün bütün yönleri dahildir.¹¹⁷

İç denetim becerileri içinde en temel olanı iç kontrol bilgisidir. Ancak iç kontrolden iç denetçiler değil, yönetim sorumludur. Denetçiler iç kontrollerin nasıl çalıştığı konusunda yönetime bilgi vermekle sorumludurlar.¹¹⁸

İşletme örgütünün karmaşıklığı ve işlem hacminin yüksek olması durumunda denetçi işletmece üretilen muhasebe verilerinin güvenilirliğini belirlemek için iç kontroller aracılığıyla yürütülen süreçleri değerlendirir. Bu sebeple denetçi, etkililiğini belirlemek için iç kontrolleri test eder ve bu sayede iç kontrollerin, verilerin güvenilir biçimde işlenmesini kolaylaştırdığı güvencesini edinir. Bu veriler daha sonra özetlenerek finansal tablolar oluşturulur.¹¹⁹

Bankacılık kuruluşlarında, yeterli iç kontroller işletme içerisinde kontrol sistemlerini bağımsız olarak değerlendirecek etkili bir iç denetim işlevi ile

¹¹⁶ <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icdenetimstandart.pdf>, (25 Ağustos 2006), s.5.

¹¹⁷ Yörüker, s.5.

¹¹⁸ Larry D. Hubbard, "Understanding internal controls: auditors who can accurately interpret COSO's internal control framework offer great value to management - Back To Basics - Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission's Internal Control-Integrated Framework", **Internal Auditor**, October 2003, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

¹¹⁹ Michael A. Van Sertima, "An Overview of Internal Controls", **Benefits and Compensation Digest**, Vol.42, No.5, (May 2005), s.23.

güçlendirilmelidir. Etkili bir iç denetim işlevi, banka yöneticileri kadar banka yönetim kurulu için de iç kontrol sisteminin kalitesi hakkında değerli bir bilgi kaynağıdır.¹²⁰

İç denetim, bankanın iç kontroller sistemi ve iç sermaye değerlendirme yordamının sürekli gözetiminin bir parçasıdır, çünkü iç denetim, bankanın kurulu politika ve yordamlarının yeterliliği ve onlara uygunluk konularında bağımsız bir değerlendirme sunmaktadır. İç denetim işlevi üst yönetime ve yönetim kuruluna sorumluluklarını etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri konusunda da yardımcı olur.¹²¹

Bankanın iç denetim işlevi denetlenen faaliyetlerden ve günlük iç kontrol sürecinden bağımsız olmalıdır. Yani iç denetim işlevine banka içinde uygun bir mevki verilmeli ve iç denetim, görevlerini bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yürütmelidir.¹²²

İç denetimin faaliyet alanı, iç kontrol sisteminin ve yüklenen sorumlulukların yerine getiriliş biçiminin uygunluk ve etkililiğinin incelenmesi ve değerlendirilmesini içermelidir. Birçok bakımdan, bu durum bankanın iç kontrol sisteminin risk analizinin yapılması demektir.¹²³

Yöneticiler iç kontrollerin kalitesi hakkında periyodik değerlendirme raporları aracılığıyla bilgi edinebilirler. Yöneticiler bu bilgiyi ayrıca, iç kontrol yapısının bir parçası olarak oluşturdukları iç denetim biriminin raporlarından edinebilirler. Başka bir deyişle iç denetim iç kontrollerle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlar, değerlendirmeler yapar ve önerilerde bulunur. Ancak iç denetim yönetime ne kadar değerli bilgiler ve değerlendirmeler sağlamış olursa olsun etkin [etkili] iç kontrol yapısının ikamesi olarak görülmemelidir. Öte yandan güçlü ve etkin [etkili] bir iç kontrol yapısı yönetimin

¹²⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.1.

¹²¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3.

¹²² <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

¹²³ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.7.

olduğu kadar iç denetimin de işini azaltarak bu işlevlerin daha önemli konularla ilgilenmesine olanak sağlar.¹²⁴

¹²⁴ <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icdenetimstandart.pdf>, (25 Ağustos 2006), s.5

2. İÇ KONTROL VE İÇ DENETİMLE İLGİLİ ULUSLAR ARASI DÜZENLEMELER

İç kontrol ve iç denetimle ilgili olarak dünya uygulamalarına yön veren düzenlemeler kendi kronolojik akışı içinde aşağıda başlıklar halinde açıklanmıştır.

2.1. İç Kontrol Modelleri

2.1.1. Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO)

Dünya uygulamalarına yön veren en etkili iç kontrol düzenlemeleri ABD’de bulunan Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO – Committee of Sponsoring Organizations) tarafından yapılmaktadır. COSO; ABD’de önemli mesleki örgütler olan İç Denetçiler Enstitüsü (IIA – Institute of Internal Auditors), Uluslararası Finans Yöneticileri (FEI – Financial Executives International), Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AICPA – American Institute of Certified Public Accountants), Amerikan Muhasebe Birliği (AAA – American Accounting Association) ve Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü’nden (IMA – Institute of Management Accountants) meydana gelen gönüllü bir özel sektör örgütüdür ve iş etiği, etkili iç kontroller ve kurumsal yönetim aracılığıyla finansal raporlamanın kalitesinin artırılması için çalışmaktadır.¹²⁵

1980’lerin ortalarında Amerika Birleşik Devletlerinde halka açık şirketlerde hileli finansal raporlama olaylarının artması ve kamuoyunun bundan rahatsız olması nedeniyle, 1985’te Hileli Finansal Raporlama Ulusal Komisyonu kurulmuştur. Daha önce Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC - Securities and Exchange Commission) üyesi olan James J. Treadway, Jr. bu komisyonun ilk başkanı olmuştur. Komisyon, sponsor organizasyonlardan bağımsızdı ancak sponsor ve diğer organizasyonların üyelerinden oluşan bir Danışma Kurulu bulunmaktaydı.¹²⁶

¹²⁵ ‘Putting COSO’s Theory into Practice’, s.3.

¹²⁶ Minter, s.8.

Ekim 1986'da Hileli Finansal Raporlama Ulusal Komisyonu (Treadway Komisyonu) Amerikan finansal raporlama sisteminin dürüstlüğü üzerine kapsamlı bir çalışma başlatmıştır. 1987'de yayımlanan sonuç raporunda Treadway Komisyonu finansal raporlama ortamı ve denetim standartlarıyla ilgili çok sayıda öneri sunmuştur. Buna karşılık Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO) kontrol sistemlerinin tasarlanması, uyarlanması ve gözetimi konularında rehberlik sunmak üzere kapsamlı ve bütünlük bir iç kontrol modeli geliştirmiştir.¹²⁷

1987'de yayımlanan Hileli Finansal Raporlama Ulusal Komisyonu (Treadway) Raporu'nun temel bulgularından biri halka açık şirketlerin hileli finansal raporlamanın önlenmesi veya erken tespiti için makul güvence sağlamak üzere iç kontroller tesis etmesi gerektiğidir. 1977'de Kongre'de kabul edilen Yabancı Hile Uygulamaları Yasasının (FCPA- Foreign Corrupt Practices Act) koşullarından biri de şirketlerin iç kontrol sistemi kurmalarıdır. O zamanların problemi meslek için genel kabul görmüş kılavuzların olmaması, iç kontrol tanımının bulunmaması ve işletmelerin kendi kontrol sistemlerini nasıl değerlendirecekleri veya nasıl geliştireceklerinin bilinmemesiydi.¹²⁸

Pek çok şirket için iç denetim birimlerinin kökeni 1977 tarihli Yabancı Hile Uygulamaları Yasası'ndan gelmektedir. SEC ve Amerikan Kongresi bazı halka açık şirket yöneticilerinin büyük sözleşmeleri korumak için yabancı memurlara büyük meblağlı rüşvetler ödediklerini öğrendikten sonra harekete geçmiştir.¹²⁹

Treadway Raporunun tavsiyelerinden hareketle COSO görev birimi iç kontrol yazını üzerine bir araştırma yapmıştır. Daha sonra COSO, iç kontrolün tesisi ve etkinliğinin değerlendirilmesi üzerine genel kabul görececek pratik kriterler ortaya koymak üzere bir proje üstlenmiştir ve sonuçta 1992 tarihli İç Kontrol- Bütünlük Çerçeve Raporu yayımlanmıştır. Bu rapor iç kontrollerin değerlendirilmesinde gerek şirketler

¹²⁷ Marshall A. Geiger, Steven M. Cooper ve Edmund J. Boyle, "Internal Control Components: Did COSO Get It Right?", **The CPA Journal**, Vol.74, No.1, (January 2004), s.28.

¹²⁸ Minter, s.8.

¹²⁹ Hughes, s.1.

gerekse kamu veya özel sektör, büyük veya küçük, kar amaçlı veya kar amacı gütmeyen pek çok kuruluş için genel kabul görmüş bir ölçüt halini almıştır.¹³⁰

COSO'nun İç Kontrol-Bütünleşik Çerçeve raporu verimliliği teşvik eden, riski minimize eden, finansal tabloların güvenilirliği ve kanun ve düzenlemelere uygunluk konusunda güvence vermeye yardım eden iç kontrollerin oluşturulmasında temel alınmıştır. Kapsamlı olması, etkililiği ve güçlü bir iç kontrolün evrensel ilkelerini sunması nedeniyle dünya çapında pek çok işletme/kurum tarafından övgüye değer bulunmuş ve kabul edilmiştir.¹³¹

Kuruluşundan bu yana COSO fiziksel bir organizasyon olmamıştır, muhasebe meslek örgütlerinin birlikte çalışması için bir mekanizma sağlamak üzere kurulan COSO'yu meslek örgütlerini temsil eden seçilmiş kurul üyeleri var etmektedir. COSO'nun ne personeli ne de bütçesi vardır. Tek gelir kaynağı yayımladığı raporların satışından elde edilen gelirdir.¹³²

2.1.1.1. COSO'nun Önerdiği İç Kontrol Modeli

COSO iç kontrol yapısı birbiriyle ilişkili 5 bileşenden oluşmaktadır ve bileşenlerin her biri yönetimin işletmeyi yönetme biçiminden türetilmiştir ve yönetim süreciyle bütünleşiktir.¹³³ Bu bileşenler, kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme/gözleme olarak sıralanmaktadır. COSO iç kontrol bileşenlerinin uygulanması yönetimin sorumluluğundadır. COSO iç kontrol bileşenlerini kontrol ortamının tabanda olduğu, risk değerlendirme ve kontrol faaliyetlerinin onun üstünde olduğu, bilgi ve iletişimin zirveye yakın ve izleme/gözlemlenmenin de zirvede olduğu bir piramit olarak sunmaktadır.¹³⁴ **Şekil 1**'de

¹³⁰ Minter, s.8.

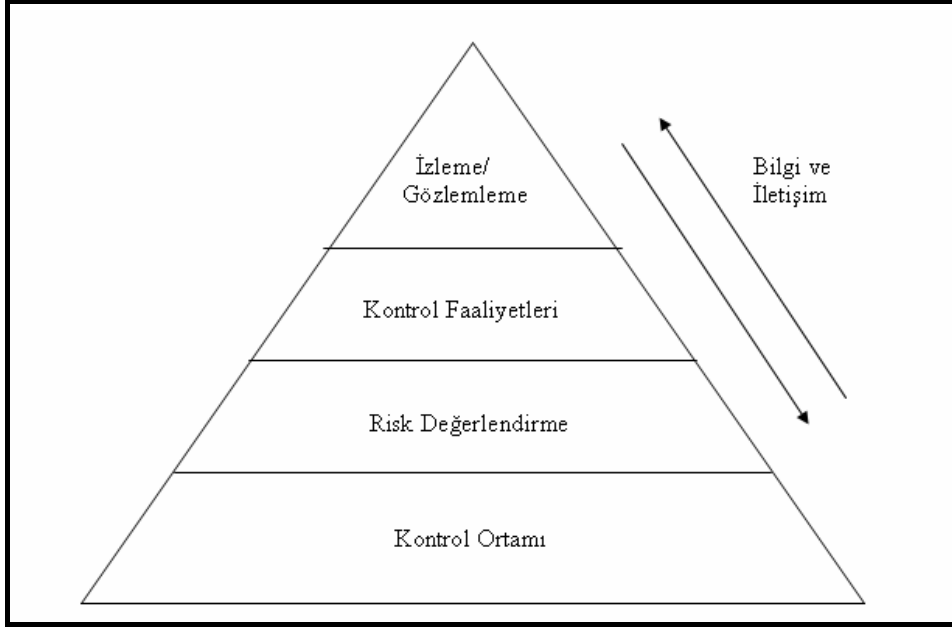
¹³¹ 'Putting COSO's Theory into Practice', s.1.

¹³² Minter, s.10.

¹³³ Perry ve Warner, s.53.

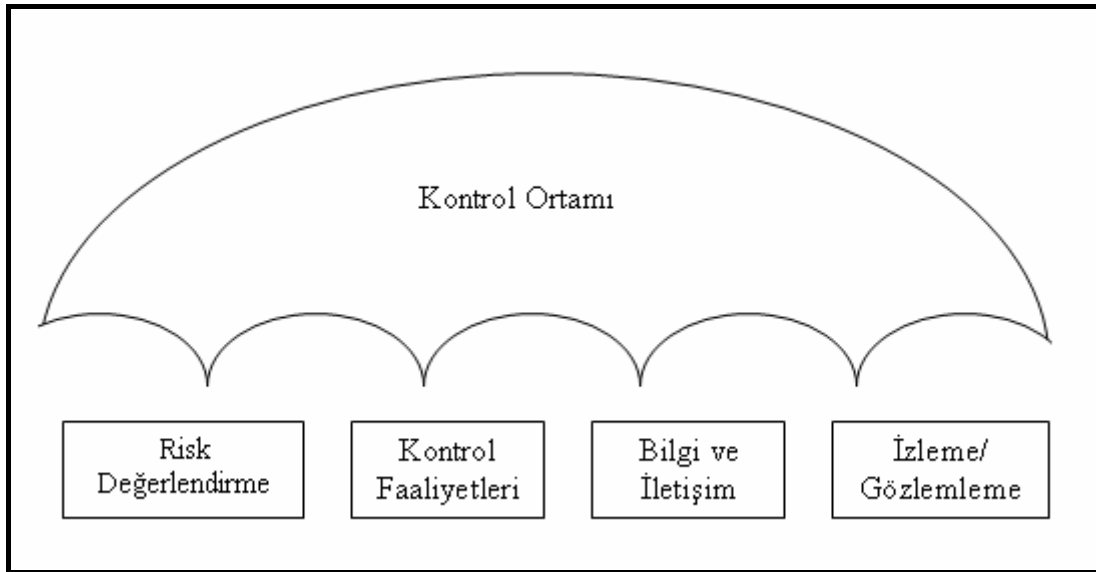
¹³⁴ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006),s.1.

gösterildiği üzere, kontrol ortamı piramidin en altında olup, diğer bileşenler için bir zemin oluşturmaktadır.



Şekil 1: COSO Piramidi (İç Kontrol Bileşenleri Arasındaki İlişki)

Piramidin baş aşağı çevrilmesi durumunda kontrol ortamı bileşeni diğer bileşenleri kapsayan bir çatı niteliğine bürünmektedir ve bazı kaynaklarda bu durum kontrol ortamı bileşeninin diğer bileşenleri içine aldığı bir şemsiye olarak gösterilmesi yoluyla ifade edilmiştir. (Şekil 2)



Şekil 2: Kontrol Ortamı Bileşeninin Diğer Bileşenlerle İlişkisi

Kaynak: Alvin A. Arens, Randal J. Elder ve Mark S. Beasley, **Auditing and Assurance Services An Integrated Approach**, 11th Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006, s.275.

Bu bileşenler tüm işletmelere uygulanabilir olmasına rağmen, küçük ve orta ölçekli işletmeler bileşenleri büyük işletmelerden farklı biçimde uygulayabilirler. Kontrolleri daha biçimsel olmayan ve daha az yapılaşmış olsa da küçük işletmelerin çok daha etkili iç kontrolleri olabilir.

İç kontrollerden yönetim sorumludur. İç kontrol bileşenlerinin üzerinden geçmek bunun neden böyle olduğunu açıklar: Bir birim içinde kontrol ortamı üzerinde en fazla etki yönetimdedir. İşletme amaçlarını yönetim belirler, çalışanların bu amaçları anlamasına yardımcı olur ve bu amaçlara ulaşma yolundaki risklerin değerlendirilmesi için onları teşvik eder. Yönetim, kendi yönergelerinin herkes tarafından yerine getirildiğinden emin olmak için gerekli faaliyetleri oluşturur. Yönetim, birimlerde iletişimin ve bilginin akışının kolaylaştırılmasından sorumludur. Son olarak, yönetim günlük gözleme yapar. Yani, eğer yönetim COSO'nun tanımını kabul ederse, kontrollerin kendilerinin anahtar sorumluluklarından biri olduğunu da kabul etmeleri gerekir.¹³⁵

Denetçiler, bu kabul etme sürecinde yönetime iç kontrolün ne anlama geldiğini açıklayarak ve COSO'nun başka birçok kontrol ve yönetim mekanizmalarını içine alan bir 'çerçeve' olarak rolüne odaklanarak yardımcı olabilir. Denetçiler ayrıca, kontrollerin, müşterilere hizmet sunmak, mal satmak veya varlıkları korumak gibi temel işletme amaçlarına ulaşmaya yardımcı olmak için var olduğunu da açıklamalıdır.¹³⁶

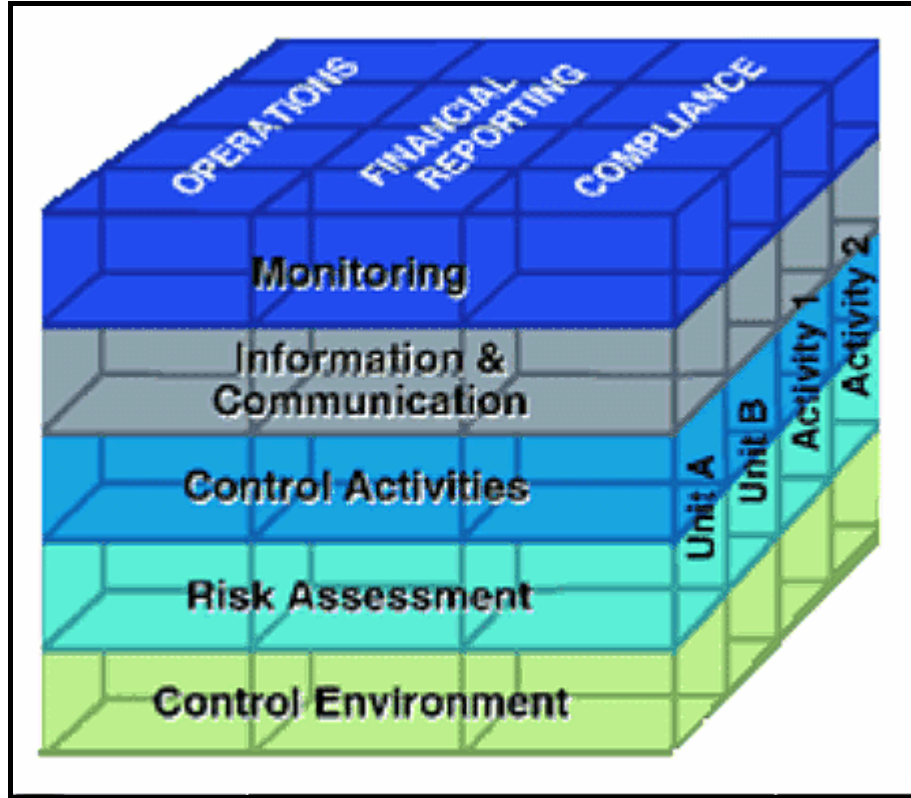
İç denetçiler, yöneticilerin ve belli bir alanda çalışan personelin o alanın 'uzmanları' olduğunu ve neler olup bittiği hakkında, sadece dönemsel olarak ziyarette bulunan iç denetçilerden fazla bilgiye sahip olduklarını anlamalıdır. Eğer iç kontroller gerçekten etkili ise, COSO'nun 5 iç kontrol bileşeni denetçiler izlemese de çalışıyor demektir.¹³⁷

¹³⁵ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.2.

¹³⁶ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.2.

¹³⁷ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.2.

İşletme amaçları ile iç kontrol bileşenleri arasında doğrudan ilişki vardır. Tüm bileşenler her bir iç kontrol amacıyla ilişkilidir. İç kontrolün etkili olduğunu söyleyebilmek için tüm bileşenlerin her bir amaç için varolması ve işlevini görmesi gerekmektedir. İç kontrol amaçları ile iç kontrol bileşenleri arasındaki ilişki **Şekil 3**'te gösterilmiştir.



Şekil 3: COSO Küpü (İç Kontrol Amaçları ve Bileşenleri Arasındaki İlişki)

Şekil 3'te gösterilen COSO küpü incelendiğinde, yatay ekseninde (satırlarda) iç kontrol bileşenlerinin (monitoring: izleme-gözleme, information & communication: bilgi ve iletişim, control activities: kontrol faaliyetleri, risk assessment: risk değerlendirme, control environment: kontrol ortamı); dikey ekseninde (sütunlarda) işletme amaçlarının (operations: faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği; financial reporting: finansal raporlamanın güvenilirliği; compliance: ilgili yasa ve düzenlemelere uygunluk) ve üçüncü boyutta ise işletme birimleri ve faaliyetlerinin (units, activities) bulunduğu görülmektedir.

Satırlarda yer alan iç kontrol bileşen kesitlerine ayrı ayrı bakıldığında, her bir iç kontrol bileşeninin hem işletme amaçlarıyla (faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği, ilgili yasa ve düzenlemelere uygunluk) hem de tüm birim ve faaliyetlerle kesiştiği görülecektir. Yani, her bir iç kontrol bileşeni tüm birimlerde ve faaliyetlerde işletme amaçlarına ulaşmayla ilişkilidir. Benzer şekilde işletme amaçlarının yer aldığı sütun kesitlerine bakıldığında da her bir işletme amacının her birim ve faaliyette tüm iç kontrol bileşenleriyle ilişkili olduğu görülecektir. Son olarak üçüncü boyutta yer alan işletme birimleri ve faaliyetleri kesitlerine bakıldığında da her birim ve faaliyette işletme amaçlarına ulaşmak için tüm iç kontrol bileşenlerinin faal olduğu görülebilir. Bu nedenle, bir işletmede iç kontrol sisteminin etkili olduğunu söyleyebilmek için tüm birim ve faaliyetlerde işletme amaçlarına ulaşmak için tüm iç kontrol bileşenlerinin yerinde ve faal olması gerekmektedir.

Bu bileşenler arasında bir sinerji ve bağlantı mevcuttur ve değişen koşullara dinamik bir biçimde tepki verebilen bütünleşik bir sistem oluştururlar. İç kontrol sistemi işletme faaliyetleriyle iç içe geçmiştir ve temel faaliyet nedenleri için vardır. İç kontrol, eğer kontroller işletmenin altyapısı içine yerleşmişse en etkili halindedir. İçerleştirilmiş kontroller kaliteyi ve yetkilendirme inisiyatiflerini destekler, gereksiz maliyetlerden kaçınır ve değişen koşullara çabuk karşılık vermeyi sağlar.

COSO İç Kontrol Modeli'nde iç kontrolü oluşturan bileşenler aşağıda sırasıyla incelenmiştir.

2.1.1.1.1. Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, çalışanların kontrol bilincini etkileyerek işletmenin çalışma tarzını (tavrını, tutumunu) belirler. Kontrol ortamı, sağladığı disiplin ve yapı ile diğer iç kontrol bileşenlerine zemin oluşturur. Kontrol ortamı faktörleri dürüstlük ve etik değerler; çalışanların yetenekliliği; yönetim kurulu veya denetim komitesinin katılımı, yönetimin felsefesi ve çalışma biçimi; örgütsel yapı; yönetimin yetki ve sorumluluğu dağıtma ve çalışanları organize etme ve geliştirme biçimi ile yönetim kurulunun özen ve yönetimidir.

Dürüstlük ve etik değerler: Dürüstlük ve etik değerler işletmenin etik ve davranış standartları ile uygulamada bunların çalışanlara nasıl bildirildiği ve desteklendiği ile ilgilidir.¹³⁸ Bir işletmenin amaçları ve bunların gerçekleştirilme şekilleri, yapılan tercihler, değer yargıları ve yönetim biçimlerine bağlıdır. Davranış standartlarına dönüştürülen bu tercihler ve değer yargıları yönetimin dürüstlüğünü ve etik değerlere bağlılığını yansıtır. İşletmenin itibarı her şeyden önemli olduğundan davranışla ilgili kurallar yasalara eksiksiz uymanın daha ötesinde olmak zorundadır. İç kontrollerin etkililiği, kendisini yaratan, yöneten ve gözeten çalışanların etik değerleri ve dürüstlüğünün üstüne çıkamaz. Zira yazılı davranış kurallarının varlığı, çalışanların kuralları anladığının kanıtı olsa bile, uygulanacağını garanti etmemektedir. Bu nedenle etik değerler sadece anlatılmamalı, neyin yanlış neyin doğru olduğu ile ilgili danışmanlık verilmeli ve yönetim, kendi hareket ve davranışlarıyla örnek olmalıdır.¹³⁹

Çalışanların yetenekliliği: Yetenek, bir çalışanın işini başarabilmesi için gerek duyulan bilgi ve becerilerdir. Çalışanların yetenekliliği, belli işler için yönetimin yeteneklilik düzeyini belirlemesini içermektedir.¹⁴⁰

Yönetim kurulu veya denetim komitesinin katılımı: Yönetim kurulu ve denetim komitesi üyelerinin icradan bağımsız olması, üyelerinin deneyimleri ve kişilikleri kontrol ortamını etkileyen unsurlardır.¹⁴¹ Her ne kadar yönetim kurulu iç kontrol sorumluluğunu yönetime vermiş olsa da, kurulun, yönetimce oluşturulan iç kontrollerin düzenli olarak bağımsız değerlendirmelerden geçmesini sağlama görevi devam etmektedir. Faal ve tarafsız bir yönetim kurulu, yönetimin mevcut kontrolleri önemsememesi olasılığını da azaltır. Kurul, gözetim faaliyetinde kendisine yardımcı olmak üzere finansal raporlama sürecini gözetme sorumluluğu verilmiş bir denetim komitesi oluşturur. Denetim komitesi iç ve bağımsız denetçilerle iletişimi sağlar. Denetim komitesinin yönetimden bağımsız olması ve finansal raporlama konularında

¹³⁸ Alvin A. Arens, Randal J. Elder ve Mark S. Beasley, **Auditing and Assurance Services An Integrated Approach**, 11th Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006, s.275.

¹³⁹ Cömert ve Uzun, s.41,45.

¹⁴⁰ Arens, Elder ve Beasley, s.275.

¹⁴¹ Cömert ve Uzun, s.46.

bilgi sahibi olması, iç kontrolleri ve yönetim tarafından hazırlanan finansal tabloları etkili biçimde değerlendirebilmesi açısından önemlidir.¹⁴²

Yönetimin felsefesi ve çalışma biçimi: Yönetim, faaliyetleri aracılığıyla iç kontrolün önemi hakkında çalışanlara açık sinyaller gönderir.¹⁴³ Yönetimin felsefesi ve çalışma biçimi işletmenin risk kabulünü ve yönetim şeklini etkiler. Yönetimin finansal raporlamaya karşı tutumu, mevcut alternatif muhasebe usullerinden tutucu ya da girişken olanların seçilmesi, dürüstlüğü, geliştirilen muhasebe tahminleri konusundaki tutuculuğu, veri işlemeye karşı tutumu ve muhasebe ve personel konularındaki tavrı yönetimin felsefesi ve çalışma biçiminin diğer unsurları olarak sayılabilir.¹⁴⁴

Örgütsel yapı: Örgütsel yapı, mevcut yetki ve sorumluluk alanlarını tanımlar, uygun bir raporlama sistemi kurar ve amaçların başarılması için gerçekleştirilen faaliyetlerin kontrol edilmesini ve gözlemlenmesini sağlar. Bu nedenle her işletme kendi gereksinimlerine uygun bir örgütsel yapı geliştirir. Bu uygunluk, işletmenin büyüklüğüne ve faaliyet yapısına bağlıdır.¹⁴⁵

Yetki ve sorumlulukların dağıtımı: İşletme faaliyetlerinin yürütülmesi için yetki ve sorumlulukların dağıtılması, raporlama ilişkilerinin belirlenmesi ve yetkilendirmeye ilgili protokollerin yapılması gerekir. İş tanımları, anahtar personelin bilgisi, deneyimi ve görevlerin yerine getirilmesi için sağlanan kaynak kontrol ortamını etkiler. En önemli zorluk amaçlara ulaşmak için ne kadar yetkinin verileceğini belirlemektir ve bu da risk algısıyla ilişkilidir.¹⁴⁶

Kontrol ortamı, finansal raporlama hatası risklerini azaltmak için işletme/kurumun ilk savunma hattı olduğundan işletme/kurumun tepesinin sağlam bir tutum sergilemesi önemli bir rol oynar. Araştırmalar tepe yönetimin güçlü iç kontrollere

¹⁴² Arens, Elder ve Beasley, s.275.

¹⁴³ Arens, Elder ve Beasley, s.276.

¹⁴⁴ Cömert ve Uzun, s.47.

¹⁴⁵ Cömert ve Uzun, s.49.

¹⁴⁶ Cömert ve Uzun, s.50.

bağlılık göstermesi ve bunu uygulamalarıyla da açık biçimde ortaya koymasının şirketlerin daha iyi ve daha uzun süre performans göstermesini sağladığını ortaya koymaktadır. Ayrıca COSO, bağımsız üyeli yönetim kurullarının yönetim ihmali riskini azaltmaya yardımcı olduğunu ortaya çıkarmıştır.¹⁴⁷

Kontrol ortamı biçimsel olmayan ve çoğunlukla fiziksel varlığı olmayan etik, dürüstlük, yönetim felsefesi gibi esnek kontroller ile örgütsel yapı, rol ve sorumlulukların paylaşılması gibi daha biçimsel kontrolleri içerir. Diğer kontrol bileşenleri bu temelin sağlamlığına bağlıdır.¹⁴⁸

Kontrol ortamı, diğer bileşenlerin etkililiği için zemin oluşturur. Kontrol ortamı, etkili bir kontrol yapısı oluşturma konusunda yönetimin taahhüt ve tutumunu gösterir. Zaman zaman ‘tepenin tutumu’ olarak da nitelendirilen kontrol ortamı, firma liderliği ve yönetim organının yönlendirmesinin açıklığına bağlıdır. Tüm kontrollerin etkililiği kontrol ortamına, diğer bir deyişle tepenin tutumuna bağlıdır.¹⁴⁹

Kontrol ortamını anlamak için denetçiler çalışanlarla görüşme yapmalı ve öz-değerlendirme çalışmaları ve testlerinden yararlanmalıdır.¹⁵⁰

2.1.1.1.2. Risk Değerlendirme

Her işletme gerek içeriden gerek dışarıdan kaynaklanan ve değerlendirilmesi gereken risklerle karşı karşıyadır. Risk değerlendirmenin önkoşulu farklı düzeylerde birbirine bağlı ve birbiriyle iç tutarlılığı olan amaçların belirlenmesidir. Kurumsal düzeyde veya faaliyet düzeyinde amaçlar belirlenerek işletmenin bu amaçlara ulaşmada yapması gereken doğruları gösteren önemli başarı faktörleri tespit edilir. Amaçların

¹⁴⁷ ‘Putting COSO’s Theory into Practice’, s.2.

¹⁴⁸ Hubbard, s.1.

¹⁴⁹ Curtis C. Verschoor, “Reflections on the Audit Committee’s Role”, **Internal Auditor**, April 2002, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_2_59/ai_85014795, (3 Mart 2008), s.1.

¹⁵⁰ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

belirlenmesi yönetimin önemli başarı faktörlerine yoğunlaşmasını ve performans ölçümü için ölçütler tanımlamasını sağlar. Ardından, amaçlara ulaşma yolunda karşılaşılabilecek riskler belirlenmeli ve risklerin analiz edilerek yönetilmeleri için gerekli önlemler alınmalıdır. Ekonomik, endüstriyel, yasal koşullar ve faaliyet koşulları sürekli değiştiğinden, değişimle birlikte ortaya çıkan özel riskleri tanımlayacak ve onlarla ilgilenecek mekanizmalara ihtiyaç vardır. Belirli koşullar altında etkili olan iç kontrollerin, bu koşullar değiştiğinde etkili olmaya devam etmesinin garantisi bulunmamaktadır. Risk değerlendirme, değişen şartları belirleme ve buna göre davranma temeline dayanır. Burada en önemli nokta, değişiklikleri gösteren şartlar, faaliyetler ve olaylar hakkındaki bilgileri toplayan, işleyen ve raporlayan bilgi sistemidir.

Riskin sürekli olarak tanımlanması ve analiz edilmesi etkili iç kontrolün önemli bir bileşenidir. Yönetim, işletmenin tüm düzeylerinde risklere odaklanmalı ve onları yönetmek için gerekli önlemleri almalıdır. Bu aşamada yapılacak ilk iş, riski artıran faktörlerin belirlenmesidir. Önceki amaçlara ulaşmada başarısızlık, personel kalitesi, işletme faaliyetlerinin coğrafi olarak dağınıklığı, ana faaliyetlerin karmaşıklığı ve önemi, yeni bilişim teknolojilerinin uygulamaya konulması gibi faktörler riski artıracak faktörlerdendir. Yönetim riski belirledikten sonra, riskin ne kadar önemli olduğunu tahmin etmeli, riskin gerçekleşme olasılığını değerlendirmeli ve riski kabul edilebilir bir düzeye indirmek için alınması gerekli önlemleri almalıdır.¹⁵¹

COSO'ya göre, risk değerlendirme aşamasında kontrol amaçlarına ulaşmayla ilgili ana ilkeler şunlardır: finansal raporlama amaçlarının önemi, finansal raporlama risklerinin tanımlanması ve analizi, hile riskinin değerlendirilmesi.¹⁵²

COSO'nun risk değerlendirme tanımı işletmenin karşı karşıya olduğu tüm riskleri içerir; satış, üretim, pazarlama, finansal ve diğer faaliyetlerle ilgili riskleri tanımlamak, analiz etmek ve yönetmek için gerekli mekanizmaları teşvik eder.¹⁵³

¹⁵¹ Arens, Elder ve Beasley, s.277.

¹⁵² 'Putting COSO's Theory into Practice', s.2.

Risk değerlendirmesi esnasında yönetim, amaçlarına ulaşmasının önündeki riskleri belirler ve analiz eder ve riskin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar vermek için bir zemin oluşturur. Yönetim, denetçi denetime başlamadan önce, olasılığını ve etkisini göz önüne alarak önemli riskleri azaltmak için önlemleri belirlemeli ve yürürlüğe koymalıdır.¹⁵⁴

Risk değerlendirme sürecinde kontrolün amacı bir amaçla ilgili önemli risklere ilişkin ne yapılacağına karar vermek için değerlendirme yapılmasıdır. Kontrol, sonuçta çıkarılacak risk listesi değil, söz konusu değerlendirmenin kendisidir. Üyeler risklerle ilgili olarak ne yapılacağını değerlendirirken amacı daha iyi anlarlar ve yeni ve bilinmeyen risklerle başa çıkma becerilerini artırırılar.¹⁵⁵

Yönetimin ve amacın başarılmasından sorumlu çalışanların yerine ne denetçiler, ne de başka biri risk değerlendirmesini yapabilir. Ancak denetçiler yöneticileri ve çalışanları risk değerlendirme yordamları hakkında eğitebilirler, risklerin tanımlanması ve yönetilmesi toplantılarında yardımcı olabilirler ve değerlendirme sürecinde kullanmak üzere işletmede ortak bir risk dili oluşturulmasına katkıda bulunabilirler.¹⁵⁶

2.1.1.1.3. Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, yönetimin, kendi yönergelerinin yerine getirilip getirilmediğinden emin olmak için oluşturduğu, riskleri azaltmak için belirlenen faaliyetleri de içine alan mekanizmalardır.¹⁵⁷ Kontrol faaliyetleri, işletme amaçlarına

¹⁵³ Curtis ve Wu, s.65.

¹⁵⁴ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

¹⁵⁵ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

¹⁵⁶ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

¹⁵⁷ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

ulaşmanın önündeki riskleri belirleyecek gerekli tedbirlerin alındığı konusunda güvence sahibi olunmasına yardım eder. Kontrol faaliyetleri işletmede tüm düzeylerde ve tüm işlevlerde yani tüm işletme çapında yürütülür.¹⁵⁸ Kontrol faaliyetleri; görevlerin yeterli biçimde ayrılığı, işlem ve faaliyetlerde açık ve net yetkilendirmeler, onaylamalar, doğrulamalar, uzlaşmalar (mutabakat), yeterli kayıt ve belgelendirmeler, varlıklar ve kayıtlar üzerinde fiziksel kontroller (varlıkların güvende olması) ve faaliyet performansının bağımsız biçimde gözden geçirilmesi gibi farklı faaliyetleri içerir.

Uygun olmayan davranışların (hile) ve hataların önüne geçmek üzere denetçilerin de özel önem verdiği, görevlerin yeterli biçimde ayrılması kapsamında varlıkların fiziksel korunmasının muhasebeden, işlem yapma yetkisinin ilgili varlıktan, operasyonel sorumluluğun kayıt tutma sorumluluğundan ve son olarak bilgi işlem görevlerinin son kullanıcı birimlerden ayrılması gerekmektedir.¹⁵⁹

İşlem ve faaliyetlerde yetkilendirme: Kontrollerin yeterli olabilmesi için her bir işlem için açık ve net yetkilendirme yapılmalıdır. Yetkilendirmeler genel olarak yapılabileceği gibi, belli bazı işlemler için özel yetkilendirmeler biçiminde de yapılabilir. Bu kapsamda yetki ve onay ayırımına da önem verilmelidir. Yetkilendirme, genel işlemler veya belli bazı özel işlemler için bir politika kararı iken; onay, yönetimin genel yetkilendirme kararlarının yerine getirilmesi/tamamlanmasıdır.¹⁶⁰

Yeterli kayıt ve belgelendirme: Belgeler tüm varlıkların düzgün biçimde kontrol edildiği ve tüm işlemlerin doğru biçimde kayıt altına alındığı konusunda makul güvence sağlamalıdır. Belge ve kayıtlar kaybolmaları üzerindeki kontrolü kolaylaştırmak ve ileride arandıklarına kolay bulunmalarını sağlamak üzere sırayla numaralandırılmalı, işlemin gerçekleşmesinden hemen sonra yaratılmalı, basit ve anlaşılır olmalı, (birden fazla belge kullanmamak için) farklı amaçlarla kullanılacak

¹⁵⁸ 'Putting COSO's Theory into Practice', s.3.

¹⁵⁹ Arens, Elder ve Beasley, s.278-279.

¹⁶⁰ Arens, Elder ve Beasley, s.279.

bilgiyi içerecek biçimde tasarlanmalı ve doğru biçimde hazırlanmalarını sağlayacak biçimde olmalı (belge veya kayıt içinde kontrol alanları bulunmalı)dır.

Varlık ve kayıtlar üzerinde fiziksel kontroller: Yeterli iç kontrolleri sağlamak için varlık ve kayıtların korunması gereklidir ve en önemli koruma önlemi fiziksel kontrollerdir.

Performansın bağımsız biçimde gözden geçirilmesi: Kontrol faaliyetlerinin bu kategorisi, diğer kategorilerin sürekli olarak gözden geçirilmesidir ve bağımsız kontroller veya iç doğrulamalar olarak adlandırılırlar. İç kontroller, sık sık gözden geçirilmezlerse zamanla değişmeye eğilimlidirler ve bu nedenle bağımsız kontrollere gereksinim duyulur. Çalışanlar, performansları izlenmiyor ve değerlendirilmiyorsa yordamları izlemeyi unutabilir, kasıtlı olarak aksatabilir veya dikkatsiz davranabilirler. İç doğrulama yordamlarını gerçekleştiren personelin, veriyi hazırlamakla sorumlu personelden bağımsız olması gerekir. Bunun en az maliyetli yolu ise görevlerin ayrılığıdır. Bilgisayarlı muhasebe sistemleri, pek çok iç doğrulama yordamlarının otomatik olarak gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde tasarlanmışlardır.¹⁶¹

Risk değerlendirme ve kontrol faaliyetleri birlikte, amaçlara ulaşma yolundaki riskleri tanımlama, analiz ve değerlendirme faaliyetleri ile ciddi tehlike potansiyeli olan ve işletme için önemli risklerin yönetimi ile ilgili kontrol politika ve yordamlarının tasarımını içermektedir.

COSO'nun risk çerçevesi faaliyet düzeyinde amaçları, riskleri ve kontrolleri analiz eden bir matris sunar. Bu matris, kontrol faaliyetlerini kurmanın yöntemlerinden biridir. Akış şemalandırma, girdilerin bütünlüğünün, doğruluğunun, yetkilendirmesinin, zamanındalığının ve muhafazasının analiz edilmesi, işlemlerin süreç ve sonuçlarının analiz edilmesi ve güçlü ve zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler (SWOT – Strengths,

¹⁶¹ Arens, Elder ve Beasley, s.281.

Weaknesses, Opportunities and Threats) analizi de kontrol faaliyetlerinin kurulmasının diğler yöntemleridir.¹⁶²

2.1.1.1.4. Bilgi ve İletişim

COSO'nun bilgi ve iletişim kavramı sadece içerde üretilen verileri değil, karar verme ve dış raporlama için gerekli dış olayları, faaliyetleri ve koşulları da kapsar. Bilgi, işletmenin kontrol amaçlarının gerçekleştirilmesi için yönetimin her kademesinde etkili bir biçimde iletilmelidir.¹⁶³

Geçerli bilgiler çalışanların sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayacak bir biçimde ve sürede belirlenmeli, elde edilmeli ve iletilmelidir. Bilgi sistemleri işletmenin yürütülmesini ve kontrolünü mümkün kılacak faaliyetlerle, finansal raporlamayla ve yasalara uygunlukla ilgili bilgiler içeren raporlar üretir. Bilgi sistemleri sadece içerden üretilen verilerle değil, dış olaylar, faaliyetler ve koşullarla ilgili bilgilerle de ilgilenirler. Etkili iletişim daha geniş bir biçimde - işletmede yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve yatay - olmak zorundadır. Tüm çalışanlar tepe yönetimden kontrol sorumluluklarının ciddi biçimde ele alınması gerektiğine dair açık bir mesaj almalıdır. Çalışanlar iç kontrol sistemi içindeki rollerini ve kendi bireysel faaliyetlerinin başkalarının işleriyle nasıl ilişkili olduğunu anlamalıdır. Çalışanların, önemli bilgileri alternatif raporlama/hiyerarşi dışındaki kişilere raporlama yolları olmalıdır. Ayrıca dış çevrelerle –müşteriler, tedarikçiler, yasal düzenleyiciler ve pay sahipleri- etkili bir iletişime ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükliğüne bakılmaksızın, tüm işletmeler çalışanların sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayan ilgili bilgileri bir biçimde ve sürede tanımlamalı, erişilebilir ve iletilmelidir. Bilgi ve iletişim süreçlerine güçlü yönetim uygulamalarının sokulması finansal raporlama üzerine iç kontrolleri yürürlüğe koyar.¹⁶⁴

¹⁶² Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.1.

¹⁶³ Curtis ve Wu, s.65.

¹⁶⁴ 'Putting COSO's Theory into Practice', s.3.

İşletmenin faaliyetlerinin performansının izlenebilmesi ve gözden geçirilebilmesi için düzenli ve ilgili bilgilerin toplanması ve iletilmesi gerekmektedir.¹⁶⁵ Etkili olmak için bilgi sistemleri sadece finansal ve finansal olmayan bilgileri belirlememeli, aynı zamanda bunları işletmenin faaliyetlerini kontrol etmekte işe yarayacak şekilde ve zaman diliminde işlemeli ve raporlamalıdır.¹⁶⁶ Sistemin ürettiği bilginin kalitesi yönetimin idare ile ilgili uygun kararlar alma kabiliyetini ve işletme eylemlerinin kontrolünü etkiler.¹⁶⁷

Bilgi sistemleri uygun personele, faaliyetle, finansal raporlamayla ve mevzuata uygunlukla ilgili sorumluluklarını yürütebilmeleri için gerekli olan uygun bilgiyi sağlamalıdır. Ayrıca bütün çalışanlar (özellikle faaliyet ve finansal raporlama sorumluluğu olanlar) üst yönetimden iç kontrol sorumluluklarının daha ciddiye alınması yönünde açık bir mesaj almalıdır. Çalışanlar görevlerini yerine getirirken beklenmedik bir durumla karşılaştıklarında sadece olayın kendisine değil, olayın sebebine de dikkat etmeleri gerektiğini bilmelidir. Ayrıca kendi görevlerinin diğer çalışanların görevleriyle ilişkisini de bilmelidir. Bu bilgi, bir problemi tanımlamak veya nedenini ve düzeltici önlemi saptamak için önemlidir.

İşletme içerisinde, çalışanların bilgiyi aşağıdan yukarıya doğru iletebilmeleri için kanallar bulunmalıdır. Bu kanalların açık olmasının yanı sıra, yönetimin bu kanallardan gelen bilgiyi alma isteği de olmalıdır. Normal koşullar altında işletmelerde kurulu raporlama kanalları bu tarz bilgi iletimi için uygun olsa da, bu kanalların çalıştırılmadığı durumlarda da ayrı iletişim kanallarının bulunması gerekmektedir.

Bilgi, çalışanların işlerini yapmak için ihtiyaç duydukları bilgiyi ifade ederken, iletişim, bilginin işletmede yukarı, aşağı, yatay, içeri ve dışarı serbestçe akmasıyla ilgilidir. Kontrol ortamında olduğu gibi, denetçiler çalışanlara danışmadan bu bileşeni

¹⁶⁵ Australian National Audit Office (ANAO), “A Framework for Effective Control”, <http://anao.gov.au/director/publications/betterpracguides.cfm>, (19 Temmuz 2007), s.6.

¹⁶⁶ Cömert ve Uzun, s.96.

¹⁶⁷ Cömert ve Uzun, s.100.

değerlendiremezler. Diğer bir deyişle, denetim kanıtı elde etmek için bir öz-değerlendirme sürecinden faydalanılır.¹⁶⁸

2.1.1.1.5. İzleme/Gözleme

İç kontrol sistemlerinin izlenmesine – sistemin zaman içerisindeki performansının kalitesini değerlendirecek bir süreç - ihtiyaç vardır. İzleme/gözleme faaliyetleri, yönetimin, kontrollerin istenildiği biçimde işleyip işlemediğine ve koşullardaki değişimlere uygun biçimde değiştirilip değiştirilmediğine karar vermek üzere iç kontrol performansının kalitesini, sürekli izleme faaliyetleri, bağımsız değerlendirmeler veya ikisinin bileşimi biçiminde değerlendirmesiyle ilgilidir.¹⁶⁹

Sürekli izleme, faaliyet esnasında yerine getirilir, mutlak yönetim ve gözetim faaliyetleri ile çalışanların görevlerini yerine getirirken yaptıkları faaliyetlerden oluşur. Bağımsız değerlendirmelerin saha ve sıklığı temelde risklerin değerlendirmesine ve sürekli izleme yordamlarının etkililiğine bağlıdır. Sürekli izlemenin derecesi ve etkiliği ne kadar fazla ise bağımsız değerlendirmelere o kadar az ihtiyaç duyulur. İç kontrol eksiklikleri alternatif yollarla/hiyerarşi dışındaki kişilere rapor edilebilmeli, ciddi sorunlar ise tepe yönetime ve yönetim kuruluna raporlanabilmelidir. Sürekli izleme kavramı bütün iç kontrol sürecinin eşgüdümünü ve koşullar değiştikçe bu sürecin de değiştirilmesini kapsamaktadır.¹⁷⁰ Sürekli izleme, değişen koşullara dinamik olarak tepki verdiğinden gerçek zamanlı olarak yürütülür ve işletmede yerleşik olduklarından bağımsız değerlendirmeler ile bağlantılı olarak gerçekleştirilen yordamlardan daha etkilidirler. Bağımsız değerlendirmeler olaydan sonra yer aldığı için, sürekli izleme ile problemler daha hızlı belirlenebilir.¹⁷¹

¹⁶⁸ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.2.

¹⁶⁹ Arens, Elder ve Beasley, s.282.

¹⁷⁰ Curtis ve Wu, s.65.

¹⁷¹ Cömert ve Uzun, s.109.

İzleme/gözleme, iç kontrolün etkili olarak işlemeye devam etmesini sağlar. Bu süreç uygun bir zaman temeline dayalı olarak kontrollerin tasarımı, işleyişi ve gerekli önlemlerin alınmasının uygun personel tarafından değerlendirilmesini içerir.¹⁷² Değerlendirilen bilgiler farklı kaynaklardan gelebilir: mevcut iç kontrol çalışmaları, iç denetçi raporları, kontrol faaliyetleriyle ilgili özel raporlar, düzenleyici kurumlar tarafından hazırlanan raporlar, çalışanlardan alınan geri bildirimler ve müşteri şikayetleri gibi.¹⁷³

Kontrollerin izlenmesi/gözlenmesi iç kontrolün bileşenlerinden biridir ve iç kontrol performansının zaman içindeki etkililiğini değerlendirmeyi amaçlayan bir süreçtir. Bu bileşen, belli bir zaman dilimi içinde kontrollerin tasarım ve işleyişinin değerlendirilmesini ve koşullardaki değişikliklere göre gerekli düzeltici önlemlerin alınmasını içermektedir.¹⁷⁴

İzleme/gözleme bileşeni, yöneticilerce günlük gözetim faaliyetlerini, denetçiler ve diğerlerinin dönemsel gözden geçirmelerini ve yönetimin bilinen eksiklikleri işaret etmede kullandıkları süreçleri içerir. İzleme/gözleme, diğer kontrollerin işlediğinden emin olmak için kullanılır, bu da iç denetimin neden sürekli izleme bileşeninin bir parçası olarak düşünüldüğünü açıklamaktadır.¹⁷⁵

2.1.1.2. COSO İç Kontrol Modelinde Roller ve Sorumluluklar

İşletmedeki herkesin iç kontrol için bir sorumluluğu vardır. COSO raporunda roller ve sorumluluklar yönetim kurulu, üst yönetim, iç denetçiler ve diğer personel için ayrı ayrı açıklanmıştır.

¹⁷² Cömert ve Uzun, s.108.

¹⁷³ Arens, Elder ve Beasley, s.282.

¹⁷⁴ <http://www.ifac.org/Members/Downloads/A060Glossary.pdf>, (10 Aralık 2005), s.12.

¹⁷⁵ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006), s.2.

2.1.1.2.1. Yönetim Kurulu

Yönetim kurulu başkanı sistemin sahipliğini üstlenmelidir ve nihai sorumlu kişidir. Diğer bireylerden daha fazla olarak yönetim kurulu başkanı “tepenin tarzını” ortaya koyar, ki bu dürüstlük, etik değerler ve pozitif bir kontrol ortamının diğer faktörlerini etkiler. Büyük bir işletmede yönetim kurulu başkanı bu görevini üst yöneticilere liderlik ve sevk ederek ve onların işletmeyi kontrol etme biçimlerini gözden geçirerek yerine getirir. Üst yöneticiler ise birim işlevlerinden sorumlu personele daha özel iç kontrol politika ve yordamlarının kurulması için sorumluluk dağıtırlar. Daha küçük işletmelerde yönetim kurulu başkanının – genellikle sahip-yöneticinin– etkisi daha doğrudan olmaktadır.

2.1.1.2.2. Üst Yönetim

Üst yönetim, yönetim kuruluna karşı hesap verme sorumluluğundadır, bu yönetişim, kılavuzluk ve gözetim sağlar. Etkili kurul üyeleri tarafsız, yetenekli ve meraklıdır. Ayrıca işletmenin faaliyetleri ve çevresiyle ilgili bilgi sahibidirler, kurul üyeliği sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli zamanı ayırırlar. Yöneticiler bazen kontrolleri önemsemeyebilir, astlardan gelen iletişimi görmezden gelebilir veya bastırabilir, böylece kasten sonuçları saptıran dürüst olmayan bir yönetim ortaya koyabilirler. Aşağıdan yukarıya etkili bir iletişim kanalı olan, yetenekli finans, hukuk ve iç denetim işlevlerine sahip güçlü ve aktif bir yönetim kurulu, böylesi bir problemi tespit etme ve düzeltmede en yüksek başarıyı gösterecektir.

2.1.1.2.3. İç Denetçiler

İç denetçiler kontrol sistemlerinin etkililiğinin değerlendirilmesinde ve sürekli etkililiğe katkı sağlamada önemli bir rol oynarlar. Örgütsel konumu ve işletmedeki yetkisi sebebiyle iç denetim işlevi önemli bir gözetim rolü oynamaktadır.

İç denetim becerileri içinde en temel olanı iç kontrol bilgisidir. Ancak iç kontrolden iç denetçiler değil, yönetim sorumludur. Denetçiler iç kontrollerin nasıl çalıştığı konusunda yönetime bilgi vermekle sorumludurlar.¹⁷⁶

2.1.1.2.4. Diğer Personel

İç kontrol bir ölçüde işletmedeki herkesin sorumluluğundadır ve bu yüzden herkesin gizli veya açık görev tanımının bir parçası olmalıdır. Hemen hemen tüm çalışanlar iç kontrol sisteminde kullanılan bilgiler üretirler veya kontrolü yerine getirmek için gerekli diğer bazı faaliyetleri yürütürler. Ayrıca tüm çalışanlar faaliyetlerdeki sorunları, talimatlara uymayan durumları ve diğer politika ihlalleri veya yasal olmayan faaliyetleri yukarıya iletmekle sorumludurlar.

Bazı dış çevreler de işletmenin amaçlarına ulaşmasına katkıda bulunurlar. Bağımsız denetçiler bağımsız ve tarafsız bir görüşle, finansal tablo denetimi yoluyla doğrudan, yöneticilere ve yönetim kuruluna sorumluluklarını yerine getirirken kullanacakları bilgiler sunarak dolaylı bir biçimde katkıda bulunurlar. İşletmeye iç kontrolü yerine getirirken kullanılacak bilgiler sunan diğer dış çevreler kanun koyucu ve düzenleyici otoriteler, müşteriler ve işletmeyle iş yapan diğerleri, finansal analistler, tahvil derecelendirme kuruluşları ve haber medyası olarak sayılabilir. Ancak söz konusu dış çevreler işletmenin iç kontrol sisteminden sorumlu olmadıkları gibi, parçası da değildirler.

2.1.2. Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI)

Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions) kamu denetimi camiasının şemsiye örgütü olarak faaliyet göstermektedir. Özerk, bağımsız ve politika dışı bir örgüt olan INTOSAI, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konsey’le özel danışmanlık

¹⁷⁶ Hubbard, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006),s.1.

ilişkisi bulunan bir sivil toplum örgütüdür. Daha sonra Küba Sayıştay başkanı olacak olan Emilio Fernandez Camus'un girişimleriyle 1953 yılında kurulan INTOSAI'nin bugün Birleşmiş Milletler üyesi olan (üyelik ön koşulu) 189 tam üyesi ve biri İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) olmak üzere 3 sınırlı üyesi bulunmaktadır.¹⁷⁷ INTOSAI Tüzüğü'ne göre amacı Sayıştaylar arasında kamu denetimi konusunda fikir ve deneyimlerin paylaşılmasını teşvik etmektir.¹⁷⁸

INTOSAI'nin 'Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Rehberi'nde (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector) iç kontrol 'kurumun yönetimi ve personeli tarafından yerine getirilen ve riskleri tespit etmek, kurumun misyonunu gerçekleştirmesi yolunda

- Faaliyetlerin düzenli, etiğe uygun, ekonomik, verimli ve etkili yürütülmesi,
- Hesap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesi,
- İlgili yasa ve düzenlemelere uyumun sağlanması ve
- Kaynakların ziyan, suiistimal ve zarara karşı korunması

genel amaçlarına ulaşma konusunda makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış bütüncül bir süreç' olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁹

2001 yılında Seul'de yapılan 17. Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Kongresi'nde (INCOSAI – International Congress of Supreme Audit Institutions) COSO Raporu ışığında INTOSAI'nin iç kontrol belgesinin (1992 tarihli Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Rehberi - Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector) güncellenmesine karar verilmiştir. COSO modelinin uygulanması ile INTOSAI İç Kontrol Standartları Kurulu'nun amacı sadece iç kontrol kavramını güncellemek değil, aynı zamanda Sayıştaylar arasında da ortak bir iç kontrol

¹⁷⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), "About us", http://www.intosai.org/en/portal/about_us/. (28 Nisan 2009).

¹⁷⁸ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), "Statutes", http://www.intosai.org/en/portal/about_us/statutes/index.php?article_pos=1, (30 Nisan 2009), article 1.

¹⁷⁹ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.6.

anlayışı geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu belge kamu sektörünün karakteristikleri dikkate alınarak hazırlanmıştır.¹⁸⁰

COSO iç kontrol tanımı INTOSAI'nin 1992 tarihli Rehberi ile kıyaslanınca iç kontrol tanımına faaliyetlerin etik boyutunun eklendiği görülmektedir. Etik boyutunun iç kontrol amaçları içinde yer alması, 1990'lardan itibaren etik davranışın öneminin ve kamu sektöründe rüşvet ve hilenin önlenmesi ve ortaya çıkarılmasının daha fazla önem kazanmasıyla haklı çıkmaktadır.

Kamu sektöründeki kaynaklar genellikle kamu parası olduğundan onun kamu çıkarına kullanımı da özel dikkat gerektirmektedir, kamu sektöründe kaynakların korunmasının önemi üzerinde durmak gerekmektedir. INTOSAI İç Kontrol Standartları Kurulunun amacı kamu sektöründe etkili iç kontrolün kurulması ve sürdürülmesi için rehberlik geliştirmektir. Hükümetler bu rehberi kamu kurumlarında iç kontrolün uygulanması ve yürütülmesinde bir temel olarak kullanabilir.

2.1.3. Uluslar arası Ödemeler Bankası

Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS - Bank for International Settlements) uluslar arası parasal ve finansal işbirliğini teşvik eden ve merkez bankalarının bankası olarak hizmet veren uluslar arası bir kuruluştur. 17 Mayıs 1930'da kurulan BIS dünyanın en eski uluslar arası finans kuruluşudur. Genel merkezi İsviçre'nin Basel kentindedir. Bankanın karar yapıcı organları üye merkez bankalarının genel toplantısı, yönetim kurulu, genel müdür ve yürütme kuruludur. Bankanın sermayesi sadece merkez bankalarına aittir.¹⁸¹

¹⁸⁰ http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006), s.3.

¹⁸¹ Bank for International Settlements, "The BIS in profile", <http://www.bis.org/about/profile.pdf>, (12 Nisan 2009), s.1.

Uluslar arası Ödemeler Bankası'na 55 merkez bankası¹⁸² üyedir ve Genel Kurul'a katılıp oy kullanma hakkına sahiptirler. Oy güçleri, sahip oldukları hisse adedine göre belirlenmektedir.¹⁸³

BIS bünyesindeki Basel Bankacılık Denetleme Komitesi (Basel), 1975 yılında Grup On ülkeleri merkez bankası başkanlarınca kurulmuştur. Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nden bankacılık denetleme makamları ve merkez bankalarının üst düzey temsilcilerinden oluşmaktadır.

Basel Bankacılık Denetleme Komitesi'nce yayımlanan "Bankacılık Kuruluşlarında İç Kontrol Sistemleri için Çerçeve" başlıklı çalışma, denetim makamlarına bankaların iç kontrol sistemlerini değerlendirirken kullanacakları ilkeleri ana hatlarıyla ortaya koymak üzere hazırlanmıştır.¹⁸⁴ Çalışmada iç kontrol sistemlerinin değerlendirmesinde kullanılacak ilkeler şöyle sıralanmıştır:

Yönetimin gözetimi ve kontrol kültürü

İlke 1: Yönetim kurulu bankanın iş stratejilerini ve önemli politikalarını dönemsel olarak gözden geçirmeli ve onaylamalı, bankanın karşı karşıya bulunduğu ana riskleri kavramalı, bu riskler için kabul edilebilir düzeyleri belirlemeli ve üst yönetimin riskleri tespit etmek için gerekli önlemleri aldığından emin olmalı, bu riskleri ölçmeli, izlemeli ve kontrol etmeli, örgütsel yapıyı onaylamalı ve üst yönetimin iç kontrol sisteminin etkililiğini izlediğinden emin olmalıdır. Yönetim kurulu, yeterli ve etkili bir iç kontroller sisteminin kurulması ve sürdürülmesinden sorumludur.

¹⁸² Cezayir, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Bosna Hersek, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Çin, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Hong Kong, Macaristan, İzlanda, Hindistan, Endonezya, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Güney Kore, Letonya, Litvanya, Makedonya, Malezya, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Filipinler, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya, Suudi Arabistan, Singapur, Slovakya, Slovenya, Güney Afrika Cumhuriyeti, İspanya, İsveç, İsviçre, Tayland, Türkiye, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri merkez bankaları veya para otoriteleri ile Avrupa Merkez Bankası.

¹⁸³ Bank for International Settlements, "About BIS Organisation and Governance", <http://www.bis.org/about/orggov.htm>, (12 Nisan 2009).

¹⁸⁴ Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, "Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, September 1998, <http://http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (13 Ocak 2005), s.1.

İlke 2: Üst yönetim kurulca onaylanan strateji ve politikaların uygulanmasından; bankanın karşı karşıya bulunduğu riskleri belirleyen, ölçen, izleyen ve kontrol eden süreçleri geliştirmekten; sorumluluk, yetki ve raporlama ilişkilerini açık biçimde belirleyen bir örgütsel yapıyı sağlamaktan; dağıtılan sorumlulukların etkili biçimde yerine getirildiğinden emin olmaktan; uygun iç kontrol politikalarını yürürlüğe koymaktan ve iç kontrol sisteminin yeterlik ve etkililiğini izlemekten sorumlu olmalıdır.

İlke 3: Yönetim kurulu ve üst yönetim yüksek etik ve dürüstlük standartlarını teşvik etmekle ve örgütsel yapı içinde tüm düzeylerdeki personele iç kontrollerin önemini vurgulayan ve gösteren bir kültür yaratmakla sorumludur. Bankacılık kuruluşundaki tüm çalışanlar iç kontrol sürecindeki rollerini anlamalı ve sürece tam olarak katılmalıdır.

Riskin Tanınması ve Değerlendirilmesi

İlke 4: Etkili bir iç kontrol sistemi, bankanın amaçlarına ulaşmasını olumsuz yönde etkileyebilecek önemli risklerin tanınmasını ve sürekli olarak değerlendirilmesini gerektirir. Bu değerlendirme bankanın karşı karşıya bulunduğu tüm riskleri (kredi riski, ülke ve transfer riski, piyasa riski, faiz oranı riski, likidite riski, operasyonel risk, hukuksal risk ve itibar riski gibi) içermelidir. İç kontroller yeni veya daha önceden kontrol edilmeyen riskleri uygun biçimde işaret etmesi için gözden geçirilebilir.

Kontrol faaliyetleri ve görev dağılımı:

İlke 5: Kontrol faaliyetleri bankanın günlük faaliyetlerinin bütünleyici bir parçası olmalıdır. Etkili bir iç kontrol sistemi işletmede her düzeyde kontrol faaliyetlerinin tanımlandığı uygun bir kontrol yapısının kurulmasını gerektirir. Bunlar arasında üst düzey gözden geçirmeler, farklı birim ve bölümler için uygun faaliyet kontrolleri, risk sınırlarına uygunluğun kontrol edilmesi ve uygunsuzlukların izlenmesi, onay ve yetkilendirme sistemi ve doğrulama ve uzlaşma sistemi sayılabilir.

İlke 6: Etkili bir iç kontrol sistemi görevlerin ayrılığı ilkesine uyulmasını ve çalışanlara birbiriyle çatışan sorumluluklar yüklenmemesini gerektirir. Olası çıkar çatışması alanları belirlenmeli, en aza indirilmeli ve dikkatli ve bağımsız bir izlemeye tabi tutulmalıdır.

Bilgi ve iletişim

İlke 7: Etkili bir iç kontrol sistemi yeterli ve ayrıntılı iç finansal, operasyonel ve uygunluk verilerinin olmasını, ayrıca karar verme süreciyle ilgili olay ve koşullar

hakkında dış piyasa bilgilerinin verilmesini gerektirir. Bilgi; güvenilir, zamanında, erişimi kolay ve birbiriyle tutarlı biçimde sunulmalıdır.

İlke 8: Etkili bir iç kontrol sistemi bankanın tüm önemli faaliyetlerini içine alan güvenilir bir bilgi sisteminin varlığını gerektirir. Bu sistemler, verileri elektronik ortamda depolayan ve kullananlar dahil, güvenli olmalı, bağımsız biçimde izlenmeli ve olası kriz durumlarına karşı yeterince desteklenmelidir.

İlke 9: Etkili bir iç kontrol sistemi tüm çalışanların kendi görev ve sorumluluklarını etkileyen politika ve yordamları anlamalarını, onlara bağlı kalmalarını ve ilgili başka bilgilerin uygun kişiye ulaşmasını güvence altına alacak etkili iletişim kanallarının kurulmasını gerektirir.

Faaliyetlerin sürekli izlenmesi ve kusurların düzeltilmesi

İlke 10: Bankanın iç kontrollerinin etkililiği sürekli biçimde izlenmelidir. Anahtar risklerin izlenmesi, ilgili birimlerin ve iç denetimin dönemsel değerlendirmeleri kadar bankanın günlük faaliyetlerinin bir parçası olmalıdır.

İlke 11: İç kontrol sisteminin, faaliyetlerinde bağımsız, uygun biçimde eğitilmiş ve yetkin çalışanlarca gerçekleştirilen etkili ve ayrıntılı bir iç denetimi olmalıdır. İç denetim işlevi, iç kontroller sisteminin sürekli izlenmesinin bir parçası olarak, doğrudan yönetim kuruluna veya kurulun denetim komitesine ve üst yönetime rapor vermelidir.

İlke 12: İç kontrol kusurları, ister ilgili birim yönetimi, ister iç denetim isterse de diğer kontrol personelince ortaya çıkarılmış olsun, uygun yönetim kademesine zamanında raporlanmalıdır. Önemli iç kontrol kusurları üst yönetime ve yönetim kuruluna raporlanmalıdır.

Birçok ülkede bankalarca kullanılan bir yöntem, sorumluluklarını yerine getirirken yönetim kuruluna yardım etmek üzere bağımsız bir denetim komitesinin kurulmasıdır. Denetim komitesinin kurulması tüm yöneticilerin zamanını almaksızın bilgi ve raporların ayrıntılı biçimde incelenmesini sağlar. Denetim komitesi finansal raporlama sürecinin ve iç kontrol sisteminin izlenmesinden sorumludur. Bu sorumluluğun bir parçası olarak denetim komitesi bankanın iç denetim biriminin faaliyetlerini izler, birimle doğrudan bağlantı halinde olur; bağımsız denetçileri işe alır ve onlarla banka arasındaki iletişimi sağlar. Bazı ülkelerde komite, çoğunluğunun ya da

tamamının dışarıdan atandığı, finansal raporlama ve iç kontroller hakkında bilgi sahibi yöneticilerden (banka veya iştiraklerinden birinde çalışmayan kurul üyeleri) oluşmaktadır.¹⁸⁵

Kontrol faaliyetleri yönetim ve diğer personel tarafından, günlük faaliyetlere ek bir faaliyet yerine, günlük faaliyetlerin bir parçası olarak görüldüğü zaman en etkili halini alır. Kontroller günlük faaliyetlere ek bir faaliyet olarak görüldüğünde genellikle daha az önemli olarak algılanır ve kısa bir sürede işlemlerini tamamlama baskısı hissettiğinde çalışanlarca yerine getirilmeyebilir. Ayrıca, günlük faaliyetlerin bütünlüycü bir parçası olan kontroller değişen koşullara daha hızlı tepki verilmesini sağlar ve gereksiz maliyetleri önler. Banka içinde uygun kontrol kültürünü geliştirmenin parçası olarak, üst yönetim, yeterli kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm çalışanların günlük faaliyetlerinin bütünlüycü bir parçası olduğundan emin olmalıdırlar.¹⁸⁶

Üst yönetimin, bankanın farklı faaliyet ve birimleri için uygun politika ve yordamlar koyması tek başına yeterli değildir. Bankadaki tüm alanların bu politika ve yordamlara uygun hareket ettiğinden ve var olan politika ve yordamların da yeterli olduğundan emin olmak zorundadırlar. Bu, genel olarak iç denetim işlevinin ana rollerinden biridir.¹⁸⁷

2.1.4. Uluslar arası Para Fonu (IMF)

Uluslar arası Para Fonu (IMF – International Monetary Fund), 185 ülkenin üyesi bulunduğu, küresel parasal işbirliğini güçlendirmek, finansal istikrarı güvence altına almak, uluslar arası ticareti kolaylaştırmak, yüksek istihdam ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve dünyada fakirliği azaltmak için çalışan bir

¹⁸⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (13 Ocak 2005), s.11.

¹⁸⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (13 Ocak 2005), s.16.

¹⁸⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (13 Ocak 2005), s.16.

kuruluşur.¹⁸⁸ IMF, Birleşmiş Milletler'in kendi yönetmeliği, kendi yönetsel yapısı ve kendi finansmanı olan bir ajansdır.¹⁸⁹

IMF Ana sözleşmesi hükümleri uyarınca, her üye ülke Fon ile ilişkilerini Hazine, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası aracılığı ile sürdürmek zorundadır. Türkiye'nin IMF ile ilişkilerinde "mali ajan" görevini Hazine Müsteşarlığı yerine getirmektedir.¹⁹⁰

IMF'nin en üst karar organı olan Governörler Kurulu, her üye ülkeden bir adet guvernör ve bir adet guvernör vekilinin katılımıyla oluşmaktadır. Governörler üye ülkelere atanmaktadır ve genellikle maliye bakanı veya merkez bankası başkanları bu görevi yürütmektedir. Türkiye'yi IMF Governörler Kurulu'nda Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı (guvernör) ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı (guvernör vekili) temsil etmektedir.¹⁹¹ Governörler Kurulu genelde yılda bir kez toplanmaktadır.¹⁹²

IMF tarafından yayımlanan "Merkez Bankalarında Kurumsal Yönetim ve Şeffaflık Uygulamalarının Desteklenmesinde İç Kontrol ve Denetim Sistemlerinin Rolü" başlıklı çalışmada¹⁹³ iç denetçiler tarafından yeterliği gözden geçirilmiş etkili ve verimli bir iç kontrol sisteminin; para politikasının oluşturulması, karar alma sürecinde dürüstlüğün sağlanması ve karar alma otoritesinin elindeki bilginin güvenliğinin sağlanması açılarından son derece önemli olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, etkili bir iç kontrol sisteminin eksikliğinin, politika kararlarının ya da önemli ve gizli nitelikteki

¹⁸⁸ International Monetary Fund (IMF), About the IMF, <http://www.imf.org/external/about.htm>, (17 Nisan 2009).

¹⁸⁹ International Monetary Fund (IMF), Overview, <http://www.imf.org/external/about/overview.htm>, (17 Nisan 2009).

¹⁹⁰ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sıkça Sorulan Sorular, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php#MBhukuki>, (19 Nisan 2009).

¹⁹¹ International Monetary Fund (IMF), IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm#3>. (18 Nisan 2009), s.1.

¹⁹² <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>, (18 Nisan 2009), s.1.

¹⁹³ International Monetary Fund (IMF), The Role of Internal Control and Audit Systems in Supporting Central Bank Governance and Transparency, July 1999.

banka kararlarının zamanından önce piyasaya sızdırılmasına sebep olabileceği ve bunun da merkez bankalarının kredibilitelerini olumsuz etkileyebileceği de belirtilmektedir. Çalışmada, iç denetçiler tarafından bu sürece ilişkin yapılacak kontrol değerlendirme faaliyetinin alınan kararın sorgulanmasına değil söz konusu karar alma sürecinin önceden iyi tanımlanmış ilkelere dayanıp dayanmadığı ve yönetim tarafından tasarlanan kontrollerin işletilip işletilmediğine yönelik olduğu da belirtilmektedir.¹⁹⁴

2.2. İç Denetimle İlgili Uluslar arası Düzenlemeler

2.2.1. İç Denetçiler Enstitüsü

1941’de kurulan İç Denetçiler Enstitüsü (IIA – The Institute of Internal Auditors) uluslar arası bir meslek örgütü olup merkezi Amerika Birleşik Devletleri’nin Florida eyaleti Altamonte Springs kentindedir. IIA, iç denetim mesleğinin küresel sesi, kabul edilen otoritesi, tanınmış lideri, baş savunucusu ve birincil eğitmenidir. IIA üyeleri iç denetim, risk yönetimi, kurumsal yönetim, iç kontrol, bilgi teknolojileri denetimi, eğitim ve güvenlik konularında çalışmaktadır.¹⁹⁵

IIA, iç denetimin büyümesine bir yanıt ve şirketlerin ve kamu kuruluşlarının artan hacim ve karmaşıklıklarının sonucunda ortaya çıkan yeni yönetim gereksinimlerine bir tepki olarak gelişmiştir. IIA’nın kuruluşundan önceki yıllarda işletmelerin büyüme ve genişlemeleri, kontrol edilmelerini ve faaliyetlerinin verimliliğinin sağlanmasını gittikçe daha zor hale getirmiştir. Savaş ekonomisine geçiş nedeniyle işletmelerin planlama, malzeme ve işgücü temini, hükümet düzenlemelerine uyum ve maliyet bulgularına daha fazla önem verme davranışlarında artış yaşanmıştır. Yönetimler kendi sorumluluk alanlarındaki faaliyetlerde neler olup bittiğini fiziki olarak gözlemlemenin olanaksız olduğunu fark etmişlerdir. Bu yeni sorunlarla baş etmek üzere, yönetimler yeni ve özel birtakım personeli neler olup bittiği konusunda

¹⁹⁴ International Monetary Fund (IMF), The Role of Internal Control and Audit Systems in Supporting Central Bank Governance and Transparency, July 1999, s.24-26.

¹⁹⁵ The Institute of Internal Auditors (IIA), About the Institute, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/>, (16 Mart 2009), s.1.

raporlama yapmak ve nedenlerini araştırmak üzere görevlendirmeye başlamıştır. Bu yeni çalışanlar günümüzde ‘i denetçiler’ olarak bilinmektedir.¹⁹⁶

North American Company'nin iç denetim biriminin başkanı olan John B. Thurston iç denetim işlevinin tanınması ve anlaşılması için güçlü bir kamuoyu oluşturmaya çalışan ilk kişilerdendir ve Enstitü'nn kuruluşunda en çok emek veren kişi olarak anılmaktadır. Thurston düşüncelerini Columbia Mühendislik Őirketi'nin genel denetçisi olan Robert B. Milne ve eski denetçi, Columbia niversitesi ğretim yesi ve i denetimle ilgili ilk kitabın yazarı Victor Z. Brink ile paylaşmıştır. Thurston, Milne ve Brink organizasyon komitesi olarak, arkadaşları ve sektörden, muhasebe firmalarından ve başka sektörlerden çalışma arkadaşları olan 40 kişiyle temasa geçip 25'ini i denetçiler için kurulacak yeni örgütün kuruluşunda rol oynamaya ikna etmişlerdir. Bu kişilerden 17'sinin katılımıyla 23 Eylül 1941'de New York'ta Williams Club'da yapılan örgütsel toplantıda i denetçiler için yeni bir mesleki örgütün kurulması konusunda anlaşılmıştır. Thurston geçici organizasyon yöneticisi olarak, Consolidated Edison Co. Őirketinden Arthur E. Hald ise esas mukavele ve yönetmeliğinin hazırlanmasından sorumlu olarak atanmıştır. 17 Kasım 1941'de IIA'nın kuruluş belgesi düzenlenerek resmen kurulmuş, Enstitü kar amacı gütmeyen bir yelik Őirketi (sendikalar veya bazı dinsel dernekler gibi) olarak tanınmış ve özel amaçları tanımlanmıştır.¹⁹⁷

İ Denetçiler Enstitüsü i denetimi ‘bir işletmenin faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değeri katmak amacıyla tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyeti’ olarak tanımlamaktadır. Tanıma göre ‘i denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkililiğini değeriendirmek ve geliştirmek için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek işletmenin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.’¹⁹⁸

İ denetim işlevi bir işletmenin risk yönetimi, kontrol ve yönetişim süreçlerinin

¹⁹⁶ The Institute of Internal Auditors (IIA), IIA History and Milestones, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/history-milestones/>, (18 Mart 2009), s.1.

¹⁹⁷ <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/history-milestones/>, (18 Mart 2009), s.2.

¹⁹⁸ Baumgartner ve Hamilton, s.34.

- Risklerin uygun biçimde tespit edilip yönetilmesi,
- Değişik yönetim grupları arasında gerekli etkileşimin olması,
- Önemli finansal, yönetsel ve faaliyetle ilgili bilgilerin doğru, güvenilir ve zamanlı olması,
- Çalışanların politika, standart, yordam ve ilgili yasa ve düzenlemelere uygun biçimde davranması,
- Kaynakların ekonomik biçimde temin edilmesi, verimli kullanılması ve yeterli derecede korunması,
- Program, plan ve amaçlara ulaşılması,
- İşletmenin kontrol süreçlerinin kalite ve sürekli gelişimi desteklemesi ve
- İşletmeyi etkileyen önemli yasal ve diğer düzenleme konularının bilinmesi ve izlenmesi

konularında güvence sağlayıp sağlamadığının belirlenmesine yardımcı olur.¹⁹⁹

İç denetim sorumlulukları arasında esnek bir yıllık denetim planının oluşturulması, denetim faaliyet sonuçlarını özetleyen periyodik raporların denetim komitesi ve yönetime sunulması ve denetim komitesine önemli ölçüm amaç ve sonuçlarının listesinin sunulması yer almaktadır. Ayrıca, önem arz eden yeni veya değişen işlev, hizmet, süreç, faaliyet ve kontrollerin değerlendirilmesi de iç denetimin sorumlulukları arasındadır. İç denetim ayrıca şüpheli hileli faaliyetlerin soruşturulmasına da yardımcı olur.²⁰⁰

İç denetim işlevinin nasıl kurulacağı işletmenin yönetim kurulu yapısına, örgütsel yapısına, yönetsel becerilere, büyüklüğüne, uyum programına ve başka birçok faktöre bağlıdır. Aşağıdaki genel kurallar iyi bir başlangıç teşkil eder:²⁰¹

- Kurul düzeyinde onay alınması,
- Denetim komitesi oluşturulması,
- Denetim komitesi yönetmeliği hazırlanması,

¹⁹⁹ Baumgartner ve Hamilton, s.34-35.

²⁰⁰ Baumgartner ve Hamilton, s.35.

²⁰¹ Baumgartner ve Hamilton, s.36.

- İç denetim yönetmeliği hazırlanması,
- İç denetim için gerekli kaynakların tespit edilmesi,
- Risk değerlendirmesi yapılması,
- İç denetim planı oluşturulması.

İç denetim faaliyetleri farklı yasal ve kültürel ortamlarda; değişik amaç, ölçek, karmaşıklık ve yapıdaki işletme/kurumlarda; işletme/kurum içinden veya dışından kişilerce yerine getirilir.²⁰² IIA, iç denetimin mesleki uygulamasına rehberlik etmek üzere Uluslar arası Standartlar yayımlamıştır ve yasa veya düzenlemelerin, iç denetçileri veya iç denetim faaliyetlerini Standartlar'ın belli bazı bölümlerine uymalarını yasaklamaları durumunda kalan bölümlerine uyulmasını ve gerekli açıklamaların yapılmasını kabul etmektedir. Eğer Standartlar başka kurumların standartlarıyla birlikte kullanılıyorsa iç denetim yazışmalarında diğer standartlara da atıf yapılmalıdır. Ancak, IIA Standartları ile diğer standartlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkarsa iç denetçiler ve iç denetim faaliyetinin IIA Standartları'na uyması zorunludur, diğer standartların daha sınırlayıcı olması durumunda ise diğer standartların kullanılabileceği düzenlenmiştir.²⁰³

Standartlarda özel anlamları olan kavramlar kullanılmıştır. Kayıtsız şartsız bir zorunluluğu ifade etmek için gereklilik kipi (-meli/-malı) (“must”) kullanılmaktadır. IIA'daki belli başlı gözden geçirmelerden biri, standartlara uyumun zorunlu olmadığı ancak öyle olmasının beklendiği durumlarda, mesleki görüş bildirirken koşullar sapmayı doğrulamıyorsa daha hafif bir gereklilik anlamını verecek ‘should’ sözcüğünün eklenmesidir.²⁰⁴

²⁰² J. Whitley, “IIA Standards Revised”, *Internal Auditor*, February 2004, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_1_61/ai_n6152493, (12 Temmuz 2006), s.1.

²⁰³ The Institute of Internal Auditors (IIA), “Introduction to International Standards”, January 2009, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=54443>, (20 Şubat 2009), s.1.

²⁰⁴ Whitley, s.1.

Standartların amaçları şöyle sıralanmıştır.²⁰⁵

1. İç denetim uygulamasını olması gerektiği gibi temsil eden temel ilkeleri tanımlamak,
2. Katma değerli iç denetim faaliyetlerini teşvik etmeye ve hayata geçirmeye yönelik bir çerçeve oluşturmak,
3. İç denetim performansının değerlendirilmesine uygun bir zemin oluşturmak,
4. Gelişmiş kurumsal süreç ve faaliyetleri canlandırmak.

Standartlar “Nitelik Standartları” ve “Performans Standartları” olarak ayrılmıştır. Nitelik Standartları iç denetimi gerçekleştiren organizasyon ve bireylerin niteliklerine yönelik iken, Performans Standartları iç denetimin doğasını tanımlamakta ve söz konusu hizmetlerin performansını ölçmede kullanılabilecek kalite ölçütleri sağlamaktadır. Nitelik ve Performans Standartları tüm iç denetim hizmetlerine uygulanabilmektedir. Bu standartlara ilave olarak Uygulama Standartları hazırlanmıştır, güvence ve danışmanlık faaliyetlerine uygulanabilecek koşullar sunulmuştur.²⁰⁶

2.2.1.1. Nitelik Standartları

IIA tarafından yayımlanan uluslar arası iç denetim meslek standartlarından nitelik standartları aşağıdaki gibi açıklanmıştır:²⁰⁷

1. İç denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumluluğu iç denetim yönetmeliğinde iç denetim tanımı, etik kurallar ve Standartlara uyumlu olarak resmen tanımlanmalıdır. Yönetmelik iç denetim faaliyetinin işletme/kurum içindeki konumunu belirler, denetimlerle ilgili olarak kayıtlara, personele ve fiziksel varlıklara erişim konusunda yetki verir ve

²⁰⁵ Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE) ve The Institute of Internal Auditors (IIA), **Uluslar arası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi**, İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları No:3, s.3.

²⁰⁶ <http://www.theiia.org/download.cfm?file=54443>, (20 Şubat 2009), s.1-2.

²⁰⁷ The Institute of Internal Auditors (IIA), “International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)”, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=44789>, (IPPF_Standards_01.09), (12 Nisan 2009), s.1-6.

iç denetimin kapsamını tanımlar. Yönetmelik kurul tarafından onaylanmalıdır.

2. İç denetim yönetmeliğinde iç denetim tanımı, etik kurallar ve Standartların zorunlu olduğu kabul edilmelidir.
3. İç denetim faaliyeti bağımsız olmalıdır, iç denetçiler işlerini yaparken tarafsız olmalıdırlar. Bağımsızlık, iç denetim faaliyetinin yapılabirliğini veya denetim yöneticisinin sorumluluklarının önyargısız biçimde yürütmesini tehdit eden koşullardan uzak olunmasını ifade eder. Bu amaçla denetim yöneticisinin üst yönetime ve kurula doğrudan ve kısıtlama olmaksızın erişiminin olması gerekmektedir. Tarafsızlık iç denetçilerin yaptıkları işlerin sonuçlarına inandıkları ve kalite adına uzlaşmanın olmadığı önyargısız bir zihinsel tutumdur. Tarafsızlık, iç denetçilerin denetimle ilgili konularda kendi yargılarını başkalarınınkine kıyasla ikinci plana atmamalarını gerektirmektedir.
4. Denetim yöneticisi işletme/kurum içinde iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını yerine getirmesine olanak sağlayacak bir düzeye raporlama yapmalıdır. İç denetim faaliyetinin örgütsel bağımsızlığı en azından yılda bir kez denetim yöneticisi tarafından doğrulanmalıdır.
5. Denetim yöneticisi iletişim ve bağlantısını doğrudan kurulla kurmalıdır.
6. İç denetçiler adil ve önyargısız bir tutum içinde bulunmalı, çıkar çatışmasından uzak durmalıdır.
7. Bağımsızlık ve tarafsızlık ister görünürde ister gerçekte zayıflarsa, bunun ayrıntıları ilgili taraflara açıklanmalıdır. Bu bağlamda iç denetçi, daha önceden sorumlusu olduğu faaliyetlerle ilgili değerlendirme yapmamalıdır. Ancak bu nitelikteki faaliyetlerle ilgili danışmanlık hizmeti sunabilirler.
8. İç denetçiler bireysel sorumluluklarını yerine getirmek için gereken bilgi, beceri ve diğer yetkinliklere sahip olmalıdır. İç denetçiler makul derecede ihtiyatlı ve yetkin bir iç denetçiden beklenen dikkat ve beceriyi göstermelidir. Mesleki özen, yanılmazlık anlamına gelmemektedir.
9. İç denetçiler bilgi, beceri ve diğer yetkinliklerini sürekli mesleki gelişim yoluyla artırmalıdır.

10. Denetim yöneticisi iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini içine alan bir kalite güvence ve geliştirme programını geliştirmeli ve sürdürmelidir.
11. Kalite güvence ve geliştirme programı iç ve dış değerlendirmeleri içermelidir. İç değerlendirmeler, iç denetim faaliyetinin performansının sürekli izlenmesi ve öz değerlendirme veya iç denetim uygulamaları konusunda yeterli bilgi sahibi üçüncü kişilerce yapılacak dönemsel gözden geçirmeleri içermelidir. Dış değerlendirmeler en azından beş yılda bir işletme/kurum dışından nitelikli ve bağımsız bir incelemeçi veya inceleme ekibince yapılmalıdır.
12. Denetim yöneticisi kalite güvence ve geliştirme programının sonuçları hakkında üst yönetime ve kurula bilgi verir.
13. Denetim yöneticisi, ancak ve ancak kalite güvence ve geliştirme programının sonuçları tarafından destekleniyorsa, iç denetim faaliyetinin Uluslar arası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartlarına uyumlu olduğunu ifade edebilir.
14. İç denetim tanımı, etik kurallar veya Standartlara uygunsuzluk, iç denetim faaliyetlerinin kapsamını veya yürütülmesini etkiliyorsa denetim yöneticisi bu uygunsuzluğu ve etkilerini üst yönetime ve kurula açıklamalıdır.

2.2.1.2. Çalışma Standartları

IIA çalışma* standartları kısaca şunlardır.²⁰⁸

1. Denetim yöneticisi iç denetim faaliyetini işletme/kuruma değer kattığından emin olmak üzere etkili biçimde yönetmelidir. Eğer iç denetim faaliyetinin çalışma sonuçları yönetmelikte belirtilen amaç ve sorumluluğa ulaşıyorsa, iç denetim faaliyeti iç denetim tanımı ve Standartlara uygunsa ve iç denetim faaliyetinin parçası olan bireyler etik

* Cömert, "Performans Standartları"nı iç denetim faaliyetlerini ifade edecek şekilde "Çalışma Standartları" olarak adlandırmıştır. Bu standartlar iç denetim faaliyetinin nasıl yürütülmesi gerektiğini açıklayan standartlardır. Bkz. Cömert ve Uzun, s.148.

²⁰⁸ <http://www.theiia.org/download.cfm?file=44789>, (IPPF_Standards_01.09), (12 Nisan 2009), s.7-15.

kurallara ve Standartlara uyum gösteriyorsa iç denetim faaliyetinin etkili biçimde yönetildiği söylenebilir.

2. Denetim yöneticisi işletme/kurumun amaçlarıyla uyumlu biçimde, iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirlemek üzere risk tabanlı planlarını hazırlamalıdır.
3. Denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetinin planlarını ve kaynak gereksinimlerini incelenmek ve onaylanmak üzere üst yönetime ve kurula iletmelidir. Ayrıca, kaynak kısıtlamalarının etkilerini de bildirmelidir.
4. Denetim yöneticisi iç denetim kaynaklarının onaylanan planı başarmak için uygun ve yeterli olduğu ve etkili bir biçimde konuşlandırıldığından emin olmalıdır.
5. Denetim yöneticisi iç denetim faaliyetine rehberlik etmek üzere politika ve yordamlar oluşturmalıdır.
6. Denetim yöneticisi, içeriğin düzgün olmasını sağlamak ve emek tekrarını en aza indirmek için diğer iç ve dış güvence ve danışmanlık hizmet sağlayıcılarıyla bilgiyi paylaşmalı ve faaliyetlerini eşgüdümlü yürütmelidir.
7. Denetim yöneticisi iç denetim faaliyetinin amacı, yetkisi, sorumluluğu ve plana göre performansı hakkında üst yönetime ve kurula dönemsel rapor sunmalıdır. Raporlamaya hile riski dahil önemli risk ve kontrol başlıkları, yönetişim konuları ve üst yönetim ve kurulca ihtiyaç duyulan veya talep edilen diğer hususları da dahil etmelidir.
8. İç denetim faaliyeti sistematik ve disipline bir yaklaşımla kurumsal yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin geliştirilmesi için değerlendirme yapmalı ve onlara katkıda bulunmalıdır.
9. İç denetim faaliyeti işletme/kurumda uygun etik ve değerleri teşvik etme, örgütsel performans yönetimi ve hesap verebilirliğin etkili olduğundan emin olma, risk ve kontrol bilgilerini işletme/kurumun ilgili birimlerine iletme ve kurul, iç ve bağımsız denetçiler ve yönetim arasındaki faaliyetlerin eşgüdümünü ve iletişimi sağlama amaçlarının

başarılmasında kurumsal yönetim süreçlerinin geliştirilmesi için değerlendirme yapmalı ve önerilerde bulunmalıdır.

10. İç denetim faaliyeti risk yönetimi süreçlerinin etkililiğini değerlendirmeli ve geliştirilmesine katkıda bulunmalıdır.
11. İç denetim faaliyeti etkili iç kontroller oluşturma konusunda işletme/kuruma etkililik ve verimliliklerini değerlendirmek ve sürekli geliştirilmelerini teşvik etmek suretiyle yardım etmelidir.
12. İç denetçiler her bir denetim anlaşması için amaçları, kapsamı, zamanlamayı ve kaynak dağılımını içeren bir plan yapmalı ve belgelendirmelidir.
13. İç denetçiler planlama yaparken; incelenecek faaliyetin amaçlarını ve faaliyetin performansını kontrol etme yollarını; faaliyete, amaçlarına, kaynaklarına ve operasyonlarına dönük önemli riskleri ve riskin olası etkisini kabul edilebilir bir düzeyde tutma yollarını; ilgili kontrol yapı/modeline kıyasla faaliyetin risk yönetiminin ve kontrol süreçlerinin yeterliği ile etkililiğini ve faaliyetin risk yönetimi ve kontrol süreçlerinde önemli iyileştirmeler yapma fırsatlarını hesaba katmalıdır.
14. İç denetçiler denetim anlaşmasının amaçlarına ulaşmak için yeterli, güvenilir, ilgili ve kullanışlı bilgileri tanımlamalı, analiz etmeli, değerlendirmeli ve belgelemelidir.
15. İç denetçiler denetim anlaşması sonuçlarını (amaçlar ve kapsam, uygulanabilir yargılar, öneriler ve eylem planları) raporlamalıdır. Bu raporlamalar doğru, tarafsız, açık, kısa ve öz, yapıcı, eksiksiz ve doğru zamanlı olmalıdır.
16. Denetim yöneticisi sonuçları ilgili taraflara bildirmelidir.
17. Denetim yöneticisi yönetime bildirilen sonuçların gidişatını izleyecek bir sistem kurmalıdır.

2.2.2. Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI)

Kamu yönetimlerinin hangi denetim standartlarını sağlamaları gerektiği konusunda uzlaşma yolunda ilerleme gözlemlenmektedir. Gerek Uluslar arası Yüksek Denetim Kuruluşları (Sayıştaylar) Örgütü (INTOSAI) gerekse de İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) denetim ve muhasebe mesleğine kılavuzluk edecek denetim standartları yayımlamıştır. Bu standartların uygulanma zorunluluğu bulunmamakta, ancak “en iyi uygulama”ları yansıttıkları kabul edilmektedir. Bu nedenle ülkelerin kendi kamu sektörü denetim standartlarını geliştirirken bu uluslar arası standartlarla tutarlı olmaları beklenmektedir. Bu durum özellikle, kurumlarını OECD üyesi ülkelerdeki kurumlara uygun hale getirmeye çalışan, gelişmekte olan ülkelere uymaktadır.²⁰⁹

2.2.3. Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS) İç Denetim İlkeleri

BIS’in Ağustos 2001’de yayımladığı “Bankalarda İç Denetim ve Yöneticilerin Denetçilerle İlişkisi” başlıklı raporuna göre bankacılık kuruluşlarında yeterli iç kontroller, işletme içerisinde kontrol sistemlerini bağımsız olarak değerlendirecek etkili bir iç denetim işlevi ile güçlendirilmelidir. Etkili bir iç denetim işlevi, banka yöneticileri kadar banka yönetim kurulu için de iç kontrol sisteminin kalitesi hakkında değerli bir bilgi kaynağıdır.²¹⁰

Bankacılık sektöründe özellikle iç denetim işlevi için önemli olan bağımsızlık ve tarafsızlık, iç denetim biriminin danışmanlık faaliyetinde bulunması imkanını ortadan kaldırmamaktadır. İç kontrollerin geliştirilmesi konusunda tepe yönetime danışmanlık yapmak, kontroller uygulamaya konulacağı zaman yönetimin bilgiye dayalı karar vermesini sağlayan düşük maliyetli bir yoldur. Ancak, diğer danışmanlık biçimleri, banka içinde finansal raporlama üzerindeki kontroller dahil iç kontrol sistemlerini test etmek ve değerlendirmek üzere kurulmuş bağımsız bir değerlendirme

²⁰⁹ Jack Diamond, “The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective”, **IMF Working Paper WP/02/94**, International Monetary Fund (IMF), May 2002, s.4.

²¹⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.1.

işlevi olan iç denetimin temel işlevi yanında yardımcı bir işlev olmalıdır. İç denetçiler, kurulacak iç kontroller konusunda tepe yönetime danışmanlık sunsa bile, tepe yönetim tarafından veya onun idaresinde yerine getirilen iç kontrolleri analiz etmek veya eleştirmekten engellenmemelidirler.²¹¹

Banka yönetim kurulu, tepe yönetimin yeterli ve etkili iç kontroller sistemi kurması ve sürdürmesini garantiye alma konusunda tek sorumluluk sahibidir. Burada iç kontroller sistemi, banka faaliyetlerinin çeşitli risklerini değerlendiren bir ölçme sistemi, risklerle bankanın sermayesini ilişkilendiren bir sistem ve yasalar, düzenlemeler ve yönetsel ve iç politikalarla uyumu gözetin uygun metotlar bütünüdür.²¹²

Yönetim kurulu, (açık biçimde tanımlanmış amaçlar ışığında) işletmenin faaliyetlerini düzenli ve ihtiyatlı bir biçimde yürüttüğünden emin olmak için bankanın yeterli bir iç kontroller sistemi kurup kurmadığını düzenli olarak tahkik etmelidir. Kurul ayrıca, bankanın risklerle bankanın sermaye düzeyi arasında ilişkilendirme yapan bir sistem geliştirip geliştirmedini de düzenli olarak tahkik etmelidir. Son olarak yönetim kurulu, bankanın işletme amaçlarına ulaşma yolunda maruz kaldığı riskleri ortaya koyan ve yeterli düzeyde kontrol eden; finansal ve yönetsel bilgilerin dürüstlüğü, güvenilirliğini ve zamanındalığını test eden ve kanun ve düzenlemelere, yönetsel politikalara, iç plan, politika ve yordamlara uygunluğunu gözetin süreçlere sahip olduğundan emin olmalıdır.²¹³

BIS raporuna göre bankanın üst yönetimi bankanın maruz kaldığı riskleri ortaya koyan, ölçen, gözetin ve kontrol eden süreçler geliştirmekle sorumludur. Yılda en az bir kez, üst yönetim, yönetim kuruluna iç kontrol sistemi ile sermaye değerlendirme yordamının amaçları ve performansı hakkında rapor sunmalıdır. Üst yönetim sorumluluk, yetki ve raporlama ilişkilerini belirleyen ve dağıtılan sorumlulukların etkili bir biçimde yerine getirilmesini sağlayan bir örgütsel yapıyı

²¹¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.2.

²¹² <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.2.

²¹³ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.2-3.

sürdürmelidir. Son olarak üst yönetim, uygun iç kontrol politikalarını tesis etmeli ve iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkililiğini gözetmelidir.²¹⁴

BIS'e göre iç denetim, bankanın iç kontroller sistemi ve iç sermaye değerlendirme yordamının sürekli gözetiminin bir parçasıdır, çünkü iç denetim, bankanın kurulu politika ve yordamlarının yeterliliği ve onlara uygunluk konularında bağımsız bir değerlendirme sunmaktadır. İç denetim işlevi üst yönetime ve yönetim kuruluna yukarıda sayılan sorumluluklarını etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri konusunda da yardımcı olur.²¹⁵

BIS raporunda iç denetimin amaçları genel bir bakış açısıyla şöyle sıralanmıştır.²¹⁶

- İç kontrol sistemlerinin yeterliliği ve etkililiğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,
- Risk yönetim yordamları ve risk değerlendirme metodolojilerinin uygulamalarının ve etkililiğinin gözden geçirilmesi,
- Elektronik bilgi sistemleri ve elektronik bankacılık hizmetleri dahil, yönetim ve finansal bilgi sistemlerinin gözden geçirilmesi,
- Muhasebe kayıtları ile finansal raporların doğruluk ve güvenilirliğinin gözden geçirilmesi,
- Varlıkları muhafazasının nasıl sağlandığının gözden geçirilmesi,
- Bankanın risk tahminine göre kendi sermayesini değerlendirme sisteminin gözden geçirilmesi,
- Faaliyetlerin verimliliğinin ve ekonominin değerlendirilmesi,
- Belirli iç kontrol yordamlarının işlemlerinin ve işleyişinin test edilmesi,
- Yasalara, düzenleyici kurallara, talimatlara, politika ve yordam uygulamalarına uygunluğu sağlayan sistemlerin gözden geçirilmesi,
- Yasal raporlamaların güvenilirliği ve zamanındalığının test edilmesi,

²¹⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3.

²¹⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3.

²¹⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3-4.

- Özel incelemelerin yürütülmesi.

Her banka bir sürekli iç denetim işlevine sahip olmalıdır. Görev ve sorumluluklarını yerine getirirken üst yönetim, bankanın, büyüklüğüne ve faaliyetlerinin özelliğine uygun yeterli bir iç denetim işlevine güvenebilmesi için gerekli tüm önlemleri almalıdır. Bu önlemler arasında amaçlarına ulaşması için iç denetim işlevine uygun kaynak ve personelin sağlanması yer alır.²¹⁷

BIS'e göre bankanın iç denetim işlevi denetlenen faaliyetlerden ve günlük iç kontrol sürecinden bağımsız olmalıdır. Yani iç denetim işlevine banka içinde uygun bir mevki verilmeli ve iç denetim, görevlerini bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yürütmelidir.

İç denetim birimi görevlerini kendi inisiyatifiyle bankanın tüm birimlerinde, kuruluşlarında ve işlevlerinde yerine getirebilmelidir. Bulgu ve değerlendirmelerini raporlama ve işletme içinde açıklama konusunda serbest olmalıdır. Bağımsızlık ilkesi, kurumsal yönetim yapısına bağlı olarak, iç denetim biriminin, bankanın genel müdürüne, yönetim kuruluna veya yönetim kurulunun denetim komitesine bağlı olarak çalışmasını gerektirir.²¹⁸

İç denetim biriminin yöneticisi kendi inisiyatifiyle, doğrudan yönetim kuruluyla, yönetim kurulu başkanıyla, (mevcutsa) denetim komitesi üyeleriyle veya bağımsız denetçilerle denetim yönetmeliğinin koyduğu kurallara göre görüşme yetkisine sahip olmalıdır. Bağımsızlık ilkesi, denetçinin banka ile çıkar çatışmasına düşmemesini de gerektirir. İç denetçilerin tazminatları iç denetimin amaçlarıyla uyumlu olmalıdır. İç denetim işlevi bağımsız bir incelemeye tabi olmalıdır. Bu inceleme, bir bağımsız denetçi tarafından yapılmalı veya eğer mevcutsa denetim komitesi tarafından yerine getirilmelidir.²¹⁹

²¹⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

²¹⁸ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

²¹⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

BIS raporunda altı önemle çizilen bir husus, her bankanın, banka içinde iç denetim işlevinin yerini ve yetkisini güçlendiren bir iç denetim yönetmeliğine sahip olmasının gerekliliğidir. BIS'e göre iç denetim yönetmeliği en azından

- iç denetim işlevinin faaliyet alanı ve amaçlarını,
- işletme/kurum içinde iç denetim biriminin yerini, birimin yetkilerini, sorumluluklarını ve diğer kontrol işlevleriyle ilişkilerini ve
- iç denetim birimi yöneticisinin hesap verme sorumluluğunu düzenlemelidir.²²⁰

BIS, iç denetim yönetmeliğinin iç denetim birimince hazırlanmasını ve periyodik olarak gözden geçirilmesini, üst yönetimce kabul edilmesini ve sonrasında yönetim kurulunca onaylanmasını öngörmektedir. Yönetmelikte banka üst yönetiminin iç denetim birimine inisiyatif hakkı vermesi; yürüttüğü göreviyle ilgili ise, tüm banka personeliyle iletişim kurma, bankanın tüm faaliyetlerini inceleme, yönetime sunulan bilgiler ve tüm danışma ve karar verici organlarının tutanakları dahil bankanın tüm kayıt, dosya ve verilerine erişme hususunda yetkilendirmesi gerekmektedir. Yönetmelik banka içerisinde herkese ilan edilmelidir.²²¹

İç denetim işlevi bağımsız ve tarafsız olmalıdır, yani görevlerini önyargı ve müdahaleden uzak bir biçimde yerine getiren bir pozisyonda bulunmalıdır. Bağımsızlık ve tarafsızlık iç denetim işlevinin çıkar çatışmasından kaçınmasını gerektirir. Bunun için, iç denetim birimi içerisinde görevlendirmeler mümkün olduğunca dönüşümlü olmalıdır. Tarafsızlık, iç denetim biriminin banka faaliyetlerinde veya iç kontrol önlemlerinin seçimi ve uygulanmasında yer almamasını gerektirmektedir. Aksi takdirde bu faaliyetler için sorumluluk yüklenmiş olur, bu da iç denetim biriminin yargısal bağımsızlığına zarar verir.²²²

²²⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²²¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²²² <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.6.

Ancak, tarafsızlık, üst yönetimin iç denetim biriminden, uyum sağlanacak iç kontrol ilkeleriyle ilgili belirli konularda görüş istemesi olanağını dışlamaz. Örneğin, üst yönetim önemli bir yeniden yapılandırma yapmayı, önemli veya riskli yeni faaliyetlere girmeyi, riskli faaliyetleri yürütmek için yeni kuruluşlar açmayı, risk kontrol sistemleri, yönetim bilgi sistemleri veya bilgi teknolojisi sistemleri kurmayı veya onları yenilemeyi düşünüyorsa verimlilik amacıyla görüş sorabilir. Ancak, bu önlemlerin nihai hali ve uygulamaya konulmasından yine yönetim sorumlu olmalıdır. Böylesi bir danışmanlık görevi, iç denetim biriminin temel görevlerine, sorumluluklarına ve bağımsızlığına engel teşkil etmeyecek yardımcı bir görev statüsündedir.²²³

BIS'e göre bankanın tüm faaliyet ve birimleri iç denetimin faaliyet alanına dahil olmalıdır. Bankanın hiçbir faaliyeti ve birimi (şube faaliyetleri, iştirakler, dışarıdan temin edilen faaliyetler dahil) iç denetim biriminin inceleme alanının dışında kalmamalıdır. İç denetimin faaliyet alanı, iç kontrol sisteminin ve yüklenen sorumlulukların yerine getiriliş biçiminin uygunluk ve etkililiğinin incelenmesi ve değerlendirilmesini içermelidir. Birçok bakımdan, bu durum bankanın iç kontrol sisteminin risk analizinin yapılması demektir.²²⁴

İç denetim birimi özellikle

- bankanın politikalara ve ölçülebilen ve ölçülemeyen risk kontrollerine uyumunu,
- finansal ve yönetsel bilgilerin (dürüstlük, doğruluk ve ayrıntılı olma dahil) güvenilirliğini ve zamanındalığını,
- elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini ve
- tedarik birimlerinin işleyişini değerlendirmelidir.²²⁵

İç denetim birimi, bankanın faaliyetlerini kapsayan (bankanın kuruluş ve yönetimine dair politikalar, ilkeler, kurallar ve kılavuzlar dahil) yasal ve düzenleyici

²²³ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.6.

²²⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.7.

²²⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.7.

kurallara yeterli önemi vermelidir. Ancak bu, iç denetim biriminin (yasalara ve düzenlemelere) uygunluk işlevini üstlenmesi anlamına gelmemelidir. Bazı bankalar bankanın belirli bir işlevini veya birimini kontrol etmek ve gözetimini yapmak üzere ayrı birimler kurmuşlardır. Bu birimler iç kontrol sisteminin bir parçasıdır ve onların varlığı iç denetim biriminin söz konusu faaliyet veya birimi daha hafif denetlemesini sağlamaz. Ancak, iç denetim birimi görevini yürütürken verimlilik düşüncesiyle farklı kontrol işlevlerince raporlanan bilgileri kullanabilir. Yine de iç denetim birimi, banka faaliyetinin veya bankanın ilgili biriminin iç kontrolünün yeterli düzeyde işleyip işlemediğinin incelenmesi ve değerlendirilmesinden sorumludur.²²⁶

İç denetim birimi bankanın tüm birimlerindeki tüm faaliyetleri inceler ve değerlendirir. Bu sebeple, sadece bir tür denetime odaklanmamalı, denetim amacına bağlı olarak en uygun denetim türünü kullanmalıdır. Ayrıca, iç denetim birimi bankanın farklı departmanlarında denetim yapma konusunda kendini sınırlamamalıdır. Doğrusu, bir bankacılık faaliyetini banka içinde ilgili tüm birimlerde denetlemeye özen göstermelidir.²²⁷

Sürekli bir denetim komitesi kurmak, yönetim kurulunun yeterli bir kontroller sistemi kurma ve sürdürme görevinden kaynaklanan uygulama zorluklarını aşma konusunda bir çözüm olabilir. Ayrıca, böyle bir komite iç kontrol sistemi ile iç denetim ve bağımsız denetimi güçlendirir. Bu sebeple, bankalar özellikle de karmaşık faaliyetleri varsa bir sürekli denetim komitesi kurmaları konusunda teşvik edilmektedir.²²⁸

Basel Komitesi'nin İç Denetim Raporu (Ağustos 2001 tarihli 'Bankalarda İç Denetim ve Yöneticilerin Denetçilerle İlişkisi' başlıklı rapor) yönetim kurulu ve üst yönetimin iç kontrol, risk ölçümü ve kanun ve düzenlemelere uygunluk konularındaki sorumlulukları üzerinde durmaktadır. Ayrıca iç denetçilerin bağımsızlığının öneminin

²²⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.7.

²²⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.9.

²²⁸ <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005), s.15.

altı çizilmiştir. Buna göre her bankanın üst yönetimce kabul edilen ve yönetim kurulunca onaylanan, iç denetim işlevinin konum ve yetkilerini artıracak bir iç denetim yönetmeliği olmalıdır. Günümüzde bankaların faaliyetleri giderek daha karmaşık hale geldiğinden iç denetçiler mesleki yeterliliğe sahip olmalı ve işlerinde risk odaklı bir yaklaşım sergilemelidirler.²²⁹

2.2.3.1. BIS İç Denetim İlkelerinin Uygulanması Araştırması

BIS, Ağustos 2002’de, bir yıl önce yayımladığı “Bankalarda İç Denetim ve Yöneticilerin Denetçilerle İlişkisi” başlıklı raporda öne çıkarılan ilkelerin ne derece uygulandığını tespit etmek amacıyla bir araştırma raporu yayımlamıştır. Bu raporda açıklanan araştırma sonuçlarına göre Basel Komitesi’nin teşvik ettiği iç denetim ilkeleri bankacılık sektöründe genel kabul görmeye başlamıştır.²³⁰

Basel Komitesi Muhasebe Görev Gücü tarafından 2001 ve 2002 yıllarında 13 ülkede yapılan bu araştırmanın amacı iç denetim için ne gibi düzenlemeler yapıldığını tespit etmektir. İç Denetim Raporu’nda belirtilen ilkeler etrafında, bu araştırma ayrıca banka yöneticileri, iç denetçiler ve bağımsız denetçiler arasındaki ilişkilere de göz atmaktadır.²³¹

Araştırma Basel Komitesi’nde temsil edilen Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre ve ABD ile Komite Muhasebe Görev Gücü’nde gözlemci olan Avusturya ve Singapur’daki 71 bankayı ve banka yöneticilerini kapsamaktadır.²³²

Araştırma sonuçlarına göre uygulamada iç denetimin konusu geniştir ve iç kontrol sistemleri, risk yönetimi yordamları, finansal bilgi sistemleri, işlem ve yordamların test edilmesi, yasal ve diğer düzenlemelere uygunluk ve özel araştırma ve

²²⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.1.

²³⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.1.

²³¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.2.

²³² <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.2.

raporların test edilmesi gibi alanları içermektedir. Araştırılan ülkelerin çoğunluğu muhasebe kayıtlarının denetiminin iç denetimin konusu olduğunu rapor ederken, bazı ülkelerde banka finansal tablolarının denetimi iç denetim kapsamında değildir. Bu durumlarda finansal tabloların denetimi banka dış denetçilerinin sorumluluğunda düşünülmektedir ve iç denetimin rolü dış denetçilere yardımcı olmakla sınırlıdır.²³³

Araştırmanın iç denetimin kapsamıyla ilgili sonuçları İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) iç denetim tanımıyla uyum halindedir.' İç denetim bir işletme/kurumun faaliyetlerinin geliştirilmesi ve katma değer yaratılması için tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve artırmak için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım sunarak işletme/kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.²³⁴

İncelenen bankalarda iç denetçiler vakitlerinin büyük kısmını (%75-95) iç denetimde harcamaktadır. Eğitim ve danışmanlıkta geçen süre ise sırasıyla %5-20 ve %0-20 olarak belirlenmiştir. Danışmanlık hizmetiyle ilgili olarak, iç denetçiler operasyonel sorumluluk almadıklarını belirtmektedirler. Araştırmada bankaların verdikleri cevaplara göre danışmanlığın kapsamı, belli büyük proje ve planlarda kontrolle ilgili konularda tavsiye vermekle sınırlıdır.²³⁵

İç Denetim Raporu'na göre banka yönetim kurulunun esas sorumluluğu üst yönetimin;

- yeterli ve etkili bir iç kontrol sistemi,
- banka faaliyetleriyle ilgili farklı riskleri değerlendirmek üzere bir ölçüm sistemi,
- riskleri banka sermaye düzeyiyle ilişkilendirecek bir sistemi ve

²³³ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3.

²³⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.3.

²³⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

- kanun, düzenleme ve iç politikalarla uygunluğu yansıtacak uygun yöntemleri kurduğundan ve sürdürdüğünden emin olmaktır.

Yönetim kurulu en az yılda bir kez iç kontrol sistemini ve sermaye değerlendirme yordamlarını gözden geçirmelidir. Üst yönetim de en az yılda bir kez aynı konularda yönetim kuruluna rapor vermelidir.²³⁶ Araştırmaya katılan bankaların yönetim kurullarının sorumlulukları gereği aşağıdaki yapısal önlemleri aldıkları tespit edilmiştir:²³⁷

- denetim yönetmeliği çıkarmak,
- kurul içinde bir denetim komitesi veya denetim ve risk yönetimi komitesi kurmak,
- iç ve bağımsız denetçiler arasında düzenli iletişimi teşvik etmek,
- yönetsel talimatlar ışığında iç denetim birimini yeniden yapılandırmak,
- iç denetim işlevi için politika rehberi yayınlamak,
- iç denetçilerin yıllık denetim planlarını gözden geçirmek ve onaylamak.

İç Denetim Raporuna göre her banka kalıcı bir iç denetim işlevine sahip olmalıdır. Üst yönetim, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken gerekli önlemleri alarak bankanın büyüklüğüne ve faaliyetlerinin doğasına uygun yeterli iç denetim işlevine sürekli olarak güvenebilmesini temin etmelidir. Araştırılan bankaların tamamı kalıcı iç denetim işlevine sahip olduklarını bildirmişlerdir.²³⁸

İç denetçiler banka işgücünün ortalama %1'ini oluşturduğundan iç denetim bir bankada büyük bir faaliyet değildir. Gerçek yüzde bankanın büyüklüğüne ve faaliyetlerine göre değişmektedir.²³⁹

²³⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

²³⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

²³⁸ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.4.

²³⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

Ocak 2002'den itibaren yürürlüğe girmek üzere İç Denetçiler Enstitüsü'nün standartları denetim birimlerinin her beş yılda bir bağımsız kalite taraması dahil sürekli kalite geliştirme süreçleri uygulamalarını istemektedir.

Araştırılan bankalarda iç denetim birimleri, denetlenen günlük faaliyetlerden ve günlük iç kontrol süreçlerinden bağımsız olduklarını belirtmişlerdir. Tüm iç denetim birimleri yönetimin müdahalesi olmaksızın görevlerini yerine getirebildiklerine, bulgularını ve değerlendirmelerini açıklayabildiklerine ve raporlayabildiklerine inandıklarını belirtmişlerdir. İç denetim birimlerinin bu hakları denetim yönetmelikleri, yönetsel düzenlemeler veya her ikisi ile birlikte sağlanmaktadır.²⁴⁰

Genel olarak denetim yönetmelikleri bankadaki tüm personelle paylaşılmakta, en azından erişimleri (örneğin İtranet aracılığıyla) sağlanmaktadır. Ancak araştırılan bankaların küçük bir kısmında denetim yönetmeliğine sınırlı sayıda personel (örneğin denetim personeli ve yönetim) ulaşabilmektedir.²⁴¹

Hemen hemen araştırmaya katılan tüm bankalarda iç denetim müdürü yönetim kuruluyla (genellikle başkan aracılığıyla), denetim komitesi üyeleri ve bağımsız denetçilerle doğrudan görüşmeye yetkilidir. Bu durum, Basel Komitesi'nin İç Denetim Raporu'nda istenen yetkiye paraleldir.²⁴²

Araştırılan bankalarda bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması için aşağıdaki önlemlerin alındığı belirtilmiştir.²⁴³

- birim içinde görev dağılımının rotasyona tabi tutulması,
- bankanın faaliyetlerinde görev alınmaması,
- denetim yönetmeliğinde iç denetçilerin bağımsızlığının tanınması ve

²⁴⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²⁴¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²⁴² <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²⁴³ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

- banka içinden seçilen iç denetçinin, (kendisinin) önceki görevinin denetiminde belli bir süre görev almaması.

Bunlar dışında aşağıdaki önlemlerin alındığı tespit edilmiştir:²⁴⁴

- iç denetçilerin banka dışından alınması,
- çalışma kağıtlarının ve denetimin gözden geçirilmesi,
- iç denetçilere kar veya performansla alakalı mükafat verilmemesi,
- tavsiyelerin uygulanmasında görev dağılımı,
- kontrol ve diğer yönetsel süreçlerin tasarımında denetçilerin rol almaması.

Araştırma sonuçlarına göre özellikle büyük bankalarda ve ticari faaliyet ve bilgi teknolojileri denetimi gibi özel alanlardaki iç denetçiler yüksek eğitim sahibidirler. Küçük bankalar ise iç denetçi alırken eğitim ve profesyonel unvan yerine bireysel profesyonel bilgiye ve bankacılık tecrübesine bakma eğilimindedirler.²⁴⁵

Profesyonel yeterlilik aşağıdaki gibi farklı yollarla sağlanabilmektedir:²⁴⁶

- iş üzerinde eğitim,
- formel iç ve dış eğitim (sertifikalı denetçiler genellikle yeterlilik sonrası devam eden zorunlu eğitime tabidir.)
- denetim birimi içinde personel rotasyonu,
- sertifikalı iç denetçi olmanın özendirilmesi.

Araştırma sonuçlarına göre en yaygın iç denetim örgüt modeli merkezi iç denetim birimidir. Büyük bankalarda yurtdışı şubelerde yerel iç denetim birimi olabilmektedir. Ancak bu birimlerin eşgüdümü merkezin iç denetim birimince

²⁴⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.5.

²⁴⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.6.

²⁴⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.6.

gerçekleştirilmektedir. Bir gruba bağlı küçük bankalarda ise iç denetim, grubun iç denetim biriminden sağlanmaktadır (outsorce).²⁴⁷

Hemen hemen tüm bankalar iç denetim birimlerinde mali denetim, uygunluk denetimi, faaliyet denetimi ve yönetim denetiminin yapıldığını rapor etmişlerdir. Yönetim denetimi diğer denetim türlerine göre daha az sıklıkta yapılmaktadır.²⁴⁸

Bankalar denetim planlarının risk odaklı olduğunu belirtmişlerdir. Bu, skorlama modelleri ve nitel ve nicel bilginin değerlendirilmesi yöntemleri gibi yöntemlerle sağlanmaktadır.²⁴⁹

Tüm iç denetim birimleri denetim programı hazırladıklarını ve denetim yordamlarını çalışma kağıtlarında belgelediklerini rapor etmişlerdir. Denetim raporları genel adreslidir ve denetlenen birime ve üst yönetime dağıtılmaktadır. Bazı bankalar ise denetim raporlarının gerçek dağıtımının denetim sonuçlarının ne kadar kötü olduğuna bağlı olduğunu bildirmişlerdir.²⁵⁰

Araştırma sonuçlarına göre iç denetim birimi yöneticisi güvenilir iç denetim standartlarının kullanılmasından, güncel bir denetim yönetmeliğinin varlığından, uygun bir denetim planının hazırlanmasından, iç denetim personeli için uygun ve güncel yazılı politika ve yordamların varlığından, denetim personelinin eğitimi ve mesleki yeterliliğinden sorumludur. Araştırmada herhangi bir dış kalite güvence taramasının olup olmadığı sorulmamıştır. İç Denetçiler Enstitüsü'nün Ocak 2002'de yürürlüğe giren standartlarında en az beş yılda bir böyle bir gözden geçirmenin yapılması talep edilmektedir.²⁵¹

²⁴⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.6.

²⁴⁸ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.7.

²⁴⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.7.

²⁵⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.7.

²⁵¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.8.

İç Denetim Raporu'nda önerildiği şekilde, incelenen tüm bankaların yöneticileri iç denetim biriminin çalışmalarını değerlendirmektedirler. Yöneticiler kontrol problemlerini ve potansiyel risk alanlarını tespit etmek için denetim raporlarını gözden geçirmektedirler.²⁵²

Birçok ülkede bağımsız denetçiler iç denetçilerin çalışmalarını kullanmaktadır. Ancak ondan önce bu çalışmalara ne derece güvenebileceklerini belirlerler. Bu koordinasyon, bağımsız denetimin daha etkili olmasını ve denetimde tekrarın önlenmesini sağlamaktadır.²⁵³

Pek çok ülkede yöneticiler bankanın iç ve bağımsız denetçileriyle görüşmek üzere özel toplantılar düzenlemektedirler. Az sayıdaki ülkede ise yöneticiler iç ve bağımsız denetçilerle düzenli olarak periyodik toplantılar yapmaktadır.²⁵⁴

Basel Komitesi'nin İç Denetim Raporu iç denetim nereden temin edilirse edilsin (ister kendi iç denetim personeli isterse dışarıdan outsourcing yoluyla sağlanan iç denetim) yönetim kurulu ve üst yönetimin iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin yeterliliği ve etkili çalışmasından sorumlu olduğunu kaydetmiştir. Araştırmaya göre iç denetim tüm ülkelerde bankaların çekirdek faaliyetlerinden biridir. İç denetimin dışarıdan temin edilmesi (outsourc edilmesi) pek yaygın değildir ve olsa bile bankanın bağlı bulunduğu gruptan sağlanmaktadır. Ülkelerin çoğunluğunda küçük bankalar için iç denetimin dışarıdan temin edilmesi daha kabul edilebilir bir uygulamadır. Bu durumda denetim sorumluluğunun değil sadece denetim işinin dışarıdan temin edildiği unutulmamalıdır. İlkesel olarak bazı ülkelerde iç denetimin bankanın bağımsız denetçisinden temin edilmesine izin verilmemektedir.²⁵⁵

Bankalarda iç denetimle ilgili son eğilimler denetlenen faaliyete (birleşme ve devralma gibi) daha yakın olabilmek için ihtisaslaşma, denetimin güçlendirilmesi ve iç

²⁵² <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.8.

²⁵³ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.8.

²⁵⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.8.

²⁵⁵ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf> , (09 Ocak 2005), s.9.

modellerin değerlendirilmesi ile risk odaklı denetime daha fazla ağırlık verilmesi olarak rapor edilmiştir.²⁵⁶

Anglosakson bankacılık sisteminde faaliyet gösteren bankalarda;

- 'iç kontrol işlevi'nin, kurumun bütün faaliyetlerinde, her kademesinde, sahip olduğu ya da etki edebildiği bütün varlık ve kaynaklarla ilgili olarak, kısaca her yerde ve her konuda oluşturduğu bütün güvenlik ve kontrol mekanizmalarının bir araya gelmesiyle oluşan bir 'iç kontrol sistemi' tarafından yerine getirilmesi,
- bu sistemin işleyip işlemediğinin ya da istenildiği kadar etkili olup olmadığının kontrolünü ve denetimini yaparak meydana gelen olumsuzluk ve aksaklıkları tespit edip bunların giderilmesini, dolayısıyla sistemin sorunsuz biçimde işler vaziyette tutulmasını sağlamak görevinin ise 'iç denetim' birimine verilmesi

durumunun uygulamadaki genel kural olduğu söylenebilir.²⁵⁷

İşletme içerisinde kontrol sistemlerini bağımsızca değerlendiren etkili iç denetim, bankacılık kuruluşlarının uygun iç kontrolü için bir başlangıç noktasıdır. Haziran 1999'da İç Denetçiler Enstitüsü'nün Yönetim Kurulu iç denetimi 'işletmenin işleyişini geliştiren ve ona değer katan bağımsız ve önemli bir danışmanlık faaliyetidir. İç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim sürecinin etkililiğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesine sistematik ve disipline bir yaklaşım getirerek işletmenin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.' şeklinde tarif etmiştir. Resmi ve belgelendirilmiş bir süreç olan iç denetim vasıtasıyla yönetim ve çalışanlar kendi faaliyetlerini analiz ederler ve ilgili iç kontrol yordamlarının etkililiğini değerlendirirler. İç denetimin sıkı sıkıya bağlı kalınması gereken amaç ve ilkeleri vardır. Banka yönetiminin etkili ve uygun bir iç kontrol sistemi (bankacılık faaliyeti riski ve banka sermayesiyle ilgili risklerin, yasalara uygunluğun gözetilmesi için uygun yöntemlerin, önlemlerin ve iç yordamların

²⁵⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs92.pdf>, (09 Ocak 2005), s.10.

²⁵⁷ Yavuz, s.47.

değerlendirildiği bir sistem) uygulaması ile ilgili nihai sorumluluk bankanın yönetim kurulundadır. Banka yönetimi, bankanın karşı karşıya bulunduğu riskleri tanımlayan, ölçen, izleyen ve kontrol eden yordamları hazırlamakla da sorumludur. Yönetim, yetki ve sorumlulukları açık bir biçimde tanımlayan bir örgüt yapısını da sağlamak durumundadır. Ayrıca risk yönetimi, uygun iç kontrol mekanizmalarının önerilmesi ve onların yeterlilik ve verimliliğinin izlenmesinden de sorumludur. İç denetim, bankanın iç kontrol sistemlerinin sürekli izlenmesi ve sermaye değerlendirme yordamlarının bir parçasıdır.²⁵⁸

İç denetim etkili bir bağımsız değerlendirme kaynağı olmakla birlikte, birçok bankacılık kuruluşundaki sorunda etkili olmadığı düşünülmektedir. Bu yetersizliğe üç etken katkıda bulunmuştur: parça parça denetim yapılması, iş süreçlerinin tam olarak anlaşılabilmesi ve tespit edilen sorunların yeterince iyi izlenmemesi. Parçalı denetim yaklaşımı temel olarak, iç denetim programlarının aynı bölüm veya birim, coğrafya ya da aynı hukuki kişilik içindeki belli faaliyetlerin ayrı ayrı denetlenmesi biçiminde yapılandırılmasından kaynaklanmıştır. Denetim süreci bölümlendirildiğinden, iş süreçleri iç denetim personeline tam olarak anlaşılabilir değildir. Denetçilerin süreç ve işlevleri başından sonuna kadar (bir işlemin başlangıcından finansal raporlama safhasına kadar) izlemelerine olanak sağlayacak bir denetim yaklaşımı daha iyi bir kavrayış sağlayacaktır. Ayrıca, böyle bir yaklaşım, sürecin her aşamasında kontrollerin yeterliliğinin ölçülmesi ve doğrulanmasına olanak sağlar.

2.2.4. İngiltere Hazinesi Kamu Sektörü İç Denetim Standartları

İngiltere Hazinesi tarafından Avrupa Birliğine aday ülkelerin yararlanması amacıyla hazırlanan Kamu Sektörü İç Denetim Standartları (Government Internal Audit Standards) dokümanında: “İç Kontrol Sistemi, örgütsel amaçların gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda ve özellikle:

- faaliyetlerin etkililiği*,

²⁵⁸ Dumitrescu, s.16.

* Yürüker tarafından “etkinliği” biçiminde kullanılmış olup İngilizce’deki “effectiveness” kavramının karşılığı olarak tarafımızca düzeltilmiştir.

- kaynakların ekonomik ve verimli kullanımı,
 - yürürlükteki politikalara, yordamlara, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluk,
 - sahtecilik, kanuna aykırılık veya yolsuzluk sonucu ortaya çıkanlar da dahil olmak üzere varlıkların ve menfaatlerin her türlü kayba karşı korunması,
 - bilgilerin, hesapların ve verilerin doğruluğu ve güvenilirliği
- hususlarında makul güvence sağlamak üzere örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütününe kapsar.

İç kontrol sistemi, kurumsal politikaların, amaçların ve amaçların gerçekleşmesine yönelik riskleri belirleyen devamlı bir sürece dayanır, risklerin özelliklerini ve büyüklüklerini değerlendirir ve bu riskleri ekonomik, verimli ve etkili♦ bir tarzda yönetir” denilmektedir.²⁵⁹

İngiltere Hazinesi tarafından hazırlanan Kamu Sektörü İç Denetim Standartları başlıklı dokümanda iç denetimin tanımı ve yaptığı faaliyetler şöyle belirtilmektedir:²⁶⁰

“İç denetim, örgüt bünyesindeki bağımsız bir değerlendirme olup iç kontrol sisteminin etkililiğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle yönetime hizmet sağlamak şeklinde faaliyet gösterir. Bu hizmeti sağlamada iç denetim:

- İç kontrol sistemini analiz eder ve bir inceleme programı oluşturur.
- Amaçların en ekonomik ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için sistemler içinde tesis edilmiş kontrolleri belirler ve değerlendirir.
- Bulguları ve sonuçları raporlar ve uygun olduğu durumda tavsiyelerde bulunur.
- İncelemeye tabi sistemdeki kontrollerin güvenilirliği hakkında bir görüş bildirir.

♦ Yörüker tarafından “etkin” biçiminde kullanılmış olup İngilizce’deki “effective” sözcüğünün karşılığı olarak tarafımızca düzeltilmiştir

²⁵⁹ Yörüker, s.1.

²⁶⁰ Yörüker, s.6.

- Örgüt bünyesindeki iç kontrol sistemini bir bütün olarak değerlendirmek suretiyle bir güvence verir.”

2.2.5. Uluslar arası Para Fonu (IMF)

Uluslar arası Para Fonu (IMF – International Monetary Fund), merkez bankalarının finansal tablolarının bağımsız denetçilerce denetlenmesini; denetçi olarak bir kamu kuruluşunun görevlendirilmesi halinde ise bu hizmetin politik veya başka etkilerden bağımsız olmasının sağlanması konusunda önlem alınmasını önermektedir. Ayrıca, merkez bankası denetçilerinin dönemsel olarak değiştirilmesinin finansal değerlendirmelerin taze kalmasını sağlayacağını vurgulamaktadır.²⁶¹

IMF merkez bankalarında iç yönetim ve denetimin ana bileşenlerini şöyle tanımlamıştır:²⁶²

1. İç kontrol sisteminin anahtar bileşenleri:
 - *İç yönetim yordamları*; faaliyetleri nicelik (örneğin finansal sınırlar) ve nitelik (örneğin görev dağılımı) bakımından kontrol etmek için;
 - *Yeterli muhasebe ve bilgi sistemleri*; doğru ve zamanlı raporlama için;
 - *İç denetimin gözden geçirilmesi*; ayrı ve bağımsız bir birimce gerçekleştirilen finansal denetim, örgütsel veya işlevsel denetim ve elektronik veri işleme denetimleri.
2. Başlıca kontroller
 - Yönetim kurulunun kontrol ortamına bağlılığı,
 - Kontrol sistemlerinin işleyişi konusunda yönetimin sorumluluğu,
 - Faaliyetlerin üstlenilmesi ve bilgiye ve varlıklara erişimin kontrol edilmesi hususlarında biçimsel yetkilendirme,

²⁶¹ International Monetary Fund (IMF), Supporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies Part 2—Good Transparency Practices for Monetary Policy by Central Banks, <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part2.htm#III>, (06 Kasım 2007), Box 2-4.

²⁶² <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part2.htm#III>, (06 Kasım 2007), Box 2-5.

- Görevlerin ayrılığı ve “dört göz” ilkesinin uygulanması: işlemleri gerçekleştiren personel ile kontrol eden personelin farklı olması,
- İşlem kayıtlarının doğru ve zamanında olması,
- Riskin sınırlandırılması amacıyla finansal kontroller ve bütçe kontrolleri,
- Faaliyet sonuçlarının düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi ve üst yönetime raporlanması,
- Finansal bilgilerin açıklanması ile ilgili olarak açık bir politika ve takvim,
- Raporlamada şeffaflığa bağlı kalınması.

3. İç denetim faaliyetleri:

- Finansal denetim, faaliyet denetimi ve elektronik veri işleme denetimlerini kapsayan, iç denetimin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen bir iç denetim yönetmeliği; soruşturma, gözlem ve kayıtların incelenmesi yoluyla elde edilen denetim kanıtlarının toplanması ve belgelendirilmesi; üzerinde uzlaşılan düzeltici işlemler dahil olmak üzere olası zararlı etkileri bakımından iç sistemleri tanımlayan ve sınıflandıran denetim raporlaması;
- Bağımsız denetçi ile düzenli iletişim ve işbirliği.

4. Bilgi ve muhasebe sistemi kontrolleri

- Merkez bankası muhasebe politikası sorumluluğu ile sistemlerin günlük performans ve mutabakatı sorumluluğunun verildiği Muhasebe Birimi,
- Muhasebe sistemi çıktısının ve biçiminin, bilgi kullanıcılarınca düzenli olarak gözden geçirilmesi,
- Günlük yedekleme, dosyaların ayrı saklanması ve yedekleme sistemlerinin düzenli olarak test edilmesi,
- Muhasebe birimi ile iç denetçi arasında düzenli iletişim,
- Önemli yapısal değişiklik ve sorunların etkilerinin önceden planlanması,
- Tüm işlemlerin doğru olarak ve zamanında kayıt altına alınması.

2.2.6. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra savaşta yıkılan Avrupa ekonomilerinin onarımına yardımcı olmak, Marshall yardımlarını dağıtmak, bölge içi ticareti geliştirmek gibi amaçlarla kurulmuş olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, bu misyonunun sona ermesi ile yeni bir misyon üstlenerek kapsamını genişletmiş ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development) haline dönüşmüştür.²⁶³ Örgüt'ün temel görevi 14 Aralık 1960'ta Paris'te imzalanan ve 30 Eylül 1961'de yürürlüğe giren Konvansiyonun 1. maddesine göre, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), aşağıdaki amaçlar doğrultusundaki politikaları desteklemektedir:²⁶⁴

- Üye ülkelerde mali istikrar korunarak ekonomik büyüme ve istihdamın sürdürülebilir en yüksek seviyelerde gerçekleştirilmesine, yaşam standardının yükselmesinin sağlanmasına ve böylece dünya ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak;
- Ekonomik kalkınma sürecindeki üye ve diğer ülkelerde sağlıklı ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak ve
- Uluslararası yükümlülöklere uygun, ayrımcı olmayan ve çok taraflı bir biçimde dünya ticaretinin gelişmesine katkıda bulunmak.

OECD'nin ilk üye ülkeleri, ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'dır. Aşağıdaki ölkeler sonradan, belirtilen tarihlerde OECD'ye katılarak üye olmuşlardır: Japonya (28 Nisan 1964), Finlandiya (28 Ocak 1969), Avustralya (7 Haziran 1971), Yeni Zelanda (29 Mayıs 1973), Meksika (18 Mayıs 1994), Çek Cumhuriyeti (21 Aralık 1995), Macaristan (7 Mayıs 1996), Polonya (22 Kasım 1996), Kore (12 Aralık 1996) ve Slovak Cumhuriyeti

²⁶³ Cömert ve Uzun, s.31.

²⁶⁴ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD), OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri 2004, Ocak 2005, <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009), s.2.

(14 Aralık 2000). Avrupa Topluluğu Komisyonu da OECD çalışmalarına katılmaktadır (OECD Konvansiyonu, Madde 13).²⁶⁵

Finansal krizler ve şirket çöküşlerinin arkasında yatan en önemli nedenlerden biri, kamunun ve özel sektörün yetersiz kalan kurumsal yönetim politikalarıdır. Bu sorun dünya ticaretine yön veren kesimler başta olmak üzere her kesimi “İyi kurumsal yönetim nasıl olmalıdır ve uygulamalar hangi ölçütler esas alınarak değerlendirilmelidir?” şeklinde bir arayışa yöneltmiş ve bunun sonucunda da çeşitli kurum ve kuruluşlar çeşitli düzenlemeler yapmışlardır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü bu tür düzenlemeler yapan kuruluşlardan biri olup 1999 yılında yayımladığı Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne göre kurumsal yönetim “... bir şirketin yönetimi, yönetim kurulu, hissedarları ve diğer ilgili taraflar arasındaki ilişkileri içine almaktadır. Kurumsal yönetim ayrıca, şirket amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşma yolları ile gözetim performansının karşılaştırılması için bir zemin sağlamaktadır.” Bu tanıma göre iyi kurumsal yönetim yapıları bir kuruma yüklenen amaç ve görevlerin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini, bu sayede kaynakların kötü kullanılmasının önüne geçilmesini sağlar. İlkeler, bu tarihten sonra dünya genelindeki karar alıcılar, yatırımcılar, şirketler ve diğer paydaşlar açısından uluslararası bir referans kaynağı haline gelmiştir. Onaylandığı tarihten bu yana, bu İlkeler, kurumsal yönetim olgusunu gündemde tutmuş ve hem OECD üye ülkelerindeki hem de OECD üyesi olmayan ülkelerdeki yasama ve düzenleme inisiyatifleri için bir yol gösterici kılavuz olmuştur. Mali İstikrar Forumu, bu İlkeleri, sağlıklı mali sistemlere yönelik 12 önemli standarttan biri olarak kabul etmiştir. Bu İlkeler şirketler ve diğer paydaşlar için uluslar arası bir referans kaynağı oluşturmuş olup Dünya Bankası/IMF Standart ve Kuralları Karşılama Raporlarının (ROSC – Report on the Observance of Standards and Codes) kurumsal yönetim unsurunu güçlendirmiştir.²⁶⁶ Türkiye üzerine yayımlanan ROSC Raporları Veri Yayımlama

²⁶⁵ <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009), s.2.

²⁶⁶ <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009), s.4 ve Cömert ve Uzun, s.38-41.

(14.03.2002), Mali Saydamlık (27.06.2000, 25.11.2003 ve 24.03.2006 tarihli) ve Muhasebe ve Denetim (Mart 2007) konularındadır.²⁶⁷

Ülkemizde Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) gibi düzenleyici kurumlar ile Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) gibi meslek örgütleri tarafından aynen benimsenen bu ilkeler yeni Türk Ticaret Kanunu tasarısının hazırlanmasında da dikkate alınmıştır.²⁶⁸

İki ana bölümden oluşan OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri Rehberi'nin "İlkeler" başlıklı birinci bölümünde pay sahiplerinin hakları ve temel sahiplik işlevleri, pay sahiplerinin adil işlem görmesi, kurumsal yönetimde paydaşların rolü, kamuyu aydınlatma ve şeffaflık, yönetim kurulunun sorumlulukları belirlenmiş; özellikle "Yönetim Kurulunun Sorumlulukları" başlığı altında yönetim kurulunun, işletme yöneticilerini etkili biçimde denetlemesi ve şirkete ve ortaklara hesap verme sorumlulukları açıklanırken yönetim kurulunun görev ve sorumluluklarının önemli bir kısmını işletmede iyi bir iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi oluşturmaktadır.²⁶⁹

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne göre sağlıklı raporlama ve kontrol sistemlerinin güvenilirliğinin sağlanması, yönetim kurullarının, organizasyon genelinde sorumluluk ve hesap verebilirlik çizgilerini açık şekilde koyması ve uygulamasını gerektirir. Yönetim kurulları, üst yönetim tarafından uygun bir şekilde kontrollerin yapılabilmesini de sağlamalıdır. Bunu başarmanın bir yolu, doğrudan yönetim kuruluna bağlı iç denetim sistemidir. Bazı yerlerde, iç denetçilerin, yönetim kurulunun bağımsız denetim komitesine veya bağımsız denetçiyle olan ilişkisinin yönetiminden sorumlu

²⁶⁷ bkz. International Monetary Fund (IMF), Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs), <http://www.imf.org/external/np/rosoc/rosoc.asp?sort=country#RR>, (27 Ağustos 2009) ve The World Bank, **Standartlara ve Kanunlara Uyum Raporu (ROSC) Türkiye Muhasebe ve Denetim**, Mart 2007, http://www.world_bank.org/ifa/rosoc_aa_tur_tur.pdf, (27 Ağustos 2009).

²⁶⁸ bkz. Prof. Dr. Nuran Cömert, "Türk Ticaret Kanunu Tasarısı Kapsamında İç Denetim ve İç Kontrol", **İç Denetim Dergisi**, , Sayı.21, (Kış 2008).

²⁶⁹ Bkz. <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009), s.44-50.

denge bir organa bağılı olması, iyi bir kurumsal yönetim uygulaması olarak kabul edilmektedir.²⁷⁰

OECD ilkelerini ticari bankalara uyarlamak üzere Basel Bankacılık Gözetim Komitesi de *Bankacılık Kuruluşlarında Kurumsal Yönetimin Güçlendirilmesi* başlıklı raporunu yayımlamıştır. Nisan 2003 tarihli bir çalışmada²⁷¹, kendilerine özel işlevleri ve ekonomi üzerindeki etkileri nedeniyle ticari bankaların diğer işletmelere kıyasla sanal sorumluluklarını vurgulayan daha yüksek kurumsal yönetim standartlarına tabi tutulmaları gerektiği de tartışılmıştır. IMF tarafından yayımlanan “Merkez Bankalarında Kurumsal Yönetim” başlıklı çalışmaya göre bu yaklaşım, faaliyetlerinin yarattığı etkiler nedeniyle merkez bankaları için bir adım ileriye götürülebilir.²⁷²

OECD’ye göre, iç denetim işlevi merkez bankalarındaki iç kontrol sisteminin etkili bir biçimde çalışması konusunda yapıcı bir baskı unsuru olmakta ve yönetim ile çalışanların iş ve işlemlerini bankanın amaç, politika ve yordamları ile uyum içerisinde yapmasını sağlamaktadır.²⁷³

²⁷⁰ <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009), s.47.

²⁷¹ Jonathan R. Macey ve Maureen O’Hara, “The Corporate Governance of Banks”, **Economic Policy Review**, New York: Federal Reserve Bank of New York, April 2003.

²⁷² Tonny Lybek ve JoAnne Morris, “Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management”, **IMF Working Paper WP/04/226**, International Monetary Fund, December 2004, s.6.

²⁷³ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), **Central Bank Audit Practices**, SIGMA Papers: No. 24, Paris, May 1998, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPACEE/UNPAN006801.pdf>, (20 Haziran 2008), s.16.

3. MERKEZ BANKALARINDA KURUMSAL ÇERÇEVE

Bir ekonomide önemli bir kamusal sorumluluk taşıyan merkez bankalarında iç kontrol yapısını ve iç denetim işlevini inceleyebilmek için öncelikle bu kurumların hukuksal ve yönetsel yapılarını da iyi çözümlenmek gerekmektedir. Bu nedenle bu bölümde önce merkez bankalarının genel olarak hukuksal ve yönetsel yapıları hakkında bilgi verilmiş, daha sonra iç denetim, kamu denetimi ve bağımsız denetim esasları incelenmiştir.

3.1. Merkez Bankalarında Hukuksal ve Yönetsel Yapı

Merkez bankalarının hukuksal ve yönetsel yapıları; devlet yapılanması içinde farklı biçimde konumlandırılmaları, kuruluşlarını düzenleyen yasalarda hukuksal statülerinden, yöneticilerinin seçilmesi ve atanmasına, karar alıcı organlarından, sermayelerine değin farklı düzenlemeler yapılmış olması nedeniyle örgütsel yapıları ve bu yapı içindeki iç sistemlerin işleyişi de farklılıklar gösterebilmektedir. Bu bölümde tezimizdeki değerlendirmelere ışık tutması açısından hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri esas alacak şekilde seçilmiş bazı merkez bankaları kanunlarındaki hukuksal ve yönetsel yapılarına ilişkin düzenlemeler bağlamında incelenmiştir.

3.1.01. Almanya Merkez Bankası

Almanya Merkez Bankası, kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip federal bir kuruluştur. Sermayesi 2,5 milyar Euro olup tamamı Almanya Federal Cumhuriyeti'ne aittir.²⁷⁴ Banka'nın yönetim organı Yönetim Kuruludur ve Başkan, Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başkan, Başkan Yardımcısı ve üyelerden biri için federal hükümet aday gösterirken, diğer üç üyelik için parlamentonun üst kanadı olan Bundesrat (federal eyaletleri temsil eden meclis) aday göstermektedir. Aday gösterme aşamasında federal hükümet ve Bundesrat

²⁷⁴ Deutsche Bundesbank, Bundesbank Act, http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf, (26 Ocak 2009), section 2.

Kurul'a danışmaktadır. Adaylar sekiz yıllık dönem için atanır, istisnai durumlarda beş yıldan az olmamak üzere daha kısa süreli atanabilirler.²⁷⁵

3.1.02. Arjantin Merkez Bankası

Arjantin Merkez Bankası (BCRA- Banco Central de la República Argentina), 24.144 sayılı Arjantin Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu'nda "ulusal devletin özerk yönetimli bir kuruluşu"²⁷⁶ olarak tanımlanmaktadır. BCRA bir başkan, bir başkan yardımcısı ve sekiz müdürden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. Banka Tüzüğü'ne göre üyelerin tamamının ya doğuştan Arjantinli olması ya da sonradan Arjantin vatandaşı olmuş ise vatandaşlıkta en az on yıl geçirmiş olması; ayrıca para, banka veya finans ağırlıklı hukuk alanlarında deneyimli olmaları gerekmektedir.²⁷⁷ Başkan, başkan yardımcısı ve müdürler Ulusal Yürütme Erki tarafından, Senato'nun onayıyla altı yıllığına atanmaktadırlar.²⁷⁸ Başkan ve başkan yardımcısı pozisyonlarına atama aynı anda yapılmaktadır. Kurul üyeleri sınır olmaksızın yeniden atanabilmektedir.²⁷⁹

3.1.03. Avrupa Merkez Bankası

Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması'nın 107 (2) maddesi uyarınca Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB) karar organları Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu'dur.²⁸⁰ Kurucu Anlaşma'nın 112(1) maddesi gereğince Yönetim Konseyi,

²⁷⁵ http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf, (26 Ocak 2009), section 7.

²⁷⁶ Banco Central de la República Argentina (BCRA), Law 24.144 Central Bank of the Argentine Republic's Charter (BCRA Charter), <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 1.

²⁷⁷ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 6.

²⁷⁸ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 7.

²⁷⁹ Banco Central de la República Argentina (BCRA), BCRA Law, http://www.bcra.gov.ar/index_i.htm, (28 Haziran 2009).

²⁸⁰ European Central Bank (ECB), Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of The European Central Bank, (Protocol annexed to the Treaty establishing the European Community, see also OJ C 191, 29.7.1992, p.78) http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute.pdf, (09 Şubat 2009), article 9.3.

Yürütme Kurulu üyeleri ile ulusal merkez bankalarının başkanlarının katılımıyla oluşmaktadır.²⁸¹ Anlaşma'nın 112(2) maddesine göre Yürütme Kurulu; Başkan, Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri, üye ülkelerin devlet başkanları veya hükümet düzeyinde ortak mutabakatları ile, para veya bankacılıkla ilgili konularda mesleki deneyimleri ile kendilerini kanıtlamış kişiler arasından, Avrupa Parlamentosu ve Yönetim Konseyine danışılmasının ardından Konsey tarafından önerilmeleri üzerine atanırlar. Görev süreleri sekiz yıl olup tekrar atanmamaktadırlar. Sadece üye ülke vatandaşları Yürütme Kurulu üyesi olabilmektedir.²⁸²

3.1.04. Avustralya Rezerv Bankası

Avustralya Rezerv Bankası, (RBA - Reserve Bank of Australia) 1959 tarihli Rezerv Bankası Yasası ile verilen yetki ve sorumluluklarla kurulmuş bir yasal otorite olarak tanımlanmaktadır.²⁸³ Banka'nın görevleri anılan Yasa'nın 10(2) maddesinde “yetki sınırları içinde, para ve bankacılık politikalarının Avustralya halkının en yüksek çıkarına uygun biçimde yürütülmesinden emin olmak ve yetkileri Avustralya parasının istikrarı, Avustralya’da tam istihdamın sağlanması ve Avustralya halkının ekonomik refahı için kullanmak” biçiminde tanımlanmıştır. Avustralya Merkez Bankası Yönetim Kurulu; Başkan, Başkan Yardımcısı, Hazine Sekreteri (Müsteşarı) ile Hazine Yönetimince dışarıdan atanan altı üye olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşmaktadır.²⁸⁴

²⁸¹ http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute.pdf, (09 Şubat 2009), article 10.1.

²⁸² http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute.pdf, (09 Şubat 2009), article 11.1, 11.2.

²⁸³ Reserve Bank of Australia (RBA), Overview of Functions and Operations, http://www.rba.gov.au/AboutTheRBA/overview_functions_and_operations.html, (20 Mart 2009), s.1.

²⁸⁴ Reserve Bank of Australia (RBA), Annual Report, 2005, http://www.rba.gov.au/report/annual_report_2005.html, (22 Mart 2009), s.90.

3.1.05. Federal Rezerv Sistemi (Amerika Birleşik Devletleri)

Federal Rezerv Sistemi (FED)* Amerikan Kongresi tarafından 1913'te kurulmuştur ve Guvernörler Kurulu (Kurul), Federal Açık Piyasa Komitesi, 12 bölgesel Rezerv Bankası, Federal Danışma Konseyi ve Sistem üyesi özel ticari bankalardan oluşmaktadır. Kurul, Rezerv Bankalarının aksine, bir federal hükümet kurumu olarak kurulmuştur ve Federal Rezerv Sistemi'nin diğer bileşenleri ile birlikte Washington DC'de bulunan yaklaşık 1800 adet personeli ile sorumluluklarını yerine getirmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri Federal Rezerv Sistemi'nde 12 Federal Rezerv Bölgesinin her birinde bir adet olmak üzere on iki Federal Rezerv Bankası (Boston, New York, Philadelphia, Cleveland, Richmond, Atlanta, Chicago, St. Louis, Minneapolis, Kansas City, Dallas, San Francisco) bulunmaktadır. Söz konusu bölge sınırları bazı istisnalar dışında eyalet sınırları ile aynıdır.²⁸⁵

1913 yılında yasa ile kurulan Federal Rezerv Bankaları kamu çıkarı için çalışmakta, kar amacı gütmemekte veya özel bir grubun yararına faaliyet göstermemektedir. Federal Rezerv Sistemi üyesi ticari bankalar kendi bölgelerinde Federal Rezerv Bankası hissesi sahibidirler ancak ne Banka ne de Sistem üzerinde kontrol sahibi değildirler. Bölgesel Federal Rezerv Bankası hissesine sahip olmak halka açık bir şirket hissesinin sağladığı kontrol ve finansal faydayı sağlamamakta, ayrıca bu hisseler alınıp satılamamaktadır. Üye bankalar sadece yıllık sabit %6 oranında kar payı almakta ve Rezerv Bankası yönetim kurulunun dokuz üyesinin altısını seçmektedirler. Özel şirket gibi kurulmuş olmalarına ve üye bankaların hisselerine sahip olmalarına karşın Federal Rezerv Bankaları varlıklarını Federal Rezerv Yasası'na borçludur ve halka hizmet vermekle yükümlüdür. Bu nedenle özel şirket değildirler, ancak sahipleri Amerika Birleşik Devletleri vatandaşlarıdır.²⁸⁶

* Federal Rezerv Sistemi informal olarak FED şeklinde kısaltılmaktadır.

²⁸⁵ Federal Reserve Bank of Atlanta, http://www.frbatlanta.org/fedfaq/search/Dsp_faqsearch_resultsUFAQ.cfm, (13 Ocak 2009).

²⁸⁶ http://www.frbatlanta.org/fedfaq/search/Dsp_faqsearch_resultsUFAQ.cfm, (13 Ocak 2009).

Federal Rezerv Sistemi, temel olarak merkezi bir hükümet kurumu olan, Washington D.C.'deki Guvernörler (Başkanlar) Kurulu ile bölgesel on iki Federal Rezerv Bankası'ndan oluşmaktadır.

Federal Rezerv Sistemi'nin bir sahibi yoktur, özel değildir ve kar amacı gütmemektedir. Hükümet içinde bağımsız bir kurumdur ve hem kamusal amaçları hem de özel yönleri mevcuttur. Merkez bankası olarak, yetkisini Birleşik Devletler Kongresi'nden alan Federal Rezerv, bağımsız bir merkez bankasıdır. Federal Rezerv Kongre'nin gözetimine tabidir, Kongre tarafından dönemsel olarak incelenir ve sorumlulukları değiştirilebilir. Bu nedenle "hükümet içinde bağımsız" nitelmesi yapılmaktadır.²⁸⁷

FED Başkanlar Kurulu bir federal hükümet kuruluşu olarak kurulmuştur. Kurulu oluşturan 7 üye Birleşik Devletler Başkanı'nca Senato'nun onayıyla atanmaktadır. Kurul üyelerinin tam görev süreleri 14 yıl olup her iki yılda bir çift sayılı yılların Ocak ayı sonunda bir üyenin görev süresi dolmakta ve yeni atama yapılmaktadır. Kurul üyeleri görev sürelerinin sonunda yeniden atanmamaktadır. Görev süresi dolmadan ayrılan üyenin kalan süresini tamamlamak üzere atanan ve onaylanan üye ise yeniden atanabilmektedir. Kurul başkanı ve yardımcısı da kurul üyeleri arasından Senato'nun onayıyla Başkan tarafından 4 yıllığına atanmaktadır.²⁸⁸

FED kamu ve özel unsurların olağandışı bir karışımıdır. Başkanlar Kurulu başkent Washington D.C.'de bulunmakta ve Sistem'e liderlik yapmaktadır. Bölgesel 12 Federal Rezerv Bankası ve şubeleri (toplam 25 şube) Sistem'in günlük işlemlerinin birçoğunu gerçekleştirmektedirler. Bu bankalar hukuki anlamda özel, işlevsel olarak ise kamu şirkettirler. Diğer bir deyişle kendi bölgelerindeki üye ticari bankaların mülkiyetindedirler (Üye ticari bankalar kendi Federal Rezerv Bankalarının hisselerine sahiptirler ve sermayelerinin %3'ünü kendi rezerv bankalarında hisse olarak tutmaları gerekmektedir.) ancak kamusal amaçlara hizmet etmektedirler. Birleşik Devletler'deki

²⁸⁷ http://www.frbatlanta.org/fedfaq/search/Dsp_faqsearch_resultsUFAQ.cfm, (13 Ocak 2009).

²⁸⁸ Board of Governors of the Federal Reserve System, The Federal Reserve System Purposes and Functions, <http://www.federalreserve.gov/pf/pf.htm>, (12 Ocak 2009), s.4.

8039 ticari bankanın yaklaşık %38'i Federal Rezerv Sistemi üyesidir. Ulusal bankaların üye olmaları zorunlu iken, eyalet bankalarının üye olabilmeleri için belirli bazı kriterleri sağlamaları gerekmektedir.²⁸⁹

3.1.06. Fransa Merkez Bankası

Fransa Merkez Bankası Statüsü'ne göre Banka, sermayesi devlete ait olan bir kuruluştur.²⁹⁰ Bankayı Genel Konsey yönetir. Konsey, Fransa Merkez Bankası'nın, AMBS görevlerinden kaynaklananlar hariç, faaliyetlerinin yürütülmesiyle ilgili konularda karar verir. Bunlar arasında, Banka'nın sahip olduğu fonların nasıl kullanılacağına karar vermek, Banka'nın harcama tahminlerini düzenlemek, bilanço ve hesapları hazırlamak, net karın dağıtılmasını ve Devlete ödenecek kar payını önermek sayılabilir. Genel Konsey hesapların gözden geçirilmesi için iki yasal denetçi atar.²⁹¹

Genel Konsey; Başkan, iki Başkan Yardımcısı, Bakanlar Kurulu'nca atanan dört üye ve Banka personelini temsilen altı yıllık bir dönem için seçilen temsilciden oluşmaktadır.²⁹² Başkan ve iki yardımcısı, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir dönem için atanırlar ve aynı göreve iki defadan fazla atanamazlar. Bu pozisyonlar için yaş sınırı altmış beş olarak belirlenmiştir.²⁹³

Fransa Merkez Bankası'nca gerçekleştirilen işlemler medeni hukuk ve ticaret hukuku hükümlerine tabidir. Fransa Merkez Bankası'nın taraf olduğu davalar idare mahkemelerinin görev alanındadır.²⁹⁴

²⁸⁹ Federal Reserve Bank of Richmond, The Federal Reserve Today The Structure and Organization of The System, http://www.richmondfed.org/publications/educator_resources/federal_reserve_today/structure.cfm, (13 Ocak 2009), s.1.

²⁹⁰ Banque de France, Statute of the Banque de France, <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.142-1.

²⁹¹ <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.142-6.

²⁹² <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.142-7.

²⁹³ <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.142-8.

²⁹⁴ <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.144-3.

3.1.07. İngiltere Merkez Bankası

İngiltere Merkez Bankası tamamı devlete ait bir kamu kuruluşudur. (1946 tarihli İngiltere Merkez Bankası Yasası'nın 1. maddesi hükmü ile Banka'nın tüm hisseleri İngiltere Hazinesi'ne aktarılmıştır. Kanunun amaçları arasında "İngiltere Merkez Bankası'nın sermayesini temsil eden hisselerinin kamu mülkiyetine geçirilmesi ve Bankanın yeniden devlet kontrolüne alınması" sayılmaktadır.²⁹⁵)

1998 tarihli İngiltere Merkez Bankası Yasası'na göre Yöneticiler Heyeti; tamamı kraliçe tarafından atanan Başkan, iki Başkan Yardımcısı ve on altı Banka yöneticisinden oluşmaktadır.²⁹⁶ Heyet, para politikasının oluşturulması dışındaki Banka işlerini yönetmekle görevlidir. Banka'nın amaç ve stratejilerini belirlemek bu kapsamda yer alır. Bu aşamada heyetin amacı, Banka'nın işlevlerini etkili bir biçimde yerine getirdiğinden emin olmaktır.²⁹⁷

Başkan ve yardımcılarını beş yıl için atanırken, yöneticiler üç yıllık bir dönem için atanmaktadır.²⁹⁸ Süresi dolan söz konusu yöneticiler görevden ayrılmak zorundadır. Ayrıca Banka, heyetin izni olmaksızın üç aydan daha uzun süre ile toplantılara katılmaması, iflas etmesi veya mal varlığının haczedilmesi, üye olarak görevlerini yapamadığı veya ehliyetinin bulunmadığının tespit edilmesi hallerinde Başkan, Başkan Yardımcısı veya yöneticileri Maliye Bakanının oluru ile görevden alabilir.²⁹⁹

²⁹⁵ Bank of England, Bank of England Act 1946, <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1946act.pdf>, (17 Aralık 2008), section 1.

²⁹⁶ Bank of England, Bank of England Act of 1998, <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008), section 1.

²⁹⁷ <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008), section 2.

²⁹⁸ <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008), Schedule 1, paragraph 1.

²⁹⁹ <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008), Schedule 1, paragraph 8.

3.1.08. İspanya Merkez Bankası

İspanya Merkez Bankası'nın Özerkliği Yasası'na göre Banka, kamu ve özel hukuk alanında tam ehliyete sahip, tüzel kişiliği olan, kamu hukuku hükümlerine göre kurulmuş bir kuruluştur. Hükümetten özerk biçimde faaliyetlerini sürdürür ve amaçlarını gerçekleştirir. İdari yetkisini kullandığı durumlar dışında Banka özel hukuk hükümlerine tabidir.³⁰⁰

Bankanın yönetim organları Başkan, Başkan Yardımcısı, Yönetim Konseyi ve Yürütme Komisyonu olarak sıralanmıştır.³⁰¹ Yönetim Konseyi; Başkan, Başkan Yardımcısı, seçilmiş altı üye, Hazine ve Mali Politika Genel Müdürü ve Ulusal Menkul Kıymetler Piyasası Kurulu Başkan Yardımcısı'ndan oluşmaktadır. Bankanın genel müdürleri ile Banka personelini temsil eden bir temsilci de Konsey toplantılarına oy hakkı bulunmaksızın katılmaktadırlar.³⁰²

Yönetim Konseyi

- Üstlendiği işlevleri gerçekleştirmesi için Bankanın genel eylem çerçevesini onaylar,
- Para politikasıyla ilgili konularda görüşmeler yapar ve Yürütme Kurulu'nca yerine getirilen AMBS'nin para politikası uygulamasına Bankanın yaptığı katkıyı gözetir,
- Yürütme Kurulu'nun önerisi üzerine, Bankanın yıllık raporunu ve Bankaca parlamento, hükümet veya Ekonomi ve Maliye Bakanına sunulan ilgili diğer raporları onaylar,
- Bankanın sirkülerlerini ("Circulares monetarias" ve "Circulares") onaylar,
- Başkan, Başkan Yardımcısı ve seçilmiş konsey üyelerinin yasada sayılan durumlarda görevden ayrılmasına ilişkin olarak hükümete öneri sunar,

³⁰⁰ Banco de España, Law of Autonomy of the Banco de España, Law 13/1994, of 1 June (Official State Gazette of 2 June), <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 1.

³⁰¹ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 17.

³⁰² <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 20.

- Yürütme Komisyonu'nun önerisi üzerine Bankanın iç kurallarını onaylar,
- Bankanın önerilen bütçesini onaylar, yıllık hesapları ve kar dağıtımını önerisini karara bağlar,
- Personel politikasıyla ilgili hususları onaylar ve Genel Müdürlerin atamasını gerçekleştirir,
- Bankanın sorumluluk alanına giren konularda yaptırımları düzenler,
- Bankanın Ekonomi ve Maliye Bakanına sunmak zorunda olduğu yaptırım önerilerini onaylar.³⁰³

Yürütme Komisyonu; Başkan, Başkan Yardımcısı ve seçilmiş Konsey üyelerinden ikisinden oluşur. Genel Müdürler oy hakkı olmaksızın toplantılara katılırlar.³⁰⁴ Yürütme Komisyonu

- AMBS tarafından benimsenen para politikasının uygulanmasına katkıda bulunur,
- Bankaca verilecek yönetsel yetkilendirmelere karar verir,
- Bankayı organize eder, Genel Müdürleri ve personeli atar, iç kurallara ve Yönetim Konseyince onaylanan genel ilkelere koşut biçimde ücretleri düzenler,
- Konseyin karar vereceği veya onaylayacağı hususlarda önerilerini sunar,
- Yönetim Konseyince verilen görevleri yerine getirir,
- Özel hukuk alanında Bankayı idare eder ve varlıklarını yönetir.³⁰⁵

Başkan, başbakanın önerisi üzerine kral tarafından atanır. Adayların İspanya vatandaşı olması ve para ve banka konularında deneyimli olmaları gerekmektedir. Başkan yardımcısı ise Başkanın önerisi üzerine hükümet tarafından atanır. Konseyin seçilen üyeleri, Ekonomi ve Maliye Bakanının, Başkanın görüşünü aldıktan sonra

³⁰³ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 21.

³⁰⁴ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 22.

³⁰⁵ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009), article 23.

yapacağı öneri üzerine hükümet tarafından atanır. Üyelerin İspanya vatandaşı olmaları ve ekonomi ve hukuk alanlarında deneyimli olmaları zorunludur.³⁰⁶

Başkan ve yardımcısı aynı dönem için ve altı yıllığına atanır ve aynı pozisyonda yeniden görev alamaz. Konseyin seçilen üyeleri altı yıllığına göreve getirilir ve yeniden bir kez daha atanabilir. Başkan, yardımcısı ve Konseyin seçilmiş üyelerinin; görev sürelerinin dolması, istifa, yetmiş yaşına ulaşma ve görevlerini yerine getirmeye engel olacak daimi yetersizlik, yükümlülüklerine ciddi biçimde aykırı davranma, görev süresi içinde ortaya çıkan uzlaşmazlıklar veya kasıtlı suçtan kovuşturmaya uğrama gibi nedenlerle hükümet tarafından görevden alınma durumlarında Banka ile ilişkileri sona erer.³⁰⁷

3.1.09. İtalya Merkez Bankası

İtalya Merkez Bankası kamu hukuku hükümlerine göre kurulmuş bir kuruluştur.³⁰⁸ İtalya Merkez Bankası'nın karar organları Hissedarlar Genel Kurulu, Yönetim Kurulu, Denetçiler Kurulu, Yönetim Komitesi, Başkan, Genel Müdür ve yardımcılarında oluşmaktadır.³⁰⁹

Yönetim Kurulu, Başkan ve ana şubelerin genel kurullarınca seçilen on üç yöneticiden oluşmaktadır. Her bir yönetici beş yıllık bir dönem için seçilmektedir ve en fazla iki dönem seçilebilirler. Başkan'ın önerisi üzerine Yönetim Kurulu kendi üyelerinden oluşan bir veya daha fazla ihtisas komitesi kurabilir.³¹⁰ Yönetim Kurulu, Banka'nın genel yönetimi, denetimi ve iç kontrolünden sorumludur. Bu kapsamda

³⁰⁶ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf> , (10 Nisan 2009), article 24.

³⁰⁷ <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf> , (10 Nisan 2009), article 25.

³⁰⁸ Banca d'Italia, Statute, 2006, http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 1.

³⁰⁹ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 5.

³¹⁰ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 15.

- Yönetim Komitesinin önerisi üzerine yıllık hesapları inceler ve onaylar, nihai onay için Denetçiler Kurulu'na ve genel kurula sunulmasına karar verir,
- Denetçiler Kurulu'na danışarak hissedarlara dağıtılacak kar payına karar verir,
- Yıllık harcama bütçesini onaylar,
- Bankanın iç düzenlemelerini onaylar,
- Personel alımına ve işten çıkarmalara karar verir,
- Sendikalarla pazarlık edilen anlaşmaları onaylar,
- Bankanın coğrafi durumu ve genel örgütsel yapısı konularında karar verir, ana şubelerde delegelerin, yerel şubelerde meclis üyelerinin atanması ve uzaklaştırılmasına karar verir, sayılarını ve hangilerinin inceleme uzmanı olarak görev yapacaklarını belirler,
- Bankanın yurtdışı muhabirlerini atar,
- Banka faaliyetleriyle ilgili kural ve koşulları belirler,
- Hayır amaçlı bağışlar ile kamu yararı için çalışan girişimlere yapılacak katkılar için yıllık üst sınırı tespit eder.³¹¹

Denetçiler Kurulu başkan dahil beş üyeden oluşmakta ve iki tane de yedek üye bulunmaktadır. Üyeler üç yıllığına seçilmektedir ve üç defadan fazla bu görevde bulunamamaktadırlar. Kurul, Genel Merkez'de doğrudan, ana şube ve yerel şubelerde ise gerek doğrudan gerekse de inceleme uzmanları aracılığıyla Bankanın yönetiminin kanun, Banka statüsü ve diğer düzenlemelere uygunluğunu kontrol eder. Bu kapsamda bağımsız denetçi faaliyetlerinden bağımsız olarak muhasebe kontrolleri yapar, yıllık hesapları inceler ve kar payı dağıtımını hakkındaki görüşünü bildirir.³¹²

Yönetim Komitesi Başkan, Genel Müdür ve üç adet Genel Müdür Yardımcısı'ndan oluşmaktadır. Komite, sorumluluğu kanun ile Banka'ya verilen kamu işlevleriyle ilgili veya Banka'nın kurumsal amaçlarıyla ilgili olarak sorumluluğu

³¹¹ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 18.

³¹² http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 19.

Başkan'a verilen konularda karar verir. Bu yetki dahilinde, Banka yöneticilerine talimat verir, açıklama, veri toplama gibi sağduyulu değerlendirme gerektirmeyen önlemlerin yürütme yöntemini belirler.³¹³

Başkan, tüm işlem, sözleşme ve hukuki konularda Banka'yı üçüncü kişilere karşı temsil eder. Yönetim Komitesi'ne danışarak atama, terfi, görevlendirme ve transferler ile üst düzey yöneticilerin görevlerine karar verir, ana ve yerel şube müdürlerini atar. Yönetim Kurulu'nda karara bağlanacak konularda önerilerini sunar. Başkanın görev süresi altı yıldır, bu süre bir defa yenilenebilir.³¹⁴ Banka Başkanı'nın atanması, yeniden atanması ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) Statüsü'nün 14(2) maddesinde belirtilen durumlarda görevden alınması, Banka Yönetim Kurulu'nun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca kabul edilecek önerenin Başbakanca sunulmasını takiben Cumhurbaşkanı'nca yayımlanacak bir kararname ile yapılabilmektedir.³¹⁵

3.1.10. Japonya Merkez Bankası

Japonya Merkez Bankası hisselerinin önemli bir kısmı devlete, bir kısmı ise özel kesimlere aittir. Japonya Merkez Bankası'nın sermayesi Kanununun 8. maddesi ile 100 milyon yen olarak belirlenmiş ve kamunun payının 55 milyon yen'den daha az olamayacağı hükme bağlanmıştır.³¹⁶ Kalan %45 hisse ise bireyler, finansal kuruluşlar, kamu kurumları, menkul kıymet şirketleri ve diğer şirketler arasında paylaşılmaktadır.³¹⁷ Banka, bir kamu kurumu olmadığı gibi özel şirket de değildir.³¹⁸ Başkan, Başkan Yardımcıları ve Politika Kurulu'nun üyeleri Temsilciler Meclisi

³¹³ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 21.

³¹⁴ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 24.

³¹⁵ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 17.

³¹⁶ Bank of Japan, Annual Review 2008 About the Bank of Japan, <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0802.pdf>, (02 Mayıs 2009), s.10.

³¹⁷ <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0802.pdf>, (02 Mayıs 2009), s.12, Table 2 Subscribers by Category.

³¹⁸ Bank of Japan, Outline of the Bank of Japan, <http://www.boj.or.jp/en/type/exp/about/expboj.htm>, (30 Mayıs 2009), s.1.

(parlamento alt kanadı) ve Danışma Meclisi'nin (parlamento üst kanadı) onayı ile Bakanlar Kurulu tarafından 5 yıllığına atanmaktadır.³¹⁹

3.2. Kamu Kurumu Olarak Merkez Bankalarının Kamu, Bağımsız ve İç Denetimleri

Şirket/kurumlar büyüyüp çeşitlendikçe iç kontroller, yönetimin şirket/kurum çapında faaliyetleri izleme kabiliyeti açısından daha önemli hale gelmektedir. Yöneticiler için iç kontrollerin temeli basittir. Yöneticiler tam zamanlı görev başında değildir, bu nedenle denetçilerin bir yandan düşük riskli alanlarda etkili önleyici ve ortaya çıkarıcı kontrollerin yürürlükte olduğundan emin olurken diğer yandan kurul ve denetim komitesi için dikkatlerini yüksek riskli ve riski artan alanlara yoğunlaştırmalarını sağlayacak bir gündem oluşturmaları önemlidir. Denetçinin karşı karşıya bulunduğu en önemli konu ise iç denetim personelinin işletme/kurumun farklı ve değişen risklerini karşılayacak deneyim ve sürekli eğitime sahip olmasıdır.³²⁰

Kamu sektörü iç denetiminde Avrupa ülkelerinde iki ana gelenek göze çarpmaktadır: merkezi yaklaşım ve merkezi olmayan yaklaşım. Fransa, Portekiz, İspanya ve Lüksemburg gibi ülkelerde uygulanmakta olan merkezi modelde, Maliye Bakanlığı bütçeleme ve diğer bakanlıklara fon dağıtımını konusunda anahtar rol oynamakla kalmaz, harcama öncesi kontrollere doğrudan müdahalede bulunur, bakanlıklarda kendi personelini görevlendirir. Bu ortamda iç denetim, belli kontrol işlevlerini yerine getiren özel bir organizasyona, geleneksel olarak merkezi bir harcama öncesi finansal kontrol organizasyonuna, bir genel müfettişe veya bir hazine kamu denetimi hizmetine yoğunlaşmaktadır. Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan merkezi olmayan yaklaşımda ise her bir bakanlık kendi bütçe harcamalarından ve harcamaların uygun kontrol ve muhafazalarının sağlanmasından dolayı tüm sorumluluğu almaktadır. Bu ortamda iç denetim, kaynakların en ekonomik, verimli ve

³¹⁹ <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0802.pdf>, (02 Mayıs 2009), s.10.

³²⁰ The Federal Reserve Board, Remarks by Governor Susan Schmidt Bies at the Institute of Internal Auditors Conference, Philadelphia, Pennsylvania, May 7, 2003, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/20030507/default.htm>, (13 Kasım 2008), s.4.

etkili biçimde kullanılmasını sağlayacak tüm organizasyon, kontroller, kurallar, yordamlar ve düzenlemeler sistemine yoğunlaşmaktadır.³²¹

Ancak bu iki model dışında başka modeller de mevcuttur, bazıları iç denetim ve kamu denetiminin karışımı gibi görünmektedir. Örneğin, Almanya’da iç denetim hükümetin kontrol sisteminin bir parçası değildir, kamu denetiminin bir bileşeni olarak görülebilir. İç denetim kadroları kurumlarda görev yapsalar da, Alman yüksek denetim kurumunun, Federal Sayıştay’ın, teknik ve mesleki rehberliğine ve hatta yönetimine tabidirler. İç denetçiler sadece Sayıştay’a raporlama yapmaktadırlar, geleneksel iç denetim rolünden çok denetim öncesi bir rol almaktadırlar. Benzer biçimde İsveç Sayıştay’ı da belirsiz bir konumda bulunmaktadır, Maliye Bakanlığı bünyesinde merkezi hükümetin bir parçasıdır. Ancak, yönetimden bağımsız faaliyet göstermektedir, konu seçimi ve raporlamada tamamen bağımsızlığa sahiptir. Genel Denetçi altı yıllık bir dönem için Bakanlar Kurulu’na atanmaktadır.³²²

Amerika Birleşik Devletleri’nde ise merkezi olmayan bir model geliştirilmiştir. GAO, kongrenin önceliklerine göre kurumların denetiminden sorumludur. Buna karşın, iç denetçi, işletme/kurum yönetimine karşı sorumlu kabul edilmiştir. Orijinal model özel sektörden uyarlanmıştır: İç denetim, şirketin işlevsel ve finansal bileşenlerinden bağımsız olarak, yönetim kontrollerinin tüm yönlerini içine almakta ve şirket tepe yönetimine raporlama yapmaktadır. Ancak bu modelde değişiklikler yapılmıştır. 1978 tarihli Genel Müfettiş Yasası ile iç denetimlerin başı olarak tüm kurumlara birer genel müfettiş atanmıştır. Genel müfettiş, kurumun geri kalanından ayrı tutulmuş, kurumun en üst yöneticisine doğrudan erişiminin olması sağlanmıştır. Bu Yasa ile, genel müfettişten tüm raporlarını doğrudan kurum yöneticisine sunması ve çalışmalarını hakkında kongreyi bilgilendirmesi istenmiştir. Genel müfettişin, kurum yöneticisine teftişleri hakkında altı aylık rapor sunması ve kurum yöneticisinin de bu raporu kendi görüşleriyle birlikte 30 gün içinde kongreye sunması zorunludur.³²³

³²¹ Diamond, s.10.

³²² Diamond, s.10.

³²³ Diamond, s.10-11.

Hollanda ve İsveç'te Sayıştay'ın merkez bankasını denetleme görevi bulunmamaktadır, İrlanda'da ise Almanya'da olduğu gibi, Sayıştay, merkez bankasını denetlemekle görevlidir. Kamu denetimi İsveç'te Parlamento Denetçileri tarafından yerine getirilmektedir.³²⁴

Yukarıda belirtildiği üzere, genel olarak merkez bankaları ya doğrudan kamu kuruluşu olarak kurulmakta ya da sermayesinin en az yarısının devlete ait olması nedeniyle kamu kurumu niteliği taşımaktadır.

Bu özellikleri merkez bankalarının denetim yaklaşımlarına da etki etmekte, dolayısıyla farklı modeller ortaya çıkabilmektedir. Yukarıda hukuksal ve yönetsel yapılarını açıkladığımız merkez bankalarının kamu denetimi, bağımsız denetim ve iç denetim mekanizmaları aşağıda başlıklar halinde açıklanmıştır.

3.2.1. Merkez Bankalarında Kamu Denetimi ve Bağımsız Denetim

Daha önce belirttiğimiz gibi, merkez bankaları, gerek farklı yapılarda kurulmuş olmaları gerekse de buldukları ülkelerdeki farklı düzenlemeler nedeniyle farklı denetim uygulamalarına sahne olmaktadır. Örneğin, parlamento, hükümet ve yüksek denetim kurumlarınca yapılan kamu denetimlerinin yanında bazı merkez bankalarında bağımsız denetçilerce gerçekleştirilen denetimlerin de söz konusu olabildiği görülmektedir.

3.2.1.01. Almanya Merkez Bankası

Yönetim Kurulu yıllık hesapları olası en kısa sürede hazırlamakla yükümlüdür. Hesaplar, Federal Sayıştay'ın görüşü alınarak Yönetim Kurulu'na atanacak bir veya birkaç bağımsız denetçi tarafından denetlenir ve ardından yayımlanır. Denetçilerin raporu Federal Sayıştay'ca gerçekleştirilecek denetime zemin oluşturur. Yıllık hesaplar, maliyet hesapları, yatırım planı, bütçe rakamlarının gerçekleşen maliyet ve yatırımlarla

³²⁴ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee /UNPAN006801.pdf>, (20 Haziran 2008), s.14-15.

karşılaştırması ve denetçi raporu Federal Maliye Bakanlığı'na ve Federal Sayıştay'a gönderilir. Yıllık hesaplar, bütçe rakamlarının gerçekleşen maliyet ve yatırımlarla karşılaştırıldığı analiz ve denetçi raporu parlamentonun alt kanadı olan Bundestag'a sunulur.³²⁵

3.2.1.02. Arjantin Merkez Bankası

Arjantin Merkez Bankası'nın (BCRA) işlemlerinin Tüzük hükümleri ve ilgili diğer düzenlemelere uygunluğu bakımından denetimi, Yürütme Erki'nin Senato'ya danışarak atadığı bir denetçi (murakıp) ve yardımcısı tarafından yapılmaktadır. Denetçi ve yardımcısı; avukat, sertifikalı muhasebeci veya ekonomi alanında lisans derecesinde eğitilmiş bir kişi olabilmektedir. Denetçiler; yönetim kuruluna, Yürütme Erki'ne ve Ulusal Kongre'ye rapor sunmaktadırlar.³²⁶

BCRA'nın finansal tabloları, yönetim kurulunca atanan bağımsız denetçilerin görüşüne de sunulmaktadır. Denetim firmalarının art arda dört yıldan daha uzun süreli olarak denetim hizmeti sunmaları mümkün değildir. Bağımsız denetçilerin raporları, yönetim kurulu tarafından Yürütme Erki'ne ve Ulusal Kongre'ye sunulmaktadır.³²⁷

BCRA ayrıca Ulusal Denetim Bürosu'nca (Sayıştay) da denetime tabi tutulmaktadır.³²⁸

3.2.1.03. Avrupa Merkez Bankası

AMB ve Eurosystem'deki ulusal merkez bankalarının yıllık hesapları bağımsız denetçilerce incelenmektedir. Denetçiler AMB ve ulusal merkez bankalarının tüm kayıt ve hesaplarını inceleme ve işlemleri hakkında eksiksiz bilgi edinme konularında tam

³²⁵ http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf, (26 Ocak 2009), section 26.

³²⁶ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 36.

³²⁷ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 39.

³²⁸ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009), article 40.

yetkilidirler. Kurucu Anlaşma'nın 248. maddesi hükümleri sadece AMB yönetiminin operasyonel verimliliğinin incelenmesinde uygulanabilir.³²⁹

AMBS Tüzüğü'nün 27.1 maddesi gereğince, bağımsız denetçiler Yönetim Konseyince önerilmekte ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından onaylanmaktadır. Ayrıca, AMB'nin finansal yönetimi Avrupa Sayıştay tarafından da denetlenmektedir. Tüzüğün 27.2 maddesi gereğince Sayıştay, AMB yönetiminin operasyonel verimliliğini incelemekte ve AB Resmi Gazetesi'nde bir yıllık rapor yayımlamaktadır. Son olarak, Avrupa Adalet Divanı'nın 10 Temmuz 2003 tarihli resmi kararı gereğince AMB, Avrupa Hile Önleme Bürosu'nun denetimine de tabidir.³³⁰

3.2.1.04. Avustralya Merkez Bankası

1959 tarihli Avustralya Rezerv Bankası Yasası'nın 11. maddesi hükümetle ilişkileri düzenlemektedir. Yasa ile Yönetim Kurulu'na geniş bir bağımsızlık verilmiş olsa da, uygulanan politikalar hakkında hükümete belirli aralıklarla bilgi verilmesi yükümlülüğü ve parlamentoya karşı hesap verme yükümlülüğü Yasa'da düzenlenmiştir. Avustralya Rezerv Bankası, 1997 tarihli Commonwealth Kurumları ve Şirketleri Yasası'na göre bir Commonwealth kurumudur ve yönetim kurulu üyeleri Rezerv Bankası'nın yöneticileri olarak alınmaktadır. Temsilciler Meclisi'nin Ekonomi Komitesi Avustralya Rezerv Bankası'nın yıllık raporunu incelemekle görevlidir. Banka, yılda iki kez yapılan oturumlarda Komite'ye ekonomi hakkındaki görüşlerini sunmakta ve Komite üyelerinin sorularına cevap vermektedir.³³¹ Avustralya Rezerv Bankası'nda bağımsız denetçilerle ilişkiler Denetim Komitesi'nce yürütülmektedir. Banka'nın

³²⁹ http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute.pdf, (09 Şubat 2009), article 27.

³³⁰ Hanspeter K. Scheller, **The European Central Bank – History, Role and Functions**, European Central Bank, 2004, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004en.pdf>, (27 Şubat 2009), s.138-139.

³³¹ Reserve Bank of Australia (RBA), Annual Report, 2008, http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/RBAAnnualReports/2008/Pdf/2008_annual_report_2008.pdf, (29 Haziran 2009), s.11.

finansal tabloları ayrıca Ulusal Denetim Bürosu (Sayıştay) tarafından denetlenmekte ve söz konusu denetim raporu yıllık raporun içinde yayımlanmaktadır.³³²

3.2.1.05. Federal Rezerv Sistemi (Amerika Birleşik Devletleri)

Finansal hesapverebilirliği sağlamak üzere, Federal Rezerv Bankaları ve Başkanlar Kurulu'nun finansal tabloları bağımsız denetimden geçmektedir. Ayrıca, Federal Rezerv Kurulu bünyesindeki Genel Müfettiş Bürosu da Federal Rezerv'in faaliyetlerini denetleyebilmektedir.³³³

Her bir Federal Rezerv Bankası'nın faaliyetleri ayrıca Birleşik Devletler Kongresi'nin denetim kolu olan Kamu Hesapverebilirlik Bürosu'nca (Sayıştay) (GAO – Government Accountability Office) denetlenmektedir. Sayıştay denetçilerinin para politikası operasyonlarını ve yabancı merkez bankaları adına Federal Rezerv tarafından gerçekleştirilen işlemleri incelemesi kanunla yasaklanmıştır. Bu kısıtlama Kongre tarafından Federal Rezerv'in politik etkiden bağımsız tutulması amacıyla getirilmiştir.³³⁴

FED Başkanlar Kurulu, Federal Rezerv Bankaları ve Federal Rezerv Sistemi toplu olarak birkaç düzeyli denetim ve gözden geçirmeye tabidir. Kurul'un finansal tabloları ve bu tabloları etkileyen kanun ve düzenlemelere uyumu yıllık olarak Kurul bünyesindeki Genel Müfettiş Bürosunca görevlendirilen bir bağımsız denetçi tarafından denetlenmektedir. Genel Müfettiş Bürosu ayrıca Kurul'un program ve faaliyetleri kadar Kurul'un Rezerv Bankalarına dağıtılan işlevleriyle ilgili olarak da denetim, gözden geçirme ve incelemeler (araştırma/soruşturma) yapar. Rezerv Bankalarının finansal tabloları yıllık olarak Guvernörler Kurulu'nca görevlendirilen bir bağımsız denetçi tarafından denetlenmektedir. Buna ek olarak, Rezerv Bankaları, Kurul'un yıllık

³³² http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/RBAAnnualReports/2008/Pdf/2008_annual_report_2008.pdf, (29 Haziran 2009), s.104-105.

³³³ http://www.frbatlanta.org/fedfaq/search/Dsp_faqsearch_resultsUFAQ.cfm, (13 Ocak 2009).

³³⁴ Federal Reserve Bank of New York, About The FED, <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed35.html>, (10 Ocak 2009), s.1.

incelemesine de (examination) tabidir. Kurul'un incelemesi, Kurul bünyesindeki Rezerv Bank Operasyonları ve Ödeme Sistemleri Birimi çalışanlarınca yerine getirilen, farklı türdeki yerinde ve uzaktan sürekli gözetim faaliyetlerini içine almaktadır.³³⁵

Kurul, Federal Rezerv Yasası gereği faaliyetlerini Temsilciler Meclisi Başkanı'na raporlamak zorundadır. Yasa ayrıca Kurul'dan her yıl Federal Rezerv Bankalarının finansal denetimini yaptırmasını ve haftalık olarak Federal Rezerv Bankalarının finansal durumunu gösteren tabloları hem tek tek hem de konsolide biçimde yayımlamasını istemektedir. Bundan dolayı Kurul, Rezerv Bankaları ve Kurul için ayrı ayrı finansal tablo yayımlamanın kanuna uygun en iyi finansal açıklama olacağına inanmaktadır. Bu nedenle, Yıllık Rapor ekindeki finansal tablolar sadece Kurul'un operasyon ve faaliyet sonuçlarını içermektedir. Federal Rezerv Bankalarının konsolide finansal tabloları Kurul'un Temsilciler Meclisi Başkanı'na sunduğu Yıllık Rapor'da yer almaktadır.

Guvernörler Kurulu Genel Müfettiş Bürosu (OIG-Office of Inspector General) 1978 tarihli (değiştirilmiş) Genel Müfettiş Yasası uyarınca çalışmalarını yürütmektedir. Kurul'un finansal tablolarının denetlenmesi için her yıl bağımsız bir denetçi tutmanın yanı sıra OIG, Kurul'un program ve faaliyetleri ile birlikte Rezerv Bankalarına dağıtılan işlevleri ile ilgili denetim, gözden geçirme ve soruşturmaları/incelemeleri (investigations) planlar ve yürütür. OIG ayrıca mevcut ve tasarı halindeki mevzuatı ve düzenlemeleri de ekonomi üzerindeki etkileri ve Kurul'un program ve faaliyetlerinin verimliliği bağlamında gözden geçirir. Kurul'un gerek kendine ait gerekse Rezerv Bankalarına dağıtılmış program ve faaliyetleri kadar Kurulca yönetilen veya finanse edilen faaliyetlerle ilgili olarak politikalar önerir, ekonomi ve verimliliği teşvik etmek ve israf, hile ve suiistimalleri ortaya çıkarmak ve önlemek için faaliyetler yürütür ve gözetim yapar. OIG, Kongre'yi ve Guvernörler Kurulu Başkanı'nı ciddi suiistimler ve eksiklikler ile düzeltici işlemler hakkında bilgilendirir. 2006 yılında OIG sekiz adet denetim, gözden geçirme ve diğer değerlendirmeyi tamamlamış ve önceki tavsiyeleri üzerine yapılan işlemleri değerlendirmek için izleme incelemeleri yapmıştır. Ayrıca

³³⁵ The Federal Reserve Board (FRB), 93rd Annual Report 2006, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/annual06/ar06.pdf>, (05 Ocak 2009), s.301.

sekiz adet soruşturmayı tamamlamış ve çok sayıda mevzuat ve düzenlemeyi gözden geçirmiştir.³³⁶

Genel Müfettiş Büroları 1978 tarihli yasa ile

- Buldukları kurumun program ve faaliyetleriyle ilgili denetim ve soruşturmaları yürütmek, yönetmek ve eşgüdümünü sağlamak,
- Mevcut ve tasarı halindeki yasa ve düzenlemeleri gözden geçirmek ve bu yasa ve düzenlemelerin ekonomiklik ve verimlilik ya da hile ve suiistimallerin önlenmesi ve ortaya çıkarılması üzerindeki etkileri hakkında önerilerde bulunmak,
- Buldukları kurumda ekonomiklik, verimlilik ve etkililiği teşvik edici faaliyetlere öncülük etmek ve hile, israf ve kurumun program ve faaliyetleriyle ilgili suiistimallerin azaltılmasını amaçlayan çalışmalarını teşvik etmek,
- Ekonomiklik ve verimliliği teşvik etmek, hile ve suiistimalleri önlemek ve ortaya çıkarmak, hile ve suiistimale karışmış kişileri belirlemek ve haklarında kovuşturma açmak üzere, buldukları kurum ile diğer federal kurumlar, eyalet ve yerel yönetim kurumları ve sivil toplum örgütleri arasındaki ilişkilerin eşgüdümünü sağlamak,
- Buldukları kurumun program ve faaliyetlerindeki sorunlar ve gerekli düzeltici eylemler hakkında kurum başkanı ve Kongre'ye bilgi vermek ve
- Genel müfettişin ceza yasalarına aykırı bir durumun bulunduğuna ilişkin makul gerekçelerinin bulunması halinde savcılığa başvurmak üzere kurulmuşlardır.³³⁷

“Federal Genel Müfettiş Büroları için Kalite Standartları” başlıklı yayında genel müfettiş ve Büro çalışanlarının, genel standart³³⁸ olarak çalışmalarını dürüstlük

³³⁶ FRB, s.337.

³³⁷ President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE) / Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE), Quality Standards for Federal Offices of Inspector General, October 2003, <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.4-5.

içinde yürütmek suretiyle en yüksek etik ilkelere bağlı kaldıkları; dürüstlük ilkesinin genel kabul görmüş etik ve uygulamalara bağlılığı temin ettiği ve tüm etik davranışların köşe taşı olduğu belirtilerek tarafsızlık, bağımsızlık, yetkinlik ve gizliliğin dürüstlük ilkesinin unsurları olduğu vurgulanmaktadır.³³⁹

Genel müfettişler, mesleki standart olarak denetimlerinde GAO'nun (Government Accountability Office - Kamu Hesapverebilirlik Bürosu) Kamu Denetim Standartlarına, soruşturmalarında PCIE (President's Council on Integrity and Efficiency – Başkanlık Dürüstlük ve Verimlilik Konseyi) ve ECIE (Executive Council on Integrity and Efficiency – Dürüstlük ve Verimlilik Yürütme Konseyi)'nin “Soruşturmalar için Kalite Standartları”na ve teftiş ve değerlendirmelerinde ise PCIE ve ECIE'nin “Teftişler için Kalite Standartları”na uymaktadırlar.³⁴⁰

Federal Bankacılık Ajansı Denetimi Yasası gereğince, Federal Rezerv Sistemi'nin faaliyetlerinin büyük bir bölümü GAO'nun görev alanına girmektedir. 2006 yılında GAO, Federal Rezerv faaliyetlerinin belirli yönleriyle ilgili altı adet raporu tamamlamıştır. Buna ek olarak, Federal Rezerv'le ilgili yedi adet proje de yıl sonunda belli oranlarda tamamlanmış olacaktır. Federal Rezerv yıl boyunca başka pek çok GAO incelemesi için bilgi sunmuştur.³⁴¹

3.2.1.06. Fransa Merkez Bankası

Başkan, yılda en az bir kere Fransa Merkez Bankası'nın faaliyetleri ile ilgili olarak devlet başkanına ve parlamentoya rapor sunmakla yükümlüdür. Banka'nın hesapları ve yasal denetçilerin raporu Ulusal Meclis ve Senato'nun Finans Komitelerine gönderilir.³⁴²

³³⁸ Bu Genel Standart, “Standards for Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, AICPA'nın “Code of Professional Conduct, Section ET 53-56” ve IIA'nın “Code of Ethics”inden uyarlanmıştır. Bkz. <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>, (04 Nisan 2009), dipnot 6.

³³⁹ <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.6.

³⁴⁰ <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.14.

³⁴¹ FRB, s.338.

³⁴² <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009), article L.143-1.

3.2.1.07. İngiltere Merkez Bankası

İngiltere Merkez Bankası, hesaplarının ve finansal tablolarının denetimini yapmak üzere denetçi veya denetçiler atayabilmektedir. Denetçi raporu ve ilgili finansal tablolar Banka tarafından Maliye Bakanına gönderilmektedir.³⁴³

İngiltere Merkez Bankası'nın devlete ait bir kamu kuruluşu olması (1946 tarihli İngiltere Merkez Bankası Yasası'nın 1. maddesi hükmü ile Banka'nın tüm hisseleri İngiltere Hazinesi'ne aktarılmıştır.) nedeniyle parlamentoya hesap verme yükümlülüğü vardır. Bankanın yıllık raporu ve hesapları kamuya açıklanmadan önce parlamentoya sunulmaktadır.³⁴⁴

3.2.1.08. İspanya Merkez Bankası

İspanya Merkez Bankası'nın hesapları, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü'nün 27. maddesi hükmü gereğince bağımsız denetçiler tarafından denetlenmektedir.³⁴⁵

İspanya Merkez Bankası, 12 Mayıs 1982 tarihli Organic Law 2/1982 hükümleri uyarınca Sayıştay tarafından dış izlemeye tabidir. Hesapların onaylanmasını izleyen 2 ay içinde bilanço ve hesapların onaylı nüshaları bir rapor eşliğinde Başkan tarafından Sayıştay'a gönderilmektedir.³⁴⁶

³⁴³ <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008), section 7.

³⁴⁴ Bank of England, Bank's Relationship with Parliament, <http://www.bankofengland.co.uk/about/parliament/index.htm>, (22 Aralık 2008), s.1.

³⁴⁵ Banco de España, Functional Structure - The Audit Committee, www.bde.es/foinst/organiza/censucue.htm, (11 Nisan 2009), section 1.

³⁴⁶ www.bde.es/foinst/organiza/censucue.htm, (11 Nisan 2009), section 3.

3.2.1.09. İtalya Merkez Bankası

İtalya Merkez Bankası Statüsü'nün 38 . maddesi hükmüne göre, Banka'nın yıllık hesapları AMBS Statüsü'nün 27. maddesi gereğince bağımsız denetimden geçmektedir.³⁴⁷

Banka Statüsü'nün 41. maddesi gereğince, Banka, Parlamento'ya ve Hükümete faaliyetleri hakkında raporlama yapmakla yükümlüdür.³⁴⁸

3.2.1.10. Japonya Merkez Bankası

Japonya Merkez Bankası'nda sayıları üçü geçmemek üzere Bakanlar Kurulu'nca 4 yıllığına atanan yetkili denetçiler görev yapmaktadır. Bu denetçiler Banka'nın işletme faaliyetlerini teftiş etmektedirler ve görüşlerini Maliye Bakanı, Başbakan veya teftiş sonuçlarına göre gerekli gördükleri takdirde Banka'nın en üst karar organı olan Politika Kurulu'na bildirirler.³⁴⁹

3.2.2. Merkez Bankalarında İç Denetim

3.2.2.01. Almanya Merkez Bankası

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) içinde üstlendiği rol ve bu rolün gerektirdiği örgütsel yeniden yapılanma çerçevesinde Almanya Merkez Bankası Yönetim Kurulu yeni iç denetim yönergesini 1 Mayıs 2003 itibariyle yürürlüğe koymuştur. Bu yönerge Uluslar arası İç Denetçiler Enstitüsü'nün uluslar arası denetim standartlarının uygulanmasını sağlamaktadır.³⁵⁰ Yönergeye göre, Almanya Merkez

³⁴⁷ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 38.

³⁴⁸ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 41.

³⁴⁹ Bank of Japan Institute for Monetary and Economic Studies (IMES), **Functions and Operations of the Bank of Japan**, 2004, s.200.

³⁵⁰ Deutsche Bundesbank, Publications, http://www.bundesbank.de/presse/presse_veroeffentlichungen.en.php#audit, (30 Ocak 2009), article 11.

Bankası denetçileri IIA standartlarına ve Avrupa Merkez Bankası Yönetim Konseyi'nin talimatlarına uymakla yükümlüdür. Ayrıca Federal Bankacılık Denetleme Bürosu'na yayımlanan "Kredi kuruluşlarında iç denetim örgütlenmesinin minimum gereksinimleri"ne de uymaları gerekmektedir. Denetim personelinin IIA'nın "İç Denetçiler için Etik Kurallar"ına uygun davranmaları zorunlu tutulmuştur. Bağımsız denetçi en az beş yılda bir kez olmak üzere sayılan bu düzenlemelere uygunluğun doğrulamasını yapar.³⁵¹

Yönerge'nin 2.1.(1) maddesinde denetçilerin bağımsız ve tarafsız bir denetim ve danışmanlık işlevini yürütecekleri ve görevlerini yerine getirmesi ve Banka'nın tanımlanan amaçlarına ulaşmasında Yönetim Kurulu'nu destekleyeceği belirtilmektedir. Yönerge'ye göre denetçiler sistematik bir denetim yaklaşımı uygulayarak, Banka'nın risk yönetimi, kontrol yapısı ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirir ve geliştirilmelerine katkıda bulunur. Denetçilerin görevleri, Banka'nın tüm faaliyet ve işlemlerini içine almaktadır. Denetim amaçları düzenlilik, güvenlik ve maliyet-etkinliğinin teyidi olarak sıralanmaktadır. Yönerge'ye göre denetim;

- Kanuni ve diğer düzenlemeler ile Banka'yı bağlayıcı sözleşmelere uyum,
- AMB Yönetim Konseyi ve Almanya Merkez Bankası Yönetim Kurulu'nun kararlarına uygunluk,
- İç kural ve düzenlemelere uygunluk,
- Faaliyetlerin ve yönetsel yordamların amaç odaklı performansı,
- Varlıkların doğruluk ve bütünlüğü,
- İç kontroller ve diğer güvenlik önlemlerinin etkililiği,
- Denetlenen birimlerdeki personel sayısının yeterliği,
- Bilişim teknolojisi güvenliğinin yeterliği,
- Diğer operasyonel birimlerin denetimleri,
- Önceki denetim raporlarında yer alan bulguların takibi ve düzeltmeler,
- Muhasebe uygulamalarının ve buradan üretilen bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği

³⁵¹ Deutsche Bundesbank, General Provisions 0-1 Audit Guidelines, http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/revisionsrichtlinien_en.pdf, (28 Ocak 2009), s.3.

başlıklarını kapsamaktadır.³⁵²

Yönerge'ye göre denetçilerin görevlerini etkili ve tarafsız biçimde gerçekleştirebilmeleri için şu ölçütlerin sağlanması gerekmektedir.³⁵³

- Denetim, işlevsel ve örgütsel olarak denetlenen birimden bağımsız olmalıdır.
- Denetim görevlerini yerine getirirken (denetim kapsamının belirlenmesi ve denetim bulgularının raporlanması dahil) denetçiler üçüncü kişilerden talimat istememeli ve almamalıdır.
- Genel Merkez'deki denetim birimi yöneticisi görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur ve Kurul'un iç denetimden sorumlu üyesine raporlama yapar. Denetim birimi yöneticisinin Yönetim Kurulu'yla doğrudan iletişim kurma olanağı vardır.
- Görevlerini yerine getirirken denetçilerin tam ve sınırsız biçimde bilgiye ve tüm operasyonel alanlara erişme yetkisi güvence altında olmalıdır. Bu bağlamda denetçilere zaman geçirmeksizin istediği bilgiler verilmeli, gerekli tüm belgeler kullanımlarına sunulmalı ve tüm operasyonel ve işle ilgili yordamları teftiş etmelerine izin verilmelidir. Gerçeğe uygun ve tam bilgi verilmeli, Yönetim Kurulu'nun talimat ve kararlarından bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır. Ayrıca, tüm örgütsel birimler tespit edilen önemli kusur ve noksanları, dikkate değer zarar ve kayıpları ve alanlarındaki yanlış uygulamalara dair somut kuşkularını denetçilere bildirmekle yükümlüdür. Denetçilere iç kontrol sistemindeki önemli değişiklikler zamanında bildirilmelidir.
- Dış kesimlerin denetim dokümanlarına erişimi genel merkezdeki denetim yöneticisinin iznine, özel durumlarda gerekli görülürse Kurul'un sorumlu

³⁵² http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/revisionsrichtlinien_en.pdf, (28 Ocak 2009), s.4.

³⁵³ http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/revisionsrichtlinien_en.pdf, (28 Ocak 2009), s.5.

üyesinin oluru alınır, tabidir. Bu kısıtlama bağımsız denetçiler hakkında uygulanmaz.

- Denetim birimi personel ve araç gereç bakımından uygun biçimde donatılmalıdır.

Denetim görevlerini yürütürken, denetçiler hakkında aşağıdaki hususlara uyulur.³⁵⁴

- Denetçilerin denetlenen birime talimat verme yetkisi bulunmamaktadır.
- Denetimden önceki bir yıl içinde bağlı buldukları örgütsel birimin denetimine katılmamalıdır.
- Tarafsızlıklarının özel nedenlerle etkilenebileceği denetimlere (örneğin denetçinin eş, sevgili, yakın akraba veya hısmının çalıştığı birimde yapılan denetimler) katılmamalıdır.
- Denetimin bağımsızlığını etkileyebilecek durum ve olaylar genel merkezdeki denetim birimi yöneticisine raporlanmalıdır, birim yöneticisi gerektiğinde sorumlu Kurul üyesini bilgilendirir.
- Denetim faaliyeti sırasında Banka'nın faaliyet ve yönetsel yordamlarıyla ilgili olarak öğrendikleri gizli bilgileri gizli tutmak zorundadırlar.

3.2.2.02. Arjantin Merkez Bankası

Arjantin Merkez Bankası'nda doğrudan Yönetim Kurulu'na bağlı Genel Denetim Birimi bulunmaktadır. Bu birim Merkez Bankacılığı Denetimi, Merkezi Hizmetler Denetimi, Bilişim Teknolojileri Denetimi birimleri ile Banka'nın ülkede finansal piyasaları düzenleyici kurum olması nedeniyle Üst Kurul Denetim Birimi bulunmaktadır.³⁵⁵ Genel Denetim Birimi'nin görevi "BCRA süreçlerinin denetimi"³⁵⁶ olarak tanımlanmaktadır. Merkez Bankacılığı Denetimi biriminin görevi ise Banka'nın

³⁵⁴ http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/revisionsrichtlinien_en.pdf, (28 Ocak 2009), s.6.

³⁵⁵ Banco Central de la República Argentina (BCRA), BCRA Organization Chart, http://www.bcra.gov.ar/pdfs/organigrama/org-bcra_i.pdf, (01 Ağustos 2009).

³⁵⁶ http://www.bcra.gov.ar/institucional/in020308_i.asp, (01 Ağustos 2009).

Ekonomi ve Finans, Düzenlemeler, Ekonomik Araştırmalar, Operasyonlar ve Ödeme Sistemleri birimlerince gerçekleştirilen süreçleri denetlemek, Banka'ya önemli risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinde yardımcı olmak ve risk yönetimi sistemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir.³⁵⁷ Merkezi Hizmetler Denetimi birimi Banka'nın Merkezi Hizmetler, İnsan Kaynakları, Hukuk İşleri, Yeniden Yapılanma ve Organizasyon, Kurul Sekreterliği, Kurumsal İlişkiler ve İletişim ile Uluslar arası İlişkiler birimlerinin süreçlerini denetler, Banka'ya önemli risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinde yardımcı olur ve risk yönetimi sistemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunur.³⁵⁸ Bilişim Teknolojileri Denetimi birimi ise varlıkların korunmasını ve verilerin güvenilirliğini yeterli derecede garanti altına alıp almadıklarını, güvenilir bilgi sağlayıp sağlamadıklarını ve faaliyet ve kontrol amaçlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirlemek üzere Banka'nın bilgi sistemleri süreçlerini denetlemektedir.³⁵⁹

3.2.2.03. Avrupa Merkez Bankası

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) Denetim Politikası metninde iç denetimin rolü, “tüm önemli operasyonel riskler ile bu riskler üzerindeki iç kontroller hakkında bağımsız değerlendirmeler sağlamak”³⁶⁰ olarak belirtilmiştir. AMB İç Denetim Yönetmeliği'ne göre iç denetim AMB içinde AMB'nin faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek üzere kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir güvence işlevidir.³⁶¹

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) Denetim Politikası metninde; Avrupa Merkez Bankası (AMB) ve ulusal merkez bankalarının iç denetim birimlerinin tamamının özerk ve birbirinden farklı sorumluluklara sahip olmaları çerçevesinde

³⁵⁷ http://www.bcra.gov.ar/institucional/in020309_i.asp, (01 Ağustos 2009).

³⁵⁸ http://www.bcra.gov.ar/institucional/in020311_i.asp, (01 Ağustos 2009).

³⁵⁹ http://www.bcra.gov.ar/institucional/in020312_i.asp, (01 Ağustos 2009).

³⁶⁰ European Central Bank (ECB), ESCB Audit Policy, 3 November 1998, <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/escbauditpolicy.pdf>, (15 Ekim 2008), s.1.

³⁶¹ European Central Bank (ECB), ESCB Audit Charter, Administrative Circular 05/2003 (rev.), 1 August 2003, <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.2.

AMBS'yi oluşturan farklı bileşenler arasında denetim yaklaşımı, tekniği ya da yöntemleri açısından da farklılıkların olabileceği açıkça belirtilmiş; bu sebeple İç Denetçiler Komitesi'nin amaçları arasına “Avrupa Merkez Bankalarının faaliyet, süreç ve sisteminin ortak denetimi için standartlar tanımlamak” ve “finansal raporlama alanında yürütülen iç denetim faaliyetleri için ortak standartlar tanımlamak” maddeleri konulmuştur.³⁶²

AMB'de iç denetim birimi, raporlamalarını Denetim Komitesine yapmakta, komite de raporları yürütme kurulu üzerinden bankanın en üst karar organı olan yönetim konseyine sunmaktadır. Yönetim kurulunun raporlar üzerinde görüş bildirmesi mümkün olmakla birlikte raporları değiştirme olanağı bulunmamaktadır. İç denetim biriminin idari açıdan başkan yerine doğrudan yönetim kuruluna bağlı olduğu ve ayrıca raporlamalarını yönetim konseyine bağlı Denetim Komitesine yaptığı dikkate alındığında AMB iç denetim işlevinin, diğer merkez bankalarına örnek oluşturacak kadar güçlü bir bağımsızlığa sahip olduğunu söylemek mümkündür. İç denetim yönetmeliği çerçevesinde birim, İç Denetçiler Enstitüsü'nün profesyonel iç denetim standartlarına sadık kalarak faaliyet göstermektedir.

COSO'nun 3 temel amacı olan faaliyetlerde etkililik ve verimlilik, finansal bilgi ve raporlamanın güvenilirliği ve mevzuata uygunluk, AMB iç denetim yönetmeliğine aynen alınmıştır. Yürütme Kurulu'nca düzenlenen AMB İç Denetim Yönetmeliği uluslararası profesyonel standartlar, özellikle İç Denetçiler Enstitüsü'nün standartları baz alınarak hazırlanmıştır.³⁶³

İç Denetim Müdürlüğü, Avrupa Merkez Bankası (AMB) bünyesinde Yürütme Kurulu'nun sorumluluğu altında faaliyet gösteren bağımsız bir değerlendirme işlevi görmektedir. AMB İç Denetim Yönetmeliği'ne göre, İç Denetim Müdürlüğü kuruma, maruz kalınabilecek önemli riskleri tanımlamak ve değerlendirmek ve içsel risk yönetiminin ve iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak suretiyle

³⁶² <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/escbauditpolicy.pdf>, (15 Ekim 2008), s.3.

³⁶³ Scheller, s.155.

yardımcı olmakla sorumludur. Ayrıca, kontrollerin verimliliğini değerlendirmek ve sürekli geliştirilmelerine yardımcı olmak suretiyle etkili kontrolleri sürdürmek konusunda da kuruma yardımcı olmakla yükümlüdür. Buna ek olarak, İç Denetim Müdürlüğü, denetim yöntem ve standartlarının geliştirilmesi ve uyumlaştırılması dahil, Eurosystem/AMBS çapındaki ortak altyapı ve operasyonların iç denetim faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamaktadır. Müdürlük, AMB'nin Avrupa Sayıştayı ve bağımsız denetçilerle temaslarında da eşgüdüm görevini üstlenmektedir.³⁶⁴

AMB kendisine verilen görev ve sorumlulukları doğru ve Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması ile AMBS Tüzüğü'ne uygun biçimde yerine getirildiğinden emin olmak zorundadır. Sahibi olduğu Euro bölgesinin para otoritesi rolü ve işlevinin finans sektörü için önemi dikkate alınarak, AMB olarak dahilindeki en üst düzeyde faaliyetini sürdürmeyi amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere İç Denetim Müdürlüğü kurulmuştur ve bağımsız ve tarafsız güvence faaliyetini sürdürmektedir. Müdürlük ayrıca Yürütme Kurulu'nun isteği üzerine danışmanlık faaliyetinde de bulunmaktadır. Bu faaliyetler kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla tasarlanmıştır. İç Denetim Müdürlüğü, risk yönetimi, kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesine sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek AMB'ye amaçlarına ulaşmasında yardımcı olmaktadır.³⁶⁵

Diğer kurumlarda olduğu gibi, AMB'nin işleyişi yetki ve sorumluluğun farklı örgütsel birimlere dağıtılmasını gerektirmektedir. Buna karşılık olarak, her birimin sorumluluklarını doğru biçimde, istenilen etkililik ve verimlilikte yerine getirdiğinden emin olmak için iç kontrol işlevlerinin uygulanması gerekmektedir. Her bir birim tarafından kurulan kontrol sistemlerinin ve kurumun analizi temelinde iç denetimin rolü, hizmetlerin işleyişinin ilgililiği ve verimliliğini değerlendirmek ve geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktır. İç denetim; rolü, yönetim dahil, kurumun üyelerine

³⁶⁴ European Central Bank Directorate Human Resources, Vacancy in the Directorate Internal Audit, 12 December 2003, http://www.ecb.int/ecb/pdf/ecb_190_03_1.pdf, (18 Ekim 2008), s.1.

³⁶⁵ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbaudit charter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.1.

sorumluluklarını verimli bir biçimde yerine getirmeleri konusunda yardım etmek olan, (diğer iş alanlarından) bağımsız ve tarafsız bir güvence işlevidir.³⁶⁶

AMB İç Denetim Yönetmeliği'ne göre İç Denetim Müdürlüğü AMB içinde AMB'nin faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek üzere kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir güvence işlevidir. Müdürlük, Yürütme Kurulu'nun talebi üzerine danışmanlık faaliyetinde de bulunmaktadır. AMB Yürütme Kurulu'nun doğrudan sorumluluğu altında faaliyetlerini sürdürmekte olup bu sayede özgür ve tarafsız biçimde çalışabilmektedir. Müdürlük denetlediği faaliyetlerden bağımsız olduğu gibi, iç denetçilerin de denetledikleri faaliyetlerle ilgili ne yetkileri ne de sorumlulukları mevcuttur.³⁶⁷

AMB'de kurumun tüm bileşenleri iç denetime tabidir. İç denetim, denetim için gerekli gördüğü tüm personele, tüm kayıt, sistem ve varlıklara erişim yetkisine sahiptir. İç Denetim Müdürlüğü, AMBS Denetim Politikası gereğince, AMBS çapındaki faaliyetlere katkıda bulunmaktadır. İç Denetçiler Komitesi çerçevesinde AMBS çapındaki ortak altyapılarda uygulanacak denetim standartlarının tanımlanması konusunda önerilerde bulunmaktadır.³⁶⁸

AMB İç Denetim Yönetmeliği'ne göre, her bir örgütsel birim (bölüm, müdürlük, genel müdürlük) kendi iç kontrolü ve verimliliğinden sorumludur. İç Denetim Müdürlüğü, sürekli bazda yürütülecek olan farklı iç ve operasyonel kontrol işlevlerinin yerine geçemez. Bu bağlamda İç Denetim Müdürlüğü, Yürütme Kurulu'nca onaylanan yıllık planında belirtildiği üzere ve risk bazlı bir yaklaşımla, kurumun iç kontrol sisteminin yeterliği ve verimliliğini ve verilen sorumlulukların yerine getirilmesindeki performansın kalitesini değerlendirir. Bu kapsamda iç kontrolü ve kurumun verimliliğini değerlendirir ve geliştirilmeleri için önerilerde bulunur.³⁶⁹

³⁶⁶ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.1.

³⁶⁷ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.2.

³⁶⁸ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.2.

³⁶⁹ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.3.

Yönetmelikte iç denetçinin araştırmak üzere eğitilmiş bir genelleyici olduğu belirtilmekte ve ana rolü, sorunları (yanlış işleyiş ve riskleri) ortaya çıkarmak, kanıtlarla desteklemek ve çözüm önermek biçiminde sıralanmaktadır.³⁷⁰

AMB’de iç kontrol yapısı işlevsel bir yaklaşıma dayanmaktadır, her bir iş alanı kendi iç kontrolünden ve verimliliğinden sorumludur. İş alanları kendi sorumluluk çevreleri içinde bir takım operasyonel kontrol yordamlarını kurup uygulamaktadırlar. Ayrıca Planlama ve Kontrol Müdürlüğü ve Risk Yönetimi Bölümü de Yürütme Kurulu’na banka çapındaki belli başlı kontroller hakkında bilgi vermektedirler.³⁷¹

3.2.2.04. Avustralya Rezerv Bankası

Avustralya Rezerv Bankası’nda Denetim Birimi, Yönetim Kurulu’na bağlı olarak faaliyet gösteren Denetim Komitesi’ne bağlıdır ve bünyesinde finansal/operasyonel denetimler ve bilişim teknolojileri denetimi birimlerini barındırmaktadır.³⁷² Denetim biriminin görevi, “yeterli bir iç kontroller yapısının kurulu olduğu ve etkili biçimde işlediği konusunda güvence vermek üzere Avustralya Rezerv Bankası’nın faaliyetleri, işlevleri ve işlemleri hakkında bağımsız değerlendirmeler yapmak”³⁷³ biçiminde ortaya konmaktadır.

Denetim Komitesi’nin görevleri

- yüksek kaliteli, bağımsız ve etkili bir denetim sürecinden emin olmak ve
- Banka Başkanı ve yönetim kuruluna finansal raporlama, mevzuata uygunluk, iç kontrol ve risk değerlendirme, çalışanlar arasındaki çıkar çatışmaları, iş etiği ve hilenin önlenmesi konularında sorumluluklarını yerine getirmelerinde yardımcı olmak

³⁷⁰ <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008), s.4.

³⁷¹ Scheller, s.155.

³⁷² http://www.rba.gov.au/report/annual_report_2005.html, (22 Mart 2009), s.96.

³⁷³ Reserve Bank of Australia (RBA), Structure of the RBA, http://www.rba.gov.au/AboutTheRBA/Structure/head_office.html#AuditDepartment, (01 Temmuz 2009), s.3.

biçiminde sıralanmıştır. Komite, 2007 yılında Banka Başkan Yardımcısı'nın başkanlığında, icradan bağımsız bir yönetim kurulu üyesi ve dışarıdan atanan bir üye olmak üzere üç üyeden oluşmakta iken, 1997 tarihli Commonwealth Kurumları ve Şirketleri Yasası'nda 2008 yılında yapılan değişiklikle Commonwealth kurumlarında denetim komitelerinin başkanlarının icracı olamayacakları düzenlemesine uyulmasını teminen icradan bağımsız yönetim kurulu üyesi Komite başkanlığına getirilmiştir, önceki Komite Başkanı ise Komite üyesi olarak görevine devam etmektedir. Komite'nin icracı olmayan (dışarıdan atanan) iki üyesi aynı zamanda yönetimin yokluğunda bağımsız denetçilerle görüşmektedir.³⁷⁴

3.2.2.05. New York Federal Rezerv Bankası

Tüm Federal Rezerv Bankaları ve şubeleri düzenli olarak denetlenmektedir. Denetimlerin kapsamı ve sıklığı her bir Banka'nın faaliyetlerinin kendine özgü risk unsurlarına bağlı olarak belirlenmektedir. İç denetçiler iç kontrollerin yeterliğini ve uyulması zorunlu düzenlemelere uygunluğu değerlendirmektedir. İç denetimler, her bir Rezerv Bankası'nda sürekli nitelikteki personelce yerine getirilmektedir. Denetim personelinin başında genel müfettiş bulunmakta ve doğrudan Banka yönetim kuruluna rapor vermektedir.³⁷⁵

FED Başkanlar Kurulu, Federal Rezerv Bankaları'nın faaliyetlerini düzenler ve gözetir. Kurul, Birleşik Devletler bankacılık sisteminin düzenleme ve gözetiminde de önemli rol oynar. Federal Rezerv Sistemi üyesi eyalet-lisanslı bankalar, banka holding şirketleri, üye bankaların yurtdışı faaliyetleri ve yabancı bankaların ABD'deki faaliyetleri Kurul'un gözetim sorumluluğu altındadır.³⁷⁶

New York Federal Rezerv Bankası (New York FED) İç Denetim Yönetmeliği'ne göre bankada yapılan her türlü işlem iç denetim kapsamındadır.

³⁷⁴ http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/RBAAnnualReports/2008/Pdf/2008_annual_report_2008.pdf, (29 Haziran 2009), s.7-8.

³⁷⁵ <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed35.html>, (10 Ocak 2009), s.1.

³⁷⁶ FRB, s.307.

Denetçilerin her türlü bilgi, belge, kayıt ve alana sınırsız erişim yetkisi bulunmakta, operasyonel hiç bir yetki ve sorumlulukları bulunmamaktadır.

New York FED'de iç denetçilerin belirli eğitim ve deneyime sahip olmaları; muhasebe, finans, bilgi sistemleri vb. konularda yeterli bilgiyle donanmaları zorunlu tutulmaktadır. Sertifikalı İç Denetçi (CIA/Certified Internal Auditor), Sertifikalı Bilgi Sistemleri Denetçisi (CISA/Certified Information Systems Auditor), Yetki Belgeli Kamu Muhasebecisi (CPA - Certified Public Accountant) ve Yeminli Banka Denetçisi (Chartered Bank Auditor) gibi uzmanlık belgelerinin alınması şart koşulmamakla birlikte teşvik edilmektedir.

New York FED'de iç denetim biriminin (icradan sorumlu) başkan yerine yönetim kuruluna bağlanmış olması, bu birimin faaliyetlerinin organizasyonu, takibi, kurum içi birim ve organlar ile kurum dışı (örneğin bağımsız denetçiler) iletişiminin denetim komitesi tarafından gerçekleştirilmesi ve yönetim kuruluna denetim komitesi üzerinden raporlama yapması, New York FED'in bağımsız bir iç denetim işlevine sahip olmasını sağlamıştır. Ayrıca, iç denetim yöneticisinin, FED dışından seçilmesine çalışılarak iç denetimin bağımsızlığı arttırılmaktadır.

New York FED Denetim Komitesi Yönetmeliği'ne göre Denetim Komitesi'nin görevleri şunlardır:³⁷⁷

- Denetim sonuçları, kayıplar, olağandışı gelişmeler ve diğer önemli konular hakkında denetçiler ile birim yöneticileri arasında toplantılar düzenlemek,
- Bankanın diğer birimlerindeki görevlilerin katıldığı denetim komitesi toplantıları hakkında iç denetim birim yöneticisi ile özel oturumlar düzenlemek;
- İç denetim birim yöneticisinden finansal raporlamanın doğruluğu, faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği, mevcut kanun ve düzenlemelere

³⁷⁷ Federal Reserve Bank of New York, Audit Committee Charter, <http://www.ny.frb.org/aboutthefed/audit.html>, (08 Ocak 2009).

uygunluğun sağlanması çerçevesinde mevcut kontrollerin yeterlik ve etkililiği konusunda bağımsız ve tarafsız bir değerlendirme görüşü almak,

- İç denetim birim yöneticisi ya da bağımsız denetçiler tarafından raporlanan hususlardan yönetim kurulunun dikkatine sunulması gerekenleri kurulun gündemine getirmek ve denetim bulgu ve önerilerine banka yönetimi tarafından gereken önemin verildiğinden emin olunmasını sağlamak;
- Özellikle kapsam ve sıklık açısından denetimlere gereken önemin verilmesini sağlamak amacıyla yıllık denetim programını gözden geçirmek ve onaylamak;
- Denetim programının etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yıllık denetim bütçesini gözden geçirmek ve onaylamak, bütçe performansını takip etmek ve varsa sapmaları sorgulamak;
- İç denetim birim yöneticisinin başka bir göreve atanması ya da görevden alınması konusunda yönetim kuruluna tavsiyede bulunmak, iç denetim birim yöneticisinin banka içinde atanacağı başka bir görev varsa bu görev hakkında yönetim kurulu ile mutabakata varmak;
- Banka düzenlemelerinde yer alan performans değerlendirme ölçütleri çerçevesinde iç denetim birim yöneticisinin çalışmalarını değerlendirmek;
- İç denetim birim yöneticisi ve denetçilerin ücretlerine ilişkin yönetim kuruluna ya da kurulun belirli temsilcilerine öneride bulunmak;
- Bağımsız denetçilerden bankanın mali yapısı ve yıllık denetimden çıkan sonuçlar hakkında bilgi almak.

İç denetimler varlıkların, yükümlülüklerin ve muhafaza altında tutulan kalemlerin doğrulanmasını içermektedir. Denetçiler, hem söz konusu kalemlerin fiziksel varlıklarını hem de bu kalemlerdeki hareketlerin zamanında ve doğru olarak raporlanmasını kontrol etmektedirler. Denetimler, denetçinin son incelemesinden beri risk düzeyleri ve faaliyet koşulları hakkındaki gözlemlerinin geçerli olup olmadığını

anlamak amacıyla d6nemsel olarak yapılmaktadır. D6nemsel denetimler ayrıca, daha 6nceden belirlenen sorun ve konuların yeterli derecede işaret edilip edilmediği ve d6zeltirilip d6zertilmediğine karar verilmesine ve yeni sorun veya konuların ortaya çıkıp çıkmadığının anlaşılmasına yardımcı olur.³⁷⁸

New York Federal Rezerv Bankası'nda denetçiler nakit, ek, mali ve elektronik 6demeleri ve muhasebe alanlarını, t6m operasyonları (hukuk, banka d6zenleme ve denetim, araştırma ve istatistik dahil) g6zden geçirmekte dirler. Ayrıca merkezi elektronik veri işleme faaliyetleri ile geliştirilmekte olan otomatik sistemler de denetlenmektedir. Bu denetimler 6ncelik çevrel yazılım 6r6nlerinde olmak 6zere veritabanı sistemleri, işletim sistemleri ve veri iletişim sistemleri dahil Banka'nın veri merkezlerinin incelenmesini kapsamaktadır. Denetçiler ayrıca iç kontrollerin ne kadar g6l6 olduğunu, her bir yazılım 6r6n6 ve sorumlu 6rg6tsel birim tarafından y6r6rl6đe konulan kontrol ve yordamların g6venliğini değerlendirmektedir.³⁷⁹

3.2.2.06. İngiltere Merkez Bankası

İngiltere Merkez Bankası'nda iç denetim, Y6neticiler Heyeti ve İcracı Y6netime, Banka'nın ve itibarının korunmasında; iç kontrollerin, risk y6netiminin ve kurumsal y6netim s6relerinin etkililiğini bağımsız ve tarafsız bir biçimde değerlendirmek suretiyle yardımcı olmaktadır. Bu g6vence kapsamında y6netimle anlaşarak maliyet y6n6nden etkin iyileştirme 6nerilerinde bulunur.³⁸⁰

İç denetim birimi 6st y6netime, Y6neticiler Heyeti adına Denetim Komitesi'nce yapılan d6zenlemeler işığında bağımsız ve tarafsız bir g6vence ve danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Birim, iç kontroller sisteminin yeterliğini ve risk y6netimi ve kurumsal y6netim s6relerinin etkililiğini test eder, değerlendirir ve bunlar

³⁷⁸ <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed35.html>, (10 Ocak 2009), s.1.

³⁷⁹ <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed35.html>, (10 Ocak 2009), s.2.

³⁸⁰ Bank of England, Structure of Bank of England, <http://www.bankofengland.co.uk/about/structure/index.htm#audit>, (22 Aralık 2008), s.3.

hakkında raporlama yapar.³⁸¹ İç denetim birimi yöneticisi Başkan'a ve Yöneticiler Heyeti'nin Denetim Komitesi'ne raporlama yapmaktadır.³⁸²

İngiltere Merkez Bankası Merkez Bankacılığı Çalışmaları Merkezi, merkez bankalarında iç denetimin incelendiği yayınında “İç denetim, kurum içerisinde bağımsız bir işlemdir. Görevi, kurumun karşı karşıya bulunduğu riskleri incelemek, bu risklerden korunmak amacıyla getirilen kontrollerin yeterliğini değerlendirmek ve bu kontrollerin amaçlandığı üzere işleyip işlemediği konusunda güvence vermektir.”³⁸³ tanımını yapmaktadır.

3.2.2.07. İspanya Merkez Bankası

20 Temmuz 2007 tarih ve 4/2007 sayılı İç Sirküler ile onaylanan Statü'ye göre İspanya Merkez Bankası'nda iç denetimin amacı, risklerin yönetimi ve kontrolü için oluşturulmuş tüm sistemlerin etkililik, yeterlik ve uygunluğunu değerlendirmektir.³⁸⁴

İspanya Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği'ne göre iç denetim birimi Başkan'a raporlama yapmaktadır. İç denetim birimi iç denetim ve kontrol hizmetlerinin işleyişinin gözetiminden sorumlu olan Denetim Komitesi'ne ihtiyaç duyduğu tüm işbirliğini ve bilgiyi sağlamakla yükümlüdür.³⁸⁵

İç denetim biriminin görevi, “İspanya Merkez Bankası'nın faaliyetlerinde doğal olarak bulunan riskleri ve bunların yönetimi ve kontrolü için oluşturulmuş

³⁸¹ Bank of England, Annual Report, 2007, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/annualreport/2007/overview2007.pdf>, (31 Aralık 2008), s.13.

³⁸² Bank of England, News Release: Appointment at the Bank of England, 5 May 2005, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/news/2005/051.htm>, (26 Haziran 2007), s.1.

³⁸³ Christopher Scott, “Internal Audit in a Central Bank”, London: Bank of England Centre for Central Banking Studies, May 1996, s.5.

³⁸⁴ Banco de España, Annual Report, 2007, <http://www.bde.es/informes/be/infanu/2007/inf2007e.pdf>, (13 Nisan 2009), s.186.

³⁸⁵ Banco de España, Statute of the Internal Audit Department, [www.bde.es/infinst/organiza/audinternae.htm](http://www.bde.es/infinst/organiza/audinterna.htm), (13 Nisan 2009), m.1.

sistemlerin etkililik ve verimliliğini değerlendirmek” olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda iç denetim biriminin sorumlulukları şöyle sıralanmıştır.³⁸⁶

- Genel Kurulca onaylanmadan önce yıllık hesapların denetimi,
- Bilgi, muhasebe ve veri işleme sistemlerinin denetimi,
- Risk kontrol sistemlerinin ve yordamlarının denetimi,
- İspanya Merkez Bankası varlıklarının korunması için kurulmuş sistem ve yordamların denetimi,
- İlgili yasa, kural ve düzenlemelere uygunluk konusunda güvence edinme,
- Şubelerin teftişi,
- Başkan veya Başkan Yardımcısı tarafından verilecek özel denetim görevlerinin yerine getirilmesi.

İç denetim biriminin faaliyet ve işlevleri ise aşağıdaki gibi belirlenmiştir.³⁸⁷

- Denetim Komitesi’ne danışarak, gelecek dönem yürütmeyi önerdiği yıllık faaliyet planını onay için Başkan’a sunar.
- İşlevlerini yerine getirmek için gerekli olabileceğini düşündüğü her türlü bilgiye ve veritabanına erişme yetkisine sahiptir.
- Birimde görevli çalışanlar gibi, bağımsızlık, tarafsızlık ve gizlilik ilkelerine uygun hareket eder. Denetçiler, çıkar çatışması içinde olabilecekleri konularda denetim yapmaktan kaçınırlar.
- Çalışmalarının en iyi mesleki uygulamalar ve genel kabul görmüş ilkeler uyarınca yüksek kalitede olmasını sağlar.
- Bağımsız denetçilerle bilgi paylaşımında bulunmak ve doğrudan işbirliği yapmak konusunda yetkilidir.
- Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetçiler Komitesi’nde İspanya Merkez Bankası’nı temsil eder.

³⁸⁶ www.bde.es/foinst/org4aniza/audinternae.htm, (13 Nisan 2009), m.2.

³⁸⁷ www.bde.es/foinst/organiza/audinternae.htm, (13 Nisan 2009), m.3.

Banka'nın kesinleşmemiş yıllık hesapları Denetim Komitesi tarafından incelenir. Buna ek olarak Denetim Komitesi'nin işlevleri şöyle sayılmıştır:³⁸⁸

- Bağımsız denetçilerle ilişkilerin, bu denetçilerin çalışma ve raporlarının izlenmesi,
- İç denetim ve kontrol hizmetlerinin işleyişinin izlenmesi,
- Yıllık hesaplar, bağımsız denetimin performansı ve iç denetim ve kontrol hizmetlerinin işleyişi konularında Yönetim Konseyine rapor sunulması.

3.2.2.08. İtalya Merkez Bankası

İtalya Merkez Bankası'nda her bir şubede en fazla dört inceleme uzmanı bulunabilmekte, inceleme uzmanları atandıkları şubede faaliyetlerin gözetimini yapmaktadırlar. Denetçiler Kurulu'nun talimatları doğrultusunda nakit varlıklarla ilgili kontrolleri yapmakta, nakit varlıklar her üç ayda en az bir kere iki inceleme uzmanı tarafından kapsamlı biçimde denetlenmektedir. İnceleme uzmanları, Bankanın faaliyetleriyle ilgili olarak yararlı buldukları öneri ve gözlemlerini, uygun hallerde Başkan'a iletilmek üzere, Denetçiler Kurulu'na bildirir, ayrıca şube müdürüne ve ana şubelerde delegeler kuruluna bilgi verirler.³⁸⁹

3.2.2.09. Japonya Merkez Bankası

Japonya Merkez Bankası Kanunu'nda Haziran 1997'de yapılan değişiklikle yeniden yapılanma çalışmaları yapılmış ve bu kapsamda doğrudan Başkan'ın kontrolünde olan bağımsız bir iç denetim birimi kurulmuştur.³⁹⁰ Ayrıca Banka'nın iç denetçiler bürosu da Banka'nın işlemlerini denetlemektedir.³⁹¹ İç denetçiler bürosu genel merkez, şube ve yerel bürolarda işlemlerin uygunluk ve doğruluğunu ve

³⁸⁸ www.bde.es/infost/organiza/censucueene.htm, (11 Nisan 2009), section 2.

³⁸⁹ http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009), article 20.

³⁹⁰ Bank of Japan, Revision of the Organization and Operations of the Bank of Japan, http://www.boj.or.jp/en/about/about_f.htm, (29 Nisan 2009), s.2.

³⁹¹ IMES, s.201.

operasyonel risk yönetiminin yeterliğini sınamak üzere Banka işlemlerinin iç denetimini gerçekleştirmektedir. Denetim sonuçları Politika Kurulu'na raporlanmaktadır.³⁹²

3.2.2.10. *Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS)*

“Merkez bankalarının bankası” özelliği taşıyan Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS) gerek iç kontrol ve iç denetimle ilgili yayımlamış olduğu ilkeler dolayısıyla, gerekse de konumu nedeniyle merkez bankalarına örnek olmasından dolayı bu bölümde ele alınmış ve Banka'nın kendi iç denetimiyle ilgili düzenlemeleri incelenmiştir.

Uluslar arası Ödemeler Bankası'nın (BIS – Bank for International Settlements) iç denetim yönetmeliğinde iç denetimin görevi “Bağımsız ve tarafsız bir güvence işlevi sunarak ve en iyi uygulamalar hakkında tavsiyeler vererek Bankanın operasyonlarının en yüksek standartlara göre yürütüldüğünden emin olmaktır. İç denetim, sistematik ve disipline bir yaklaşımla, risk yönetimi, kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek suretiyle Bankanın amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.”³⁹³ biçiminde açıklanmıştır.

Bağımsızlığının güvence altına alınmasını teminen iç denetim, Banka Genel Müdürü ve yardımcısına karşı sorumlu tutulmuştur. Düzenli olarak, Yönetim Kurulunca atanan Denetim Komitesi'ne rapor vermektedir. Tarafsızlığını sağlamak amacıyla iç denetim günlük kontrol yordamlarına dahil olmamaktadır. Bunun yerine her iş ünitesi kendi iç kontrolü ve verimliliğinden sorumludur.³⁹⁴

İç denetim kapsamına risk yönetimi yordamlarının, iç kontrol sistemlerinin, bilgi sistemlerinin ve kurumsal yönetim süreçlerinin gözden geçirilmesi girmektedir. Bu çalışma ayrıca işlemlerin dönemsel olarak test edilmesini, en iyi uygulamaların gözden

³⁹² Bank of Japan, Annual Review 2008 The Bank's Organizational Management in Fiscal 2007, <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0805.pdf>, (02 Mayıs 2009), s.53.

³⁹³ Bank for International Settlements (BIS), Internal Audit Charter version 1.0, 20 March 2003, <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.2.

³⁹⁴ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.2.

geçirilmesini, özel soruşturmaları, yasal düzenlemelerin gerektirdiği hususların değerlendirilmesini ve suiistimallerin önlenmesi ve tespit edilmesine yardımcı olan önlemleri de içermektedir.³⁹⁵

Sorumluluklarını yerine getirmek için iç denetim;

- Bankanın operasyonlarının olası risklerini tespit eder ve değerlendirir.
- Politika, plan, yordam ve işletme amaçlarına uygunluğu güvence altına almak için oluşturulmuş kontrollerin yeterliğini gözden geçirir.
- Finansal ve yönetsel bilgi ile bu bilgileri üreten (işletme içi veya dışarıdan temin edilen) sistem ve operasyonların güvenilirliğini ve güvenliğini değerlendirir.
- Varlıkların korunma yöntemlerini değerlendirir.
- Kurulmuş yordam ve sistemleri gözden geçirir ve iyileştirme önerilerinde bulunur.
- Ekonomiklik, verimlilik ve etkililik bakımından kaynakların kullanımı konusunda değerlendirmede bulunur.
- Taşıdığı riske göre seçilen projelerin geliştirilmesine, Bankanın proje yöntembiliminin uygulandığını ve yeterli kontrollerin dahil edildiğini doğrulayarak, katkıda bulunur.
- İyileştirici nitelikteki etkili önlemlerin alındığından emin olmak için tavsiyelerin takipçisi olur.
- Özel olarak verilen değerlendirme, soruşturma veya yönetimce istenen incelemeleri yürütür.³⁹⁶

İç denetim etkili kontrollerin makul maliyetlerle teşvik edilmesini amaçlar. Buna ulaşmak için, faaliyetleri esnasında iç denetimin;

- Bankanın her alanına girmeye ve işlevlerini yerine getirmek için gerekli olduğunu düşündüğü her türlü belge ve kayda erişmeye

³⁹⁵ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.2.

³⁹⁶ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.2.

- Yönetimden ve tüm çalışanlardan bu nitelikteki her türlü bilgi ve açıklamayı makul bir süre içinde sunmalarını talep etmeye yetkisi vardır.

Bölüm yöneticilerinin, güvenlikle ve/veya düzenleme ve yordamlara uyumla ilgili önemli olayları gecikmeksizin iç denetime bildirmesi gerekmektedir.³⁹⁷

İç denetim, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı ile birlikte yıllık denetim planını hazırlar. Plan iş risklerini tanımlayan risk modeline ve birim yöneticilerinden gelen girdilere dayanır. Plan; risk değerlendirmesi, mevcut denetim projelerinin sıralaması ve nasıl yürütülecekleri konusunda bilgi verir. Plan, onay için Genel Müdüre, Genel Müdür Yardımcısına ve Denetim Komitesine sunulur. Gerekli görülürse yıl içerisinde planda ayarlamalar yapılabilir. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı tarafından onaylanır ve Denetim Komitesine konu hakkında bilgi verilir. İç denetim, denetim planında yer alan denetim projelerinin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve izlenmesinden sorumludur ve denetimlerin kapsam ve zamanlamasına karar verir. İç denetim Yönetim'e ve Denetim Komitesi'ne önemli risk unsurları ve kontrol konuları dahil olmak üzere denetim çalışmasının sonuçları hakkında yıllık bir rapor sunar. Birim, bağımsız denetçilerle işbirliği yaparak bağımsız denetim kapsamının düzgün olmasını sağlar ve emek israfını önlemeye çalışır.³⁹⁸

Uluslararası Ödemeler Bankası iç denetim yönetmeliği, iç denetimin, İç Denetçiler Enstitüsü ve Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği'nce yayımlanan en iyi uygulama standartlarına ve Basel Bankacılık Denetleme Komitesi'nce yayımlanan ilgili rapor ve tavsiyelere bağlı kalmasını öngörmektedir.³⁹⁹

³⁹⁷ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.3.

³⁹⁸ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.3.

³⁹⁹ <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008), s.3.

3.2.2.11. Güney Afrika Cumhuriyeti Merkez Bankası: Teftiştten İç Denetime

Günümüzde merkez bankalarında denetim yapan birimler incelendiğinde iç denetim biriminin yanı sıra bazı merkez bankalarında teftiş biriminin de bulunduğu görülmektedir. Ancak ayrıntılı olarak bakıldığında gerek yetkilerinin kaynağı, gerek örgütsel konumları gerekse de faaliyet biçimleri açısından bir yeknesaklık bulunmadığı, buna karşın iç denetim birimlerinin genel olarak belirli standartlara uygun olarak yapılandırılmış ve görev ve sorumluluklarının yaklaşık olarak aynı tanımlandığı bir durumla karşılaşmaktadır. Ancak Güney Afrika Cumhuriyeti Merkez Bankası örneği ise farklı bir uygulamayı gündeme getirmiştir. Bankada teftiş uygulamasından iç denetime geçilmiştir.

İngiltere'nin dört büyük bankasından birisi olan National Westminster Bank'da yönetici olarak çalışan Graham Leese (1995) "The Role of Group Audit" başlıklı makalesinde, İngiltere'de klasik-geleneksel bankacılık sisteminin polis müfettişlerini andıran 'müfettiş'lerinden (inspectors), modern anlamda teknoloji yoğun sistem tabanlı denetim uygulamalarını benimsemiş ve gerektiğinde ilgili olduğu konularda (sorumluluklarına ve bağımsızlığına zarar vermemek kaydıyla) 'danışmanlık' da sağlayabilen 'iç denetçi'lere (internal auditors) geçiş sürecinin bu ülkede ve tüm dünyada geniş kabul gören bir olgu olduğunu ve bu sürecin desteklenmesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁴⁰⁰

Bazı merkez bankalarında "genel müfettiş" veya dengi bir büro bulunmaktadır ve bu birimin temel sorumluluğu iç yönetim yordamlarını sürekli izlemektir. Bu çalışanların rolü yıllık raporlarda açıklanmaktadır. Bazı genel müfettişler veya iç kontrol büroları kendi faaliyetleri ve bulguları hakkında dönemsel raporlar yayımlamaktadır. (Örneğin Federal Reserve Board)⁴⁰¹

400 Leese, Graham (1995), "The Role of Group Audit", Ray Kinsela (eds), in Internal Controls in Banking, England: John Wiley & Sons, pp.47-65'ten aktaran Yavuz, s.49.

⁴⁰¹ <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part2.htm#III>, (06 Kasım 2007), article 4.2.2.

Teftiş birimi, geleneksel olarak organizasyon içinde yüksek deneyim sahibi çalışanların kaynaklık ettiği bir birimdir. Teftişler işlev bazında uygunluk kontrollerinden oluşmaktadır. Hemen hemen tüm işlem/kayıtlar kontrol edilmektedir. Temel olarak hataların ortaya çıkarılmasına odaklanmaktadır, bu kontrollerin yeterli olduğu varsayılmaktadır. Raporlarda, yürürlükteki düzenlemelere aykırılıklara dikkat çekilmektedir.⁴⁰²

Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Dürüstlük ve Verimlilik Konseyi (PCIE) ve Dürüstlük ve Verimlilik Yürütme Konseyi'nce (ECIE) yayımlanan “Teftiş Kalite Standartları” başlıklı yayında teftiş; “*Yöneticilere karar vermelerinde bilgi sağlamak, program, politika veya yordamların geliştirilmesi için önerilerde bulunmak ve idarî işlemlerin yapılacağı durumları belirlemek amacıyla bir Bakanlık/Kurumun program ve faaliyetlerini değerlendiren, gözden geçiren, analiz eden ve/veya onlar üzerinde çalışan bir süreç*”⁴⁰³ olarak tanımlanmakta ve teftiş kavramının “*bir denetim veya ceza soruşturması oluşturmayan değerlendirme, soruşturma ve benzer nitelikteki incelemeleri içerdiği*”⁴⁰⁴ belirtilmektedir. Aynı yayında teftişlerin gerçeklere dayanan ve analitik bilgiler sunmak, uyumu gözetmek, performansı ölçmek, program ve faaliyetlerin verimlilik ve etkililiğini değerlendirmek, en iyi uygulama örneklerini paylaşmak ve hile, israf, suiistimal ve kötü yönetim iddialarını araştırmak amacıyla da kullanılabilirler ifade edilmektedir.

Her bir Bakanlık/Kurumdaki teftiş işlevi o Bakanlık/Kurumun görev alanına göre hizmete özel tanımlanmaktadır. Örneğin, Dışişleri Bakanlığında teftişler temel olarak program yönetiminin yeterliği ve Birleşik Devletler'in deniz aşırı büyükelçilik ve konsoloslukları ile Bakanlık bünyesindeki büro ve ana faaliyet birimlerinin faaliyetlerine odaklanırken, Gazi Hizmetleri Kurumu'nda gazilere sağlanan hasta bakım

⁴⁰² Sanjeev Matai, “Internal Audit in Central Banks – Overview of Current Practice”, **International Conference on “Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008, slide 3.

⁴⁰³ President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE) / Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE), Quality Standards for Inspections, January 2005, <http://www.ignet.gov/pande/standards/oeistds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.i.

⁴⁰⁴ <http://www.ignet.gov/pande/standards/oeistds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.1.

hizmetlerinin kalitesi değerlendirilmekte, Sağlık ve Beşeri Hizmetler Bakanlığı'nda ise teftişlerin büyük çoğunluğu tıbbi bakım (Medicare) ve tıbbi yardım (Medicaid) programlarında hile, israf ve suiistimallerin önlenmesine yoğunlaşmıştır.⁴⁰⁵

Teftiş işlevi yönetimin bir uzantısı olarak hata/yanlışlara tolerans göstermemektedir. Hile vakalarının ortaya çıkarılması için her işlem dikkatle incelenmekte, ayrıntılı kontroller yapılmaktadır. Teftiş birimi işletme/kurumlarda gelecekteki yöneticilerin yetiştirildiği birim olarak algılanmaktadır.⁴⁰⁶

Genel olarak dünyada olduğu gibi, Güney Afrika Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda da teftişle ilgili standart bulunmadığı, teftiş esnasında verimlilik düşüncesinin göz önünde bulundurulmadığı (%100 kontrol) ve teftişlerin esasen uygunluk bazlı olarak yapılmasından dolayı teftiş bulgularıyla aynı görüşü paylaşmayan birim yöneticisinin oldukça az olduğu vurgulanmıştır.⁴⁰⁷

Güney Afrika Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda teftiştten iç denetime geçişte kontrol sistemine odaklanılmış, "bekçi köpeği" yaklaşımı yerine birim yönetimleriyle işbirliğine gidilmiş, IIA'nın denetim sınavlarının geçilmesi zorunlu hale getirilmiş, çalışanların yeni düzenlemeye uyumunu kolaylaştırmak üzere değişim temsilcileri kullanılmış, rapor yazma becerileri geliştirilmiş, denetimler proje gibi görülmeye ve zaman çizelgeleri kullanılarak izlenilmesine başlanmıştır.⁴⁰⁸

İyi işleyen tüm kuruluşlar gibi, merkez bankaları da yeterli bir iç kontrol sistemine ihtiyaç duymaktadır. Aynı zamanda, iç kontrol sisteminin amaçlara ulaşma konusunda makul güvence sağladığından emin olmak için bağımsız ve tarafsız bir iç denetim işlevi tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. İç denetim, günümüzün gittikçe karmaşıklaşan iş ortamında işletme ve kuruluşların farklı risklere maruz kalması nedeniyle daha fazla önem kazanmıştır. Merkez bankasının kredibilitesi de merkez

⁴⁰⁵ <http://www.ignet.gov/pande/standards/oeistds.pdf>, (04 Nisan 2009), s.i.

⁴⁰⁶ Matai, slide 4.

⁴⁰⁷ Matai, slide 5.

⁴⁰⁸ Matai, slide 9-11.

bankalarının nihai amacı olan fiyat istikrarına ulaşma yolunda temel unsurlardan biridir. Bu nedenle merkez bankalarının kredibilitesini olumsuz yönde etkileyebilecek risklerin dikkatli biçimde tanımlanması, ölçülmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. İç denetim, bağımsız ve tarafsız bir güvence işlevi olarak, tepe yönetime işletme/kurumun kurumsal yönetim yapısı, risk yönetimi ve iç kontrol uygulamalarını değerlendirmek suretiyle makul güvence sunduğundan başarılı bir merkez bankasının çekirdek unsurlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.

İç denetim işlevinin ve sağladığı katkının işletme/kurum içinde en tepeden en alt düzeye kadar tüm çalışanlarca doğru ve tam olarak anlaşılması durumunda iç denetim operasyonel verimliliğin artırılmasında hızlandırıcı bir rol oynayacaktır. Bu nedenle tepe yönetimin iç denetime yaklaşımı, onun işleyişine dönük inancı ve bu bakış açısını tüm işletme/kurumla paylaşması iç denetimin başarısında kritik bir rol oynamaktadır.

İç denetim özellikle son on yılda devrimsel bir ilerleme kaydetmiştir. Teftiş işlevince gerçekleştirilen temel uygunluk kontrollerinin artık yeterli bulunmaması nedeniyle, değer katmayı ve işletme/kurumun faaliyetlerini geliştirmeyi amaçlayan iç denetim, merkez bankalarının örgütsel yapılarında önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Ayrıca iç denetim, kurumsal yönetim yapısının bütünleşik bir parçası olduğundan ve iyi kurumsal yönetim uygulamalarının geliştirilmesine giderek daha fazla katkıda bulunduğundan dolayı merkez bankalarında iç denetimin rolü daha önemli hale gelmiştir.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Erhan Yazgan, Opening Speech of the International Conference on Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks, **International Conference on Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008, s.3.

4. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM

4.1. Kurumsal Çerçeve

4.1.1. Hukuksal ve Yönetmelik Yapı

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile kurulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip bir anonim şirkettir. Kanun'un 1. maddesi hükmü gereğince, Kanun'da açıklık bulunmayan durumlarda Banka, özel hukuk hükümlerine tabidir.⁴¹⁰

Kanun'un 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun'la değişik 13. maddesinde Banka'nın organları Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık (Guvernörlük) ve Yönetim Komitesi olarak sıralanmaktadır.

4.1.1.1. Genel Kurul

Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlarından oluşmaktadır. Genel Kurul'un görev ve yetkileri Kanun'un 15. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

1. Banka Meclisi tarafından verilen yıllık rapor ile Denetleme Kurulu raporunun tetkiki;
2. Banka'nın bilanço, kar ve zarar hesabının tetkiki ile karara bağlanması;
3. Banka Meclisi üyelerinin ve Denetleme Kurulunun ibrası;
4. Sermayenin artırılması;
5. Esas Mukavele'de değişiklik yapılması;
6. Banka'nın tasfiyesi hakkında karar verilmesi.

⁴¹⁰ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Kanun No: 1211, Kabul Tarihi: 14.1.1970, mad.1.

4.1.1.2. Banka Meclisi

Başkan (Guvernör) ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden oluşmaktadır. Kanun'un 19. maddesi hükmü gereği, üyelerin görevleri, özel bir kanuna dayanmadıkça, Banka dışında yasal, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşmemekte; üyeler, ticaretle uğraşamamakta, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamamaktadırlar. Hayır dernekleri ve amaçları hayır, sosyal ve eğitim işlerine matuf vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hüküm dışındadır. Banka Meclisi üyelerinin yüksek öğrenim görmüş, bankacılık veya iktisat ve maliye alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları gerekmektedir. Banka Başkanı (Guvernör), Banka Meclisi'nin de Başkanıdır. Kanun'un 20. maddesine göre Meclis üyelerinin görev süresi 3 yıldır ve her yıl üyelerin üçte biri yenilenmektedir. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilmektedir.

4.1.1.3. Denetleme Kurulu

Anonim şirket olarak kurulmuş olması nedeniyle Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş bulunan Denetleme Kurulu'nun üyeleri, Kanun'un 23. maddesi hükmü gereği, (A) sınıfı hissedarınca bir üye, (B) ve (C) sınıfı hissedarlarınca iki üye ve (D) sınıfı hissedarlarınca bir üye olarak ve 2 yıllık bir süre için seçilmektedir. Denetleme Kurulu üyeliğine seçileceklerin yüksek öğrenim yapmış, bankacılık ve muhasebe alanında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları gerekmektedir. Kanun'un 24. maddesine göre, Denetleme Kurulu, Bankanın bütün işlem ve hesaplarını denetlemekle görevlidir. Denetleme Kurulunun yönetme yetkisi bulunmamaktadır, görüşlerini yazılı olarak Banka Meclisine bildirmekte ve bir kopyasını da Başbakanlığa vermektedir. Denetleme Kurulu üyeleri, Bankanın karına iştirak edememektedirler.

4.1.1.4. Başkanlık (Guvernörlük)

1211 sayılı Kanun'un 25-28. maddelerinde Banka Başkanı'nın atanması, nitelikleri, görev süresi, görevleri, yasaklar ve görevden ayrılması konuları düzenlenmiştir. Buna göre, Başkan (Guvernör), yüksek öğrenim görmüş, maliye, iktisat ve bankacılık alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi kişiler arasından Bakanlar Kurulu

kararıyla beş yıllık bir dönem için atanır ve bu sürenin sonunda yeniden atanabilir. Başkan, en yüksek icra amiri sıfatıyla Banka'yı sevk ve idare ve yurt içinde ve dışında temsil etmekle görevlidir. Başkan'ın yetkileri ise Kanun hükümlerinin ve Banka Meclisi tarafından alınacak kararların yürütülmesini sağlamak ve Kanun'la Bankaya verilen görevlerin ifası için uygun bulacağı tedbirleri almak ve gerekli göreceği hallerde, bunlar hakkında Banka Meclisine tekliflerde bulunmak olarak sıralanmıştır. Başkan hakkında da Banka Meclisi üyeleri için uygulanan yasaklar uygulanmaktadır. Bu yasakların gerçekleşmesi ve Kanun'la kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde Başkan, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilmektedir. Başkan'a yardımcı olmak üzere; hukuk, maliye, ekonomi, işletme, bankacılık ve finans alanlarından birinde lisans veya lisansüstü öğrenim görmüş, yeterli bilgi ve deneyime sahip ve meslekleri ile ilgili olarak en az on yıl çalışmış kişiler arasından Başkan'ın önerisi üzerine müşterek kararla beş yıl süre ile görev yapmak üzere dört Başkan Yardımcısı atanır. Başkan Yardımcıları bu sürenin sonunda yeniden atanabilmektedirler.

4.1.1.5. Yönetim Komitesi

Banka Başkanı'nın başkanlığında Başkan Yardımcılarından kurulan Yönetim Komitesi'nin görevleri Kanun'un 30. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

1. Başkanca lüzum görülen hallerde, Banka Meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceleyerek, Banka Meclisine yapılacak teklifleri hazırlamak;
2. Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamak;
3. Yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak;
4. Banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak;
5. Atanmaları Banka Meclisince yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin tayin, aylıklarının tespit, işten çıkarma ve emeklilik gibi işlemleri yapmak.

4.1.2. Sermaye Yapısı

TCMB'nin sermayesi 25.000,00 TL olup, 250.000 hisseye ayrılmıştır ve hisse senetleri nama yazılıdır. A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 ayrı sınıfa ayrılan Banka hisselerinden;

- A sınıfı hisse senetlerinin her biri 100 hisseliktir. Bu sınıf hisse senetleri münhasıran Hazineye ait olup, sermayenin yüzde ellibirinden aşağı düşemez.
- B sınıfı hisse senetleri Türkiye’de faaliyette bulunan milli bankalara tahsis edilmiştir.
- Hisse senetlerinden en çok 15.000 adedi, C sınıfı hisse senedi olarak, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiştir.
- D sınıfı hisse senetleri Türk ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşlığını haiz tüzel ve gerçek kişilere tahsis edilmiştir.⁴¹¹

2008 yılı verilerine göre A sınıfı hissedar olan Hazine'nin payı %54,72, milli bankalara ait olan B sınıfı hisselerin payı %25,74 (Dağılım: T.C. Ziraat Bankası A.Ş. %19,23; T. Garanti Bankası A.Ş. %2,48; T. İş Bankası A.Ş. %2,33; T. Halk Bankası A.Ş. %1,11; Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. %0,55; Akbank T.A.Ş. %0,03 ve Türk Ekonomi Bankası A.Ş. %0,01), milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilen ve üst sınırı 15.000 adet olarak belirlenen C sınıfı hisse senetleri 54 adettir (hisse payı %0,02) ve tamamı ING Bank A.Ş.'ye aittir ve D sınıfı hisselerin payı da %19,52 (Medeni Kanun uyarınca Hazine Müsteşarlığı'na geçen 53 adet hisse dahil)dir.⁴¹²

4.1.3. Hükümetle İlişkiler, Raporlama ve Hesap Verme Sorumluluğu

Banka'nın hükümetle olan ilişkileri Kanun'un 3. bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre Banka, Hükümetin “mali ve ekonomik istişare organı” sıfatıyla, para ve kredi

⁴¹¹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, mad.5-11.

⁴¹² Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2008, Ankara, 2008, s.79.

politikası konusunda Hükümetçe incelenmesi istenilecek hususlar hakkında görüş bildirmektedir. Yabancı ülkelerde yapılacak mali ve ticari anlaşmaların imzalanmasına ilişkin görüşmelere temsilci olarak katılmaktadır. Uluslar arası mali ve iktisadi ilişkilerde Hükümetin “mali ajan”ı olabilmekte, devlet iç borçlanma senetlerinin mali servisini, özel kanunlara veya bunlara dayanan kararlara göre kambiyo denetlemesini ve dış ticaret rejimi uygulamasını veya benzeri işlemleri yapmakla görevlendirilebilmektedir. Banka'nın hükümetle ilişkilerinde üçüncü sıfatı ise “haznedarlık”tır. Bu sıfatla, özellikle, devletin gerek yurtiçindeki, gerekse yabancı ülkelerdeki tahsilat ve ödemelerini ve bütün Hazine işlemlerini ve yurtiçi ve yurtdışı her türlü para nakil ve havale işlerini ücretsiz yapmaktadır.

Türkiye'nin 1947 yılından beri üyesi olduğu IMF ile ilişkilerinde, mali ajan olarak Hazine Müsteşarlığı, muhafaza kurumu olarak da Banka belirlenmiştir.⁴¹³

1211 sayılı Kanun'un 42. maddesinde Banka'nın denetlenmesi hakkında düzenleme yapılmıştır. Buna göre;

- Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilmekte, Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilmektedir.
- Banka, bilanço, kar ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebilmektedir.
- Başkan tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunulur. Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

09.04.1987 tarih ve 19426 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”un 2. maddesi hükmü gereğince Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamaktadır ve anılan kanun kapsamında

⁴¹³ TCMB, Yıllık Rapor 2008, s.134.

denetime tabi değildir. Ancak Banka'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi Anayasa'nın 162. maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır.

1211 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca Genel Kurul, Banka Meclisi tarafından verilen Yıllık Rapor ile Denetleme Kurulu Raporunu, Banka'nın bilanço, kar ve zarar hesaplarını denetler ve karara bağlar. Genel Kurul, Banka Meclisini ve Denetleme Kurulu'nu ibra etmek suretiyle Banka'nın yıllık faaliyetlerinin denetimini her yıl bu yolla gerçekleştirir.

Denetleme Kurulu ise 1211 sayılı Kanun'un 24. maddesi uyarınca Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını denetlemek ve yıl sonlarında işlem ve hesaplar hakkında hazırlayacağı raporu Genel Kurul incelemesine sunmakla görevlidir. Kurul, Kanun ile kendisine verilen bu yetki ve sorumluluk çerçevesinde Banka'nın her türlü işlem ve faaliyetini denetler, gerekli gördüğü hallerde Yıllık Rapordan ayrı olarak düzenleyeceği yazılı görüşlerini Banka Meclisi ve Başbakanlığa verir.

Uluslar arası standartlarda faaliyet gösteren merkez bankalarının temel ilkeleri olan “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” çerçevesinde en etkin araçlardan biri olarak görülen bağımsız denetim uygulamalarına 2000 yılında başlanmış, her yıl yapılan bağımsız denetimler sonucu hazırlanan raporlar Bankanın internet sayfasında kamuoyuna açıklanmaktadır. Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Denetleme Kurulu, bazı bakanlıklar ve yetkili diğer kamu otoritelerinin gerek görülen durumlarda kendi görev alanlarına giren konularda denetim elemanları aracılığıyla Banka'da denetim yapabildiği not edilmiştir.⁴¹⁴

⁴¹⁴ TCMB, Yıllık Rapor 2008, s.128.

4.2. İç Denetim

4.2.1. İç Denetim Biriminin Kuruluşu

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bünyesinde uluslararası standartlarla uyumlu bir iç denetim işlevinin oluşturulması, 2002 yılı niyet mektubu çerçevesinde IMF'e taahhüt edilmiştir.⁴¹⁵

İç Denetim Genel Müdürlüğü 22 Ekim 2002 tarihinde kurulmuş, 24 Aralık 2002 tarihinde de IIA Standartları ve en iyi uygulama örneklerine uygun olarak hazırlanan iç denetim yönetmeliği Banka'nın en üst karar organı olan Banka Meclisi'nce kabul edilmiştir. Banka'nın İç Denetim Genel Müdürlüğü'nü kurma amaçları kurumsal yönetimin geliştirilmesi, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve üst yönetime görevlerini daha etkili ve verimli biçimde yerine getirmesi konusunda yardımcı olmak olarak belirlenmiştir.⁴¹⁶

Bankanın 2002 yılı Yıllık Raporu'nun "Yönetim, Personel ve İdari İşler" başlıklı bölümünde

"Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın finansal ve operasyonel her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek, güvence ve danışmanlık hizmeti vermek, Bankanın iç denetim etkinliklerini uluslararası denetim standartları ve en başarılı denetim uygulamaları paralelinde geliştirmek üzere "İç Denetim Genel Müdürlüğü" adı altında yeni bir birim kurulmuş ve yönetmeliği yürürlüğe girerek faaliyete geçmiştir. Adı geçen Birim, Bankamızın etkinliklerinde karşı karşıya olduğu her türlü risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi, azaltılması ile iç kontrol etkinliklerinin güçlendirilmesi amacıyla iç denetim etkinliklerini yeniden yapılandıracaktır.

Kontrol Kurulu Başkanlığı Bankamız bünyesinden çıkarılmıştır. Bununla birlikte geçici bir süre için halen İç Denetim Genel

⁴¹⁵ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), IMF Niyet Mektubu, 03 Nisan 2002, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup_tr.pdf, (22 Aralık 2007), s.9.

⁴¹⁶ Erhan Yazgan, "Internal Audit Approach of the CBRT", **International Conference on "Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008, slide 4.

Müdürlüğünün yönetiminde devam etmekte olan iç kontrol faaliyetleri etkinlik açısından yeniden değerlendirilmekte olup 2003 yılı sonuna kadar tekrar düzenlenerek güçlendirilecek ve etkinliği artırılacaktır.”⁴¹⁷

denilmektedir.

Banka'nın mutata işlemlerinin denetim görev ve yetkisi, Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'nin 58, 59, 109 ve 110. maddeleri uyarınca İç Denetim Genel Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'na verilmiştir. Bu birimler denetimlerini kendi yönetmelikleri uyarınca gerçekleştirmektedir.⁴¹⁸ Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 2. maddesi uyarınca Teftiş Kurulu, Banka İdare Merkezi birimleri ve şubeleri olmak üzere bütün işlemleri teftiş etmek görev ve yetkisine sahiptir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndaki iç denetim işlevinin uluslararası kabul gören standartlar ve en iyi uygulamalar paralelinde yeniden yapılandırılması için Banka'nın risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililik ve verimliliğinin sistematik yaklaşımlar kullanılarak değerlendirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla Banka'nın amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmak, etkinliklerini geliştirmek ve Banka'ya değer katmak amacıyla güvence ve danışmanlık hizmetleri vermek üzere 2002 yılı sonunda kurulan İç Denetim Genel Müdürlüğü, risk bazlı olarak hazırladığı denetim planları çerçevesinde hem operasyonel denetim hem de bilişim teknolojileri denetimi yapmaktadır.⁴¹⁹ 2003 yılında geçici olarak İç Denetim Genel Müdürlüğü'ne bağlanan kontrolörler Kontrol Faaliyetleri Yönetmeliği çerçevesinde müşterek muhafaza ve kontrol faaliyetlerinde bulunmuşlardır.

5 Kasım 2008 tarihinde Banka Meclisi'nce “İç Denetim Genel Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasındaki örtüşmeler ve bu birimlerin işlevlerinin birbirini tamamlar nitelikte olduğu dikkate alınarak etkinliğin artırılması ve Banka denetim faaliyetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla yeniden yapılandırma çalışmalarının başlatılmasına, bu çalışmaların etkin, hızlı ve objektif bir şekilde

⁴¹⁷ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2002, Ankara, 2002, s.142-143.

⁴¹⁸ TCMB, Yıllık Rapor 2008, s.127.

⁴¹⁹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2006, Ankara, 2006, s.112.

yürütülmesini sağlamak üzere Denetim Genel Müdürlüğü adı altında yeni bir birim kurulmasına” karar verilmiştir.⁴²⁰

4.2.2. İç Denetim Yönetmeliği ve Faaliyetleri

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği’nde iç denetim faaliyetleri “İç denetim, Banka’nın faaliyetlerini geliştirmek ve faaliyetlere değer katmak üzere tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. Genel Müdürlük, risk yönetimi, iç kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkililiği ve verimliliğini değerlendirmek ve geliştirmek için sistematik bir yaklaşım sunmak suretiyle Banka’ya amaçlarını gerçekleştirmede yardımcı olur.” biçiminde tanımlanmıştır.⁴²¹

20.09.2006 tarih ve 26295 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği”nde iç denetimin amacı “Bankanın her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek ve Bankaya değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. Genel Müdürlük, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek Bankanın amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olur.”⁴²² biçiminde düzenlenmiştir.

İç Denetim Yönetmeliği’nde iç denetim işlevinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı tasdik edilmiş, Yönetmelik Banka’nın en üst karar organınca kabul edilmiş, İç Denetim Genel Müdürlüğü’nün görevleri, sorumlulukları ve hesap verme sorumluluğu düzenlenmiş, denetim uygulamalarının tüm boyutları kapsama alınmıştır.⁴²³

⁴²⁰ TCMB, Yıllık Rapor 2008, s.127.

⁴²¹ Yazgan, “Internal Audit Approach of the CBRT”, slide 7.

⁴²² Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği, 20.09.2006 tarih ve 26295 sayılı Resmî Gazete, mad.5.

⁴²³ Yazgan, “Internal Audit Approach of the CBRT”, slide 8.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda iç denetim birimi sadece Başkana doğrudan raporlama yapmaktadır. İç denetçiler ve iç denetim birimi yöneticisi Başkanlıkça belirlenecek sürelerde denetim sonuçları hakkında Denetleme Kurulu'na bilgi vermekle görevlidirler, ancak Kurula doğrudan raporlama yapmamakta ya da görüş alışverişinde bulunmamaktadırlar. TCMB yıllık denetim planı, İç Denetim Genel Müdürlüğü'nce her yıl yapılan risk değerlendirme çalışması sonucu ortaya çıkarılmakta ancak Denetleme Kurulu bilgilendirme, koordinasyon ya da onay anlamında sürece dahil olmamaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, TCMB'de Denetleme Kurulu, Banka'nın bir anonim şirket olması nedeniyle Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş bir organdır. TCMB Kanunu'un 24. maddesine göre, Denetleme Kurulu, Bankanın bütün işlem ve hesaplarını denetlemekte ve Genel Kurul'a rapor sunmaktadır. Denetleme Kurulunun yönetim yetkisi bulunmamaktadır, görüşlerini yazılı olarak Banka Meclisine bildirmekte ve bir kopyasını da Başbakanlığa vermektedir. Denetleme Kurulu'nun görevleri ile ilgili olarak söz konusu Kanun maddesi dışında yazılı bir düzenleme (yönetmelik vb.) bulunmamaktadır. Denetleme Kurulu örgütsel yapı içinde Genel Kurul'a karşı sorumluluk taşımaktadır.

TCMB'de iç denetim işlevinin işleyişiyle ilgili olarak (denetim planlarının hazırlanması ve onaylanması, denetim raporlarının sunulması, bağımsız denetçilerle iç denetçiler arasında eşgüdümün sağlanması, iç denetim yönetmeliğinin dönemsel olarak gözden geçirilmesi, iç denetim birimi yöneticisinin göreve getirilmesi ve görevden alınmasına onay verilmesi, iç denetim faaliyetlerinin uluslararası standartlara uygun yürütülmesi konusunda güvence sağlanması vb.) Denetleme Kurulu'nun herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin 7. maddesine göre Banka'nın tüm işlem ve etkinlikleri denetim kapsamında olup, İç Denetim Genel Müdürlüğü'nün Bankanın diğer birimlerinden bağımsız olduğu, doğrudan Başkana karşı sorumlu olarak görev yaptığı ve denetim sonuçları hakkında Başkana rapor sunduğu 8. maddede açıkça belirtilmiştir. Madde hükmüne göre denetçiler sadece İç Denetim Genel Müdürü'ne rapor sunarlar.

Yönetmeliğin 9. maddesinde İç Denetim Genel Müdürlüğü'nün tüm çalışmalarında Uluslar arası İç Denetçiler Enstitüsü'nce yayımlanan Etik Kodları ve İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları'nı esas alacağı hükme bağlanmıştır. 10. madde hükmüne göre Genel Müdürlük, Bankanın tüm işlev ve işlemlerine, tüm kayıt, belge ve defterlerine herhangi bir kısıtlama olmaksızın erişebilme yetkisine sahiptir. Genel Müdürlük, görevlerini yerine getirmek amacıyla Denetleme Kurulu ile gerekli iletişimi kurma, denetim sıklığını ve kapsamını belirleme yetkilerine sahiptir. Ancak denetçiler Bankada herhangi bir operasyonel görev alamazlar, muhasebe işlemlerini başlatamaz ve onay veremezler ve Genel Müdürlüğe bağlı olmayan personelin çalışmalarını yönlendiremez ve onlara görevleriyle ilgili talimat veremezler. 12. maddede İç Denetim Genel Müdürü'nün Başkan'a karşı sorumlulukları sıralanmıştır:

- Genel Müdürlük kadro tekliflerini hazırlayarak onaya sunmak,
- Genel Müdürlüğün yönetimini ve denetçilerin bu yönetmelikte yazılı esaslar çerçevesinde çalışmalarını sağlamak,
- İç denetimin tanımı ve kapsamında belirtilen alanlarda, Bankanın çalışmalarının kontrolü ve risklerin yönetilmesine ilişkin tüm çalışmaların etkinliği ve yeterliliği konusunda yıllık bir değerlendirme yapmak ve Başkana sunmak,
- Banka etkinlikleri ve operasyonlarının kontrol süreçlerinde saptanan hususlar ve bu süreçlerin iyileştirilmesine ve sorunların çözümüne yönelik denetim, bulgu ve önerileri hakkında Başkana rapor sunmak,
- Yıllık denetim planlarının içeriği ve sonuçları ile Genel Müdürlüğün etkinliklerini gerçekleştirmek için gerekli kaynakların yeterliliği konularında Başkana düzenli bilgi sunmak,
- Genel Müdürlük etkinliklerini dönemsel olarak iç değerlendirmeye tabi tutmak ve geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak,
- Risk yönetimi, talimatlar, güvenlik tedbirleri, hukuki kurallar, kurum dışı faktörler ve bağımsız denetim gibi diğer kontrol ve izleme fonksiyonları ile koordineli biçimde etkinlik göstermek, bunlara ilişkin olarak gözlemlerde bulunmak ve gözlem sonuçlarına ilişkin Başkana rapor sunmak,

- Denetim sonuçlarını gereği için Başkan ve bilgi için Denetleme Kuruluna sunmadan önce denetlenen Birim ve Şube ile görüşerek saptanan konular hakkında bilgi vermek, alınması gereken önlemler konusunda öneriler yapmak, denetlenen Birim ve Şubelerin saptanan konular hakkındaki cevaplarını ve eylem planlarını almak,
- Yönetmeliğin iç denetim etkinliklerine ilişkin hedeflerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve değişen denetim ortamı için yeterli olup olmadığını sürekli izlemek,
- İç denetime ayrılan kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak,
- İç denetim çalışmalarının Ahlaki Kurallar ve Standartlara uygun olmasını sağlamak,
- Denetim planlarını, Başkanın onayına sunmak.

Yönetmeliğin 15. maddesinde İç Denetim Genel Müdürlüğü'nün Başkan'ın onayıyla denetim kapsamının belirlenmesinde ve sonuçlarının iletilmesinde bağımsız olarak görev yaptığı kayıt altına alınmış, denetçilerin görevlerini bağımsız şekilde yürüttükleri ve operasyonel sorumluluk üstlenemeyecekleri tekrarlanmış; 16. maddede görevlerini yerine getirirken tarafsız davranacakları hüküm altına alınmıştır. Mesleki yeterlilik kapsamında denetçilerin İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ile Etik Kodlar, iç denetim usul ve teknikleri, muhasebe ilke ve teknikleri, yönetim ilkeleri, ekonomi, hukuk, vergi mevzuatı, finans ve bilgi işlem teknolojileri, iletişim becerileri, yazılı ve sözlü iletişim konularında bilgi ve deneyime sahip olacak şekilde kendilerini yetiştirecekleri ifade edilmiştir.

Mesleki standartlarda vurgu yapılan diğer bir husus olan mesleki özen de 18. maddede düzenlenmiş; denetçilerin, görevlerini yerine getirirken gerekli özen ve dikkati gösterecekleri, bu amaçla her türlü art niyetli davranışa, hata ve ihmale, israf, verimsizlik ve denetçilerin tarafsızlığını engelleyici duruma karşı incelemelerini özenle yapacakları vurgulanmıştır. Yönetmelikte uluslar arası mesleki standartlara uyum ve sertifikasyon konusunda da düzenlemelere yer verilmiştir, buna göre İç Denetçiler

Enstitüsü'nce yapılan CIA (Certified Internal Auditor) ve Bilgi Sistemi Denetimi ve Kontrolü Birliği (ISACA) tarafından yapılan CISA (Certified Information System Auditor) sınavlarına girip başarılı olunması durumunda denetçi yardımcılığından denetçiliğe atanılabilmektedir.

TCMB'de İç Denetim Genel Müdürlüğü'nce güvence sağlama faaliyeti başlığı altında faaliyet denetimleri, finansal denetimler ve uygunluk denetimleri yapılmakta ayrıca danışmanlık faaliyeti de verilmektedir.⁴²⁴ Faaliyetler risk yönetimi, iç kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkililiği ve verimliliğinin değerlendirilmesini içerirken, kapsam olarak Banka'nın tüm faaliyetleri, süreçleri ve operasyonlarını içine almaktadır.⁴²⁵

TCMB'de iç denetim çalışmalarının uluslar arası uygulamalar ve standartlara ne derece uyumlu olduğunu ölçmek üzere IIA tarafından bağımsız bir kalite değerlendirmesi yapılmış ve birimin çalışmaları ile gelişim planı için mükemmel notu rapor edilmiştir.⁴²⁶

İç Denetim Genel Müdürlüğü Bankanın iç denetim faaliyetlerini uluslararası genel kabul gören iç denetim standartları ve en iyi uygulamalar paralelinde yapılandırmak amacıyla faaliyete geçmiştir. İç denetim, iş süreçlerinin ve süreç kapsamındaki faaliyetlerin etkin [etkili] ve verimli olarak gerçekleştirildiğine, Banka kaynaklarının verimli bir şekilde değerlendirildiğine, bilgi ve raporlama sistemlerinin doğruluğuna ve işlemlerin ilgili mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiğine ilişkin olarak Banka Yönetimine makul ölçüde güvence vermeyi amaçlamaktadır. İç Denetim Genel Müdürlüğünün düzenlemelerine göre, denetçiler Bankanın amaçlarının gerçekleştirilmesine engel teşkil edebilecek riskleri tanımlayarak bu risklerin azaltılmasını teminen geliştirilen kontrollerin etkinliğini [etkililiğini] ve verimliliğini değerlendirmektedirler. İç Denetim Genel Müdürlüğü, sağlam bir yönetim

⁴²⁴ Yazgan, "Internal Audit Approach of the CBRT", slide 14.

⁴²⁵ Yazgan, "Internal Audit Approach of the CBRT", slide 18.

⁴²⁶ Bkz. Ronald J. Ridel, Uluslar arası İç Denetçiler Enstitüsü Kalite Değerleme Programı Çerçevesinde TCMB İç Denetim Fonksiyonu İçin Hazırlanan İç Denetim Değerleme Anketi, Ankara, Haziran 2004.

mekanizması oluşturulması amacıyla, işlemlerin etkinliğinin [etkililiğinin] ve verimliliğinin geliştirilmesi için Banka yönetimine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. İç denetçiler, Bankanın risk yönetimi, kontrol ve yönetim faaliyetlerinin etkinliğinin [etkililiğinin] değerlendirilmesine yönelik olarak yaptıkları çalışmaları, uluslararası platformda faaliyet gösteren İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından yayımlanan Uluslararası Mesleki Denetim Standartları ve Etik Kurallar rehberliğinde gerçekleştirmektedir. Öte yandan, denetçiler, Banka faaliyetlerinin geliştirilmesi yönünde, süreç yöneticileri ile sürekli etkileşim halinde çalışarak danışmanlık faaliyetleri de yürütmektedir.⁴²⁷

4.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda İç Kontrol ve İç Denetim İşlevinin Yapısal Özelliklerinin Diğer Merkez Bankaları ve Standartlara Uygunluk Açısından Karşılaştırılması

Nisan 2002'de IMF'ye verilen niyet mektubunda taahhüt edilen konulardan biri olan TCMB'de uluslararası standartlarda bir iç denetim işlevinin oluşturulması çalışmaları kapsamında, öncelikle modern iç kontrol ve iç denetim tanımlarının gerektirdiği yapısal değişikliklerin gerçekleştirildiği görülmektedir. COSO tanımında belirtildiği üzere, iç kontrol işletme/kurum bünyesinde ayrı bir işlev değil, her birim ve her sürecin içine yerleşmiş, işletme/kurumda iş akış ve yönetim süreçleriyle bütünleşik bir süreçtir. Bu tanıma paralel olarak TCMB'de öncelikle iç kontrol işlevini üstlenmiş bulunan Kontrol Kurulu Başkanlığı 2002 yılında kaldırılmış, iç kontrol faaliyetleri yeni kurulan İç Denetim Genel Müdürlüğü'ne geçici olarak verilmiştir. İç denetim biriminin iç kontrolden sorumlu olmadığı, iç kontrolün yönetimin bir sorumluluğu olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu durumun modern iç kontrol ve iç denetim tanımlarıyla örtüşmediği anlaşılmaktadır. Öte yandan bu durumun geçici olduğunun vurgulanması, uygulamanın standartlara uygun hale getirileceğinin bir işareti olarak yorumlanmalıdır. Nitekim 2006 yılında yayımlanan iç denetim yönetmeliğinde iç denetim etkinliklerinin kapsamı "... Bankanın risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin Banka Meclisince belirlenen yapıya uygun ve yeterli olup olmadığının ve düzenli işleyip

⁴²⁷ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2007, Ankara, 2007, s.123-124.

işlemediğinin belirlenmesi” olarak düzenlenerek IIA’nın iç denetim tanımına paralel hale getirilmiştir.

Yapısal değişikliklerden bir diğeri ise kurumsal yönetimin geliştirilmesi, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve üst yönetime görevlerini daha etkili ve verimli biçimde yerine getirmesi konusunda yardımcı olmak üzere 2002 yılında İç Denetim Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıdır. IIA Standartları ve en iyi uygulama örneklerine uygun olarak hazırlanan iç denetim yönetmeliği Banka’nın en üst karar organı olan Banka Meclisi’nce kabul edilmiştir. Bu tarihten itibaren Banka bünyesinde İç Denetim Genel Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığı biçiminde ikili bir iç denetim yapısı oluşmuştur. Ancak, 5 Kasım 2008 tarihli Banka Meclisi kararıyla, görev alanları örtüşen ve işlevleri birbirini tamamlar nitelikte olan bu birimler, denetim faaliyetlerinin eşgüdüm içinde yürütülmesi amacıyla yeniden yapılandırma kapsamına alınmış ve denetim çalışmalarının etkin, hızlı ve objektif bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere Denetim Genel Müdürlüğü adı altında yeni bir birim kurulmuştur.

Bankanın finansal tabloları, bir bağımsız denetim firması tarafından denetlenmektedir. Dolayısıyla iç denetim birimi gibi bağımsız denetim de Banka’nın iç kontrollerini bağımsız denetim kapsamında incelemektedir.

Banka’da iç kontrollere ilişkin politika ve prosedürler ve organizasyon planı yazılı hale getirilmiş olup her faaliyet birimi için iç süreçleri tanımlanmış, her çalışan için görev tanımları yazılı olarak belirlenmiştir. Banka’da bütçe sistemi kullanılmakta, aşağıdan yukarı formel akışı olan yönetim raporlama sistemi kullanılmaktadır.

Banka’nın faaliyet alanı sebebiyle önemli bir özellik taşıması dolayısıyla Para Politikası Kurulu adında bir ihtisas komitesi bulunmaktadır. Ancak Banka’nın tüm kurumsal riskleri için bir risk değerlendirme birimi bulunmamakta, bazı risklerin izlenmesi ve yönetilmesiyle ilgili görevlerin birimlere verildiği görülmektedir. Örneğin, döviz riski yönetimi için ayrı bir birim kurulmuştur. Ödeme sistemlerinin daha etkin ve diğer sistemlerle daha kolay bütünleşebilir şekilde yapılandırılması, buna ilişkin izleme ve raporlama, ödeme sistemlerinde likidite riski ve iş sürekliliği yönetimi, ödeme

sistemlerinin risk temelli gözetimi, kambiyo işlemlerinde mutabakat riski gibi başlıklar ilgili birimlere verilmiş risk yönetimi faaliyetleri arasındadır.

Risk yönetimine ilişkin olarak görev tanımlamalarında da düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Örneğin Şube Müdürü'nün görev tanımında “Şubede kontrol ortamının geliştirilmesi ve risk yönetimi ve iç kontrolün verimliliğinin artırılması için gerekli önlemleri alır.” tanımlaması ve Şube Müdür Yardımcısı görev tanımında ise “Şubede kontrol ortamının geliştirilmesi, risk yönetimi ve iç kontrolün verimliliğinin artırılması amacıyla öneriler hazırlar ve Şube Müdürüne sunar.” tanımlamalarına yer verilmiştir.⁴²⁸ New York Federal Rezerv Bankası'nda, görevlerinden biri operasyonel risklerin iç kontrolü, ölçülmesi ve etkililiğinin değerlendirilmesi olan Denetim ve Operasyonel Risk Komitesi yer almaktadır. TCMB'de operasyonel riskler için böyle bir üst organın bulunmadığı görülmektedir. Banka etkinliklerini olumsuz etkileyebilecek tüm finansal ve operasyonel risklerin doğru biçimde tanımlanması, etkin şekilde yönetilmesi ve risk yönetimi sürecinin etkililiği ve verimliliğini değerlendirme görevi iç denetim birimine verilmiştir.

Prestijli ve yüksek kalitede bir kurumda iyi standartlarda çalışmanın getirdiği “bozulmaya karşı bağışıklık”, yüksek özgüven ve tatmin ve sır saklama yükümlülüğü TCMB'de göze çarpan etik değerler arasında yer almaktadır. Etik davranış kuralları yazılı olarak bulunmasa da köklü bir kurum olmaktan kaynaklanan genel kabul görmüş kurumsal etik değerler yürürlükte.⁴²⁹

COSO Raporu'nda iç kontrolün amaçları faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk konularında makul güvence sağlamak olarak sıralanmış, iç kontrolün bileşenleri ise kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme/gözleme biçiminde sayılmıştır. COSO Raporu'nda iç kontrolün etkili

⁴²⁸ Prof. Dr. Necdet Şensoy, “Internal Control in Context of Corporate Governance”, **International Conference on “Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008, slides 22-23.

⁴²⁹ Şensoy, slides 25-26.

olduğunun söylenebilmesi için, tüm iç kontrol bileşenlerinin faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluk amaçlarının her biri için var olması ve işlevini görmesi gerektiği belirtilmektedir. TCMB’de 2008 yılına kadar yapılan bir dizi çalışma dikkate alındığında en modern yaklaşım olarak kabul edilen COSO kontrol modelinin esas alındığı görülmektedir. Ancak Banka’daki iç kontrollerin ne ölçüde etkili olduğunu değerlendirmek ayrı bir tez konusu olup çalışmamız dışında tutulmuştur. Bankanın benimsediği iç kontrol modelinin genel özellikleri **Tablo 1**’de özet olarak verilmiştir.

Tablo 1

TCMB'nin İç Kontrol Yapısının COSO Yaklaşımı Çerçevesinde Genel Olarak Değerlendirilmesi

İç Kontrol ve İç Denetim İlişkisinin Standartlara Uygunluğu	2002 yılından 2008 yılına kadar olan süreçte uyum çalışmaları yapıldığı görülmektedir.
Denetim Komitesi	Bulunmamaktadır. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını denetlemekle görevli Denetleme Kurulu mevcuttur.
İç kontrollerin yazılı politika ve prosedürlere dayandırılması	<ul style="list-style-type: none">- Organizasyon planı yazılı hale getirilmiştir.- Her faaliyet birimi için iş süreçleri tanımlanmıştır.- Her çalışan için görev tanımı yapılmıştır.- Yönetim raporlama sistemi kullanılmaktadır.- Bütçe sistemi kullanılmaktadır.
IIA Standartlarına uygun iç denetim biriminin varlığı	2002 yılında IIA Standartlarına uygun olarak çıkarılan iç denetim yönetmeliği ile iç denetim birimi kurulmuştur.
Risk değerlendirme	<ul style="list-style-type: none">- Özel bir risk değerlendirme birimi (Risk Komitesi gibi) yoktur.- Döviz riski yönetimi için ayrı bir birim kurulmuştur.- Para politikası ile ilgili olarak Para Politikası Kurulu adında ihtisas komitesi bulunmaktadır.- Ayrıca belli başlı risklerin (ödeme sistemleri, kambiyo mutabakat vb.) yönetimi ilgili birimlerce gerçekleştirilmektedir.- Finansal ve operasyonel riskleri tanımlama, yönetme ve risk yönetimi sürecini değerlendirme görevi iç denetim birimine verilmiştir.
Bağımsız denetim	Yıllık hesaplar bağımsız denetimden geçirilmektedir.
Etik davranış kuralları	Yazılı etik davranış kuralları bulunmamaktadır, ancak genel kabul görmüş kurumsal etik değerler yürürlükte.

Modern iç denetim, birey ve hata odaklı klasik yaklaşımın terk edildiği, süreç odaklı yeni yaklaşımı ile proaktif bir işlev olarak ifade edilmektedir. Bu yeni işlevin anahtar ifadesi “*değer yaratmak*”tır.⁴³⁰ İç denetim modern anlamda, geçmişteki işlemlerin uygunluğu yanında kurumun geleceğinin şekillendirilmesine de odaklanan, kişi ve birimler yerine süreçlerle ilgilenmeye başlayan, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri tanımlayan ve analiz eden, kurum amaçlarının gerçekleştirilmesine, etkililiğın sağlanmasına ve verimliliğın artmasına yardım eden bir işlev haline gelmiştir.⁴³¹

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nda denetim uygulamalarının, dünyada önde gelen gelişmiş ülke merkez bankaları ile “merkez bankalarının bankası” konumundaki Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS) ve uluslar arası standartlara uygunluk açısından karşılaştırması daha önceki bölümlerde verilen bilgiler ışığında **Tablo 2**’de özet olarak sunulmuştur.

⁴³⁰ Ali Kamil Uzun, “Değer Yaratan Denetim”, **İç Denetim Dergisi**, Sayı.14 , (Bahar 2006), s.55.

⁴³¹ Çetin Özbek, “Kamu Kesimi İç Denetim Uygulamaları”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Genel Müdürlüğü Sunumu, Ankara, 1 Şubat 2006, s.13.

Tablo 2**TCMB’de Denetim Uygulamalarının Seçilmiş Merkez Bankaları ve Uluslar arası Standartlara Uygunluk Açısından Karşılaştırılması**

	Almanya Merkez Bankası	Avrupa Merkez Bankası	New York FED	Uluslar arası Ödemeler Bankası (BIS)	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)
Yasal ve diğer düzenlemelerde iç denetimin tanımı	IIA tanımına özünde benzeyen bir tanımlama yapılmış.	IIA tanımı ile aynı	IIA tanımı ile aynı	IIA tanımı ile aynı	IIA tanımı ile aynı
Etik Kod (İç denetim meslek ahlakı kuralları)	IIA'ya uyum zorunlu	IIA'ya uyum zorunlu	IIA'ya uyum zorunlu	IIA'ya uyum zorunlu	IIA'ya uyum zorunlu
İç denetim biriminin bağlı olduğu örgüt birimi	Yönetim Kurulu üyelerinden biri iç denetimden sorumludur.	Denetim Komitesi	Denetim Komitesi	Banka Genel Müdürü ve Yardımcısı	Banka Başkanı
İç Denetim Birimi Yönetmeliği	Var	Var	Var	Var	Var
İşlevsel ve idari raporlama	Görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak Yönetim Kurulu'na karşı sorumlu. Yönetim Kurulu'nun iç denetimden sorumlu üyesine raporlama yapar.	Raporlamalarını Denetim Komitesi'ne yapmakta, Komite de raporları Yönetim Konseyi'ne sunmaktadır.	Raporlamalarını Denetim Komitesi üzerinden Yönetim Kurulu'na yapar.	Raporlamalarını Denetim Komitesi'ne yapmaktadır.	Doğrudan Banka Başkanı'na bağlıdır ve raporlama yapmaktadır. Denetim sonuçları hakkında Denetleme Kurulu'na da bilgi verilmektedir, ancak Kurul'a doğrudan raporlama yapılmamaktadır.
Bağımsızlık	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış
Tarafsızlık	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış	Vurgulanmış
IIA standartlarına uyum	Tam	Tam	Tam	Tam	Tam (Zorunlu tutulmuştur.)
İç denetçilerde sertifika aranması	--	--	Şart koşulmuyor, tavsiye ediliyor.	--	Zorunlu
İç denetimin kapsamı	Banka'nın tüm faaliyet ve işlemleri	Bankanın tüm faaliyet ve işlemleri (*)	Bankanın tüm işlemleri	Bankanın tüm işlemleri	Banka'nın tüm işlem ve faaliyetleri (**)
Faaliyet denetimi	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil
Finansal tabloların denetimi	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil
Uygunluk denetimi	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil	Dahil
Bağımsız denetim uygulamaları	Yıllık hesaplar Yönetim Kurulu tarafından atanan bağımsız denetçilerce denetlenmektedir.	Yönetim Konseyince önerilen ve AB Konseyi tarafından onaylanan bağımsız denetçilerce hesapları denetlenmektedir.	Finansal tabloları bağımsız denetimden geçirilmektedir.	Yıllık hesapları bağımsız denetimden geçmektedir.	Yıllık hesapları bağımsız denetimden geçirilmektedir.
Kamu denetimi uygulamaları	Federal Sayıştay denetimine tabi.	Avrupa Sayıştay ve Avrupa Hile Önleme Ofisi denetimine tabi.	Faaliyetleri Federal Rezerv Kurulu bünyesindeki Genel Müfettiş Bürosu'na denetlenir. Ayrıca Kongre adına denetim yapan Sayıştay (GAO) denetimine tabi. Ancak, Sayıştay, para politikaları ile ilgili faaliyetleri denetleyemez.	--	Başbakanlık Banka'nın işlem ve hesaplarını denetletirebilmektedir. Banka para politikası faaliyetleri hakkında yılda 2 kez Bakanlar Kurulu'na rapor sunmakta, ayrıca faaliyetleri hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na yılda 2 kez bilgi vermektedir.

(*) AMB İç Denetim Yönetmeliği'nde tüm faaliyet ve işlemleri ifade etmek üzere "Bankanın tüm bileşenleri" biçiminde kullanılmıştır.

(**) TCMB İç Denetim Yönetmeliği'nde "faaliyetleri" sözcüğü yerine "etkinlikleri" sözcüğü kullanılmıştır.

Tablo 2’de görüleceği üzere, TCMB’de iç denetimin tanımı diğer merkez bankalarına paralel olarak IIA’nın yapmış olduğu tanıma uygundur. Bu tanım, standartlarda da öngörüldüğü üzere çıkarılmış bulunan İç Denetim Yönetmeliği’nde yer almaktadır. Yönetmelikte, diğer merkez bankalarında olduğu gibi, IIA tarafından yayımlanan İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ile Etik Kodlara uyum zorunlu tutulmuştur. TCMB İç Denetim Yönetmeliği’nde standartlarda ve diğer merkez bankalarında olduğu gibi, iç denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı vurgulanmış, buna ilişkin somut koşullara yer verilmiştir. İç denetim faaliyetinin kapsamı da yine standartlardaki düzenlemeye paralel biçimde ve diğer merkez bankaları ile benzer biçimde “bankanın tüm işlem ve etkinlikleri” olarak düzenlenmiş, bu kapsama faaliyet denetimleri, finansal denetimler ve uygunluk denetimleri dahil edilmiştir.

Tablo 2’de TCMB’de iç denetim işlevinin diğer merkez bankaları ve uluslar arası standartlara tam uyum göstermeyen özelliklerinin olduğu göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, iç denetim biriminin Banka’nın en üst karar organı olan Yönetim Kurulu’na (Banka Meclisi) veya ona bağlı bir Denetim Komitesi’ne değil de doğrudan icranın başı olan Başkan’a bağlı olması ve raporlama yapmasıdır. Bu husus, gerek IIA standartları, gerekse de Kurumsal Yönetim İlkeleri’nde düzenlenen yapıdan farklı bir görünüm arz etmektedir. Benzer biçimde, BIS’te de iç denetim birimi, banka genel müdürü ile yardımcısına bağlıdır. Ancak TCMB’den farklı olarak iç denetim, Denetim Komitesi’ne raporlama yapmaktadır. Öte yandan, vurgulanması gereken diğer bir husus da Denetim Komitesi’nin varlığıdır. Almanya Merkez Bankası’nda olduğu gibi, TCMB’de de yönetim kuruluna bağlı bağımsız bir denetim komitesi yoktur. Ancak, Almanya Merkez Bankası’nda iç denetim birimi yönetim kuruluna karşı sorumlu olmakta ve kurulun iç denetimden sorumlu üyesine raporlama yapmaktadır. TCMB’de bankanın işlem ve hesaplarını denetlemekle görevli, Türk Ticaret Kanunu hükümleri’ne göre kurulmuş bir Denetleme Kurulu bulunmaktadır. Ancak, bu Kurul, Banka Meclisi’nden ayrı bir organdır ve iç denetim birimiyle organik bir ilişkisi bulunmamaktadır. Bunun yerine, iç denetim sonuçları hakkında bilgi almakta, ancak görüş alışverişinde bulunmamakta, ayrıca denetim planının hazırlanması sürecine de katılmamaktadır. Ancak iç denetim birimi, görevlerini yerine getirmek amacıyla

Denetleme Kurulu ile gerekli iletişimi kurma, denetim sıklığını ve kapsamını belirleme yetkilerine sahiptir.

İç denetim işlevinin başarısının başlangıcı ve sonu bağımsızlıktır. İç denetimin etkililiğinde en önemli faktör örgütsel konumudur. İç denetçi işletme/kurum içinde ne kadar yüksek düzeye rapor veriyorsa, denetlenecek alan seçimi ve denetim sonuçları çıkarma konusunda bağımsızlığını kullanmada o derece etkili demektir.⁴³² İç denetim işlevinin nasıl kurulacağı işletmenin yönetim kurulu yapısı, örgütsel yapısı, yönetsel beceri seti, büyüklüğü ve uyum programı gibi unsurlara bağlıdır. Kurul düzeyinde onay alınması, denetim komitesi oluşturulması, denetim komitesi yönetmeliği hazırlanması, iç denetim yönetmeliği hazırlanması, iç denetim için gerekli kaynakların tespit edilmesi, risk değerlendirmesi yapılması, iç denetim planı oluşturulması göz önünde bulundurulması gereken hususların başında gelmektedir. Ayrıca IIA Standartları gereğince Yönetmelikte iç denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumluluğu belirtilmeli, iç denetim biriminin işletme/kurum içindeki konumu belirlenmeli, yönetmelik kurul tarafından onaylanmalı, IIA'nın iç denetim tanımının, Etik Kurallar'ın ve Standartlar'ın zorunlu olduğu belirtilmeli, iç denetim biriminin bağımsızlığı ve tarafsızlığı düzenlenmeli, denetim yöneticisinin işletme/kurum içinde en üst düzeye raporlama yapması sağlanmalı, iç denetimin her türlü bilgi, belge, personel ve varlığa sınırsız erişim hakkı tanınmalıdır.

Avrupa Birliği'nin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development) ile ortak girişim şeklinde oluşturduğu SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim ve Yönetimin Geliştirilmesi İçin Destek) Programı kapsamında PIFC⁴³³ (Public Internal Financial Control – Kamu İç Finansal Kontrol) Uzman Grubu tarafından hazırlanmış olan “Aday Ülkelerde İç Kontrol Sistemleri” başlıklı raporda yer

⁴³² Hughes, s.2.

⁴³³ Avrupa Komisyonu tarafından 1990'lı yılların ikinci yarısında geliştirilen bir kavram olan PIFC, günümüzde modern kamu iç kontrol sistemleri geliştirmeye çalışan, Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunda bulunmuş olan ülkelere rehberlik etmek ve destek vermek amacıyla kullanılmaktadır. Bkz. Robert de Koning, Public Internal Financial Control, <http://www.pifc.eu/pdf/intro.pdf>, (31 Ağustos 2009), s.11.

alan “İç Denetim İçin Modern Düzenlemeler” tebliğine (SIGMA Short Paper on Modern Arrangements for Internal Audit) göre iç denetimin etkili olduğunun söylenebilmesi için;

- İç denetimin amaçları işletme/kurumda en üst düzeyde kabul edilmeli, yönetim ve personelin tüm kademelerinde anlaşılmalıdır. Bir iç yönetmeliğin çıkarılması ve dağıtılması bu amacın sağlanmasını kısmen sağlayabilir.
- İç denetimin kapsamı tüm işletme/kurumu içine almalıdır.
- İç denetim, tüm işletme/kurum çapında hiçbir kısıtlama olmaksızın tüm bilgi ve belgelere erişebilmelidir.
- İç denetim yöneticisinin işletme/kurum başkanına ve varsa denetim komitesi başkanına doğrudan raporlama kanalı olmalıdır.
- İç denetim, işletme/kurumun günlük faaliyetlerinden bağımsız olmalıdır.
- İç denetim, denetim haricinde hiç bir görev almamalıdır.
- İç denetimin sonuçları etkili bir biçimde iletilebilmelidir.⁴³⁴

Yukarıdaki ölçütler ışığında özetleyecek olursak, TCMB'nin iç denetim yönetmeliği Banka'nın en üst karar organı olan Banka Meclisi'nce onaylanmıştır. Yönetmeliğin 7. maddesine göre Banka'nın tüm işlem ve etkinlikleri denetim kapsamına dahildir. Yönetmeliğin 10. maddesinde İç Denetim Genel Müdürlüğü'nün Banka'nın tüm fonksiyon ve işlemlerine, tüm kayıt, belge ve defterlerine herhangi bir kısıtlama olmaksızın erişebileceği hüküm altına alınmıştır. Genel Müdürlüğün doğrudan Başkan'a karşı sorumlu olarak görev yapacağı ve denetim sonuçları hakkında Başkan'a rapor sunacağı 8. maddede düzenlenmiştir. Aynı maddede Genel Müdürlüğün Banka'nın diğer birimlerinden bağımsız olduğu, 10. maddede ise denetçilerin Banka teşkilatı içerisinde herhangi bir operasyonel görev alamayacakları, muhasebe işlemlerini başlatamayacakları ve onay veremeyecekleri, Genel Müdürlüğe bağlı olmayan personelin çalışmalarını yönlendiremeyecekleri ve onlara görevleriyle ilgili talimat veremeyecekleri hüküm altına alınmıştır.

⁴³⁴ The PIFC Expert Group (Sub-group of the Working Group on Audit Manuals), Internal Control Systems in Candidate Countries Volume II Annexes, February 2004, <http://www.sigmaweb.org/dataocd/35/37/34891262.pdf>, (13 Şubat 2008), s.79.

Yönetmelikte IIA Standartları'nda öngörüldüğü üzere iç denetimin amacı, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Ancak IIA Nitelik Standardı'nda denetim yöneticisinin doğrudan kurulla (Banka Meclisi) iletişim ve bağlantı kurması gerektiği hususu düzenlenmiştir. Tablo 2'de özetlendiği üzere, önde gelen merkez bankası uygulamalarında da Standart'taki düzenlemeye paralel biçimde iç denetim biriminin doğrudan bankanın yönetim kuruluna (veya denetim komitesine) bağlı olduğu ve raporlama yaptığı görülmektedir. TCMB'de iç denetim biriminin bağımsızlığının güçlendirilmesi bağlamında daha üst organ olan Banka Meclisi'ne karşı sorumlu olması Standart'ın getirdiği ideale daha uygun olacaktır.

Yönetmelikte iç denetim tanımının IIA tanımıyla örtüştüğü görülmektedir. Ayrıca Yönetmeliğin 9. maddesinde iç denetim biriminin tüm çalışmalarında IIA'nın Ahlaki Kuralları ile Standartlarının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu inceleme ve değerlendirmeler sonucunda TCMB'de iç denetim biriminin IIA tarafından düzenlenen uluslar arası iç denetim meslek standartlarına büyük ölçüde uyum gösterdiği anlaşılmaktadır. Salt iç denetim biriminin içsel yapısı bağlamında bakıldığında raporlama ilişkisi dışında Standartlarla arasında tam uyum olduğu görülmektedir.

Kurum içi konumu ile ilgili olarak değinilmesi gereken diğer bir husus ise Denetim Komitesi ve iç denetimin Komite ile ilişkileri başlığı altında ele alınabilir. Uluslar arası uygulamalar ve merkez bankaları özelinde ise gelişmiş ülke merkez bankalarında kurumsal yönetim sürecinin önemli bir aktörü olarak yönetim kuruluna bağlı birer denetim komitesi bulunmaktadır. İç denetim biriminin doğrudan yönetim kuruluna raporlama yapması söz konusu Komite üzerinden gerçekleşmektedir. Denetim planlarının onaylanması, iç denetçilerin taleplerinin en üst düzeyde takibi de Komite tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bu açıdan, TCMB'de mevcut durumda kurulu bulunan Denetleme Kurulu'nun işlevlerinin, kurulacak bir denetim komitesine devredilmesi, komitenin görev, yetki,

sorumluluk ile diğler organlar ve iç denetim birimiyle ilişkilerinin de düzenlendiğı bir denetim kurulu yönetmeliğinin hazırlanarak hayata geçirilmesi, iç denetim biriminin kurulacak denetim komitesine bağlanması ve komite üzerinden Banka Meclisi'ne raporlama yapması bu alanda atılacak ilk adımdır. Zira, uluslar arası kabul gören yaklaşımlarda görevleri denetim sonuçları, kayıplar, olağandışı gelişmeler ve diğler önemli konular hakkında denetçiler ile birim yöneticileri arasında toplantılar düzenlemek, bankanın diğler birimlerindeki görevlilerin katıldığı denetim komitesi toplantıları hakkında iç denetim birim yöneticisi ile özel oturumlar düzenlemek, iç denetim birim yöneticisinden finansal raporlamanın doğruluğı, faaliyetlerin etkililiğı ve verimliliğı, mevcut kanun ve düzenlemelere uygunluğun sağlanması çerçevesinde mevcut kontrollerin yeterlik ve etkililiğı konusunda bağımsız ve tarafsız bir değerlendirme görüşü almak, kamuya açıklanacak periyodik finansal tabloların ve dipnotlarının mevcut mevzuat ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğunu denetlemek ve bağımsız denetçinin de görüşünü almak suretiyle yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmek, iç denetim birim yöneticisi ya da bağımsız denetçiler tarafından raporlanan hususlardan yönetim kurulunun dikkatine sunulması gerekenleri kurulun gündemine getirmek ve denetim bulgu ve önerilerine banka yönetimi tarafından gereken önemin verildiğinden emin olunmasını sağlamak, her türlü iç ve bağımsız denetimin yeterli ve saydam biçimde yapılması için gerekli önlemleri almak, Banka'nın muhasebe sisteminin, finansal bilgilerinin kamuya açıklanmasının, bağımsız denetiminin ve iç kontrol sisteminin işleyişini ve etkililiğini gözetmek, bağımsız denetçiyi seçmek, sözleşme hazırlanarak bağımsız denetim sürecini başlatmak ve çalışmalarını her aşamada gözetmek, özellikle kapsam ve sıklık açısından denetimlere gereken önemin verilmesini sağlamak amacıyla yıllık denetim programını gözden geçirmek ve onaylamak, denetim programının etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yıllık denetim bütçesini gözden geçirmek ve onaylamak, bütçe performansını takip etmek ve varsa sapmaları sorgulamak, Banka muhasebesi, iç kontrol sistemi ve bağımsız denetimle ilgili gelen şikayetleri incelemek, sonuca bağlamak, çalışanların bu konulardaki bildirimlerini gizlilik esası içinde incelemek, iç denetim birim yöneticisinin başka bir göreve atanması ya da görevden alınması konusunda yönetim kuruluna tavsiyede bulunmak, iç denetim birim yöneticisinin banka içinde atanacağı başka bir görev varsa bu görev hakkında yönetim kurulu ile mutabakata varmak, Banka

düzenlemelerinde yer alan performans değerlendirme ölçütleri çerçevesinde iç denetim birim yöneticisinin çalışmalarını değerlendirmek, iç denetim birim yöneticisi ve denetçilerin ücretlerine ilişkin yönetim kuruluna ya da kurulun belirli temsilcilerine öneride bulunmak, bağımsız denetçilerden bankanın mali yapısı ve yıllık denetimden çıkan sonuçlar hakkında bilgi almak, denetim komitesi, yönetim kurulu üyeleri, üst yöneticiler ve diğer çalışanlar arasında çıkabilecek çıkar çatışmalarını ve ticari sır niteliğindeki bilginin kötüye kullanılmasını önleyen iç düzenlemelere ve politikalara uyumu gözetmek olan bir denetim komitesi TCMB örgüt yapısı içinde yer almamaktadır. Oysa Tablo 2’de yapılan karşılaştırmada görüleceği üzere, Avrupa Merkez Bankası, New York Federal Rezerv Bankası ve Uluslar arası Ödemeler Bankası’nda uluslar arası kabul gören standartlarda kurulmuş denetim komitesi mevcuttur. Söz konusu komitenin belirtilen yapı ve görevlerle kurulması iç denetimin etkililiğinin artırılması ve uluslar arası standartlara ve en iyi uygulama örneklerine bir adım daha yaklaşma bakımından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Merkez bankaları; aldıkları makroekonomik kararlar ve uyguladıkları para politikaları ile buldukları ekonomiye yön veren, genel olarak fiyat istikrarını sağlama ve sürdürme amacını güden kurumlardır. Bazı ülkelerde bu amacın yanı sıra hükümetin büyüme politikalarına destek vermek, finansal istikrara katkı sağlamak, işsizliğin azaltılmasına yardımcı olmak gibi ek amaçların da bulunduğu görülmektedir. Merkez bankaları özellikle fiyat istikrarını sağlama ve sürdürme amacını gerçekleştirme yolunda bağımsızdırlar. Merkez bankası bağımsızlığı ile genellikle, merkez bankasının para politikası ile ilgili kararların alınmasında ve uygulamasında doğrudan politik baskılardan uzak hareket edebilme yeteneği ima edilmektedir. Diğer bir deyişle, merkez bankası bağımsızlığı, temel olarak hükümet ile banka ilişkisinin düzeyini ve şeklini ifade eden bir kavram olarak ele alınmaktadır. Genel olarak, merkez bankası bağımsızlığı "amaç bağımsızlığı" ve "araç bağımsızlığı" şeklinde sınıflandırılmaktadır. Amaç bağımsızlığı merkez bankasının para politikasının birincil amacını, hükümetin etkisi olmadan, tek başına belirleyebilmesi anlamına gelmektedir. Öte yandan, nihai amaç ile ilgili rakamsal hedefi ya da diğer detayları belirleyebilme yetkisini ifade eden ve amaç bağımsızlığının bir alt sınıfı olarak düşünülebilecek "hedef bağımsızlığı" kavramı ile de sıkça karşılaşılmaktadır. Araç bağımsızlığı ise, merkez bankasının para politikasının nihai amacına ulaşmak için uygulayacağı politikayı ve kullanacağı araçları, hükümetin ya da başka herhangi bir kurumun müdahale ya da onayı olmaksızın, özgürce seçebilmesini ifade etmektedir.

Tezimizin önceki bölümlerinde açıkladığımız üzere, merkez bankaları diğer finansal kuruluşlardan hukuki ve örgütsel yapı bakımından farklılık gösteren özellikli kamu hizmeti yapan kuruluşlardır. Özerk yapılanmadan söz edilse bile devlet ve hükümet politikaları çerçevesinde, ancak para politikalarının yürütülmesinde araç bağımsızlığına sahip olarak faaliyet göstermektedirler. Merkez bankaları bir ülkenin en önemli kurumlarından birisi olup topluma en üst düzeyde güven sağlama sorumluluğu taşır. Bu nedenle böyle bir kurumun iyi yönetim ilkelerini en üst düzeyde benimseyerek uygulaması beklenir. Kurumsal yapılanmalarda bu tür kurumlar toplumun

diğer kurumlarına da öncülük ederler. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) da ülkemizin bu anlamda en önemli kurumlarından biridir.

Hukuksal yapı olarak bakıldığında merkez bankalarının genellikle özel bir kanunla kurulmuş, genel olarak kamu kurumu niteliğinde ve özerk oldukları, bazı ülkelerde ise şirket olarak kurulmuş oldukları görülmektedir. Bu bağlamda genel olarak mülkiyeti veya sermayesinin hakim hissesi devlete ait olan merkez bankalarında karar organları, isimleri değişmekle birlikte genel olarak hissedarlar genel kurulu, yönetim kurulu, başkanlık ve yürütme kurulu ile denetim komitesi, para politikaları komitesi, risk komitesi ve ödeme sistemleri komitesi gibi ihtisas komitelerinden oluşmaktadır. Merkez bankalarının hükümetle ilişkileri başbakan veya maliye bakanı aracılığıyla sağlanırken, başkan ve yardımcıları hükümet, devlet başkanı ve/veya parlamento tarafından atanmakta, görevlerinden alınmaları ise ancak belli bazı durumlarla sınırlandırılmaktadır. Merkez bankalarının hesap verebilirliği kapsamında parlamento tarafından doğrudan veya Sayıştay eliyle kamu denetimi söz konusu iken, bağımsız denetim uygulamalarının da merkez bankalarında başladığı görülmektedir.

İç denetim uygulamalarının hemen hemen tüm merkez bankalarında bulunduğu görülmektedir. IIA tarafından konulan mesleki standartlara uyum konusunda genel bir uygulama birliği göze çarpmaktadır. Ayrıca iç denetçilerin belirli eğitim ve deneyime sahip olmaları zorunlu tutulmakta, Uluslar arası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından yapılan sertifikalı iç denetçi (CIA) sınavlarına girme ve sertifikanın alınması bazen teşvik edilirken bazen de zorunlu tutulmaktadır.

Tezimizin önceki bölümlerinde yaptığımız açıklamalar, tespitler ve diğer ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırmalarımızın sonucunda TCMB için görüş ve değerlendirmelerimizi aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1. TCMB özellikle 2002 yılından itibaren dünyadaki gelişmeler paralelinde modern iç kontrol yaklaşımlarını benimsemiş ve bu paralelde kurum içi yapılarda değişiklikler yapılmıştır. Banka, modern iç kontrol uygulamaları konusunda öncü bir rol oynayarak, öncelikle iç kontrolün

yönetim sürecinin bir parçası olduğu yaklaşımını benimseyerek, ayrı bir fonksiyonel birim olan Kontrol Kurulu Başkanlığı'nı kaldırmış, bu şekilde iç kontrolleri bankanın altyapısıyla bütünleşik bir süreç olarak kabul etmiştir. Bunu takiben bankada uluslar arası standartlar çerçevesinde faaliyet gösterecek bir iç denetim birimi kurulmuştur. Banka bünyesinde öteden beri faaliyet gösteren teftiş biriminin ise 5 Kasım 2008 tarihinde iç denetim birimiyle birleştirilmesi kararı alınmıştır.

2. Banka'da yazılı etik kurallar bulunmamakla birlikte iç kontrollere ilişkin politika ve prosedürler ile organizasyon planı yazılı hale getirilmiştir. Her bir faaliyet birimi için iş süreçleri tanımlanmış, her çalışan için görev tanımları belirlenmiştir. Banka'da yönetim raporlama sistemi ve bütçe sistemi kullanılmaktadır.
3. Banka'nın faaliyetine özgü olarak Para Politikası Kurulu adında ihtisas komitesi bulunmaktadır. Ancak risk komitesi, ödeme sistemleri komitesi gibi diğer merkez bankalarında bulunan özel ihtisas komiteleri bulunmamaktadır. Ayrı bir risk değerlendirme biriminin bulunmadığı TCMB'de belli risk konularında (döviz riski, ödeme sistemleri riski vb.) risk yönetimi faaliyetleri işlevsel birimlerce yürütülmektedir.
4. Banka'nın iç denetim birimi uluslar arası standartlar açısından değerlendirildiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:
 - a. Standartlarda öngörüldüğü üzere bir iç denetim yönetmeliği yayımlanmış olup bu yönetmelik, Banka Meclisi (yönetim kurulu) düzeyinde onay almıştır. Yönetmelikte IIA'nın Etik Kuralları ve Standartlarına uyumlu olarak iç denetim biriminin amaç, yetki ve sorumlulukları tanımlanmış, birimin kurum içindeki konumu düzenlenmiş, Banka'nın faaliyetlerinden ve diğer birimlerinden bağımsız olduğu vurgulanmıştır. Yönetmelikte Banka'nın tüm işlemlerinin denetim kapsamında olduğu belirtilmiş, iç denetçilerin Banka'nın tüm işlem, kayıt, defter, hesap, varlık ve personeline sınırsız erişim hakkının olduğu kayıt altına alınmış, risk bazlı denetim planlarının yapılması ve uygulanması düzenlenmiş, iç

denetimin tüm faaliyetlerinde IIA kural ve standartlarına uygun davranacağı belirtilmiştir.

- b. Ayrı bir Etik Kod yazılmamış olup, Yönetmelikte iç denetim biriminin tüm çalışmalarında IIA Etik Kodları ile Standartlarını esas alacağı düzenlenmiş, ayrıca birim yöneticisi olan İç Denetim Genel Müdürü'ne, iç denetim çalışmalarının Etik Kodlara ve Standartlara uygun olmasını sağlama görevi verilmiştir.
- c. Uluslar arası kabul gören anlayışa göre iç denetim biriminin bağımsızlığının güvencesi, kurum içinde en üst düzeye raporlama yapmasıdır. Bankanın iç denetim biriminin örgütsel yapısı ve işleyişi bu açıdan incelendiğinde, iç denetim biriminin Banka'nın en üst organı olan (yönetim kurulu görevini yürüten) Banka Meclisi'ne bağlı olmak yerine kurumun mevcut yapısında icranın da başı olan tepe yönetim kademesine (Başkan'a) doğrudan bağlı olması bağımsızlık açısından olumlu değerlendirilse de genel kabul gören uluslar arası yaklaşımlar açısından bir farklılık olarak göze çarpmaktadır. Esasen Başkan'ın konumu ve sorumluluklarının ağırlığı da dikkate alınarak, iç denetim biriminin, Banka Meclisi'nde iç kontrol ve denetim konularında ihtisas sahibi üyelerden oluşan bağımsız bir denetim komitesine bağlı olması iç denetim biriminin etkililiğine katkıda bulunabilir. Öte yandan, birimin yapılanması Banka'nın diğer icrai işlev birimlerine paralel biçimde genel müdürlük biçiminde oluşturulmuştur. Yönetmelikte, standartta yer alan düzenlemeye paralel biçimde iç denetim birimi yöneticisinin doğrudan yönetim kuruluyla iletişim ve bağlantı kurması sağlanmamıştır.
- d. Yönetmelikte, Standartlara uygun biçimde, iç denetçilerin işlerini yaparken bağımsız ve tarafsız davranacakları, operasyonel sorumluluk almayacakları hüküm altına alınmıştır.
- e. Standartlarda öngörüldüğü üzere, iç denetçilerin mesleki yeterlilik kapsamında İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ile Etik Kodlar, iç denetim usul ve teknikleri, muhasebe ilke ve teknikleri,

yönetim ilkeleri, ekonomi, hukuk, vergi mevzuatı, finans ve bilgi işlem teknolojileri, iletişim becerileri, yazılı ve sözlü iletişim konularında bilgi ve deneyime sahip olacak şekilde kendilerini yetiştirecekleri hususları düzenlenmiştir. Meslekteki ilk adım olan denetçi yardımcılığından denetçiliğe yükselmek için CIA veya CISA sınavlarında başarılı olunması ön koşul olarak belirlenmiş, böylece yetkinliklerin belgelendirilmesi zorunlu tutulmuştur.

- f. Standartta yer alan, denetim yöneticisinin iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini içine alan bir kalite güvence ve geliştirme programını geliştirmesi ve sürdürmesi, bu programın iç ve dış değerlendirmeleri içermesi ve programın sonuçları hakkında üst yönetime ve kurula bilgi verilmesi düzenlemesine uygun biçimde, Genel Müdürlükçe, iç denetim çalışmalarının etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini izlemek amacıyla, dönemsel içsel değerlendirme sistemi, sürekli değerlendirme sistemi ve dönemsel dış değerlendirmeyi içeren bir gözetim sistemi kurulacağı 20.09.2006 tarih ve 26295 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Denetim Yönetmeliği’nde hüküm altına alınmıştır. Üç ayda bir gerçekleştirilecek dönemsel içsel değerlendirme sistemi, iç denetim etkinliklerinin yönetmelik, amaçlar, hedefler, politika ve usullere uygunluğu, iç denetim etkinliklerinin Etik Kodlar ve Standartlara uygun olup olmadığı, Bankanın risk yönetimi, kurumsal yönetimi ve iç kontrol süreçlerine olan katkısı ve Banka operasyonlarına katma değer sağlayıp sağlamadığı, iç denetim etkinliklerinin yürürlükteki Banka Kanunu, hukuk kuralları, ilgili yasal düzenlemeler ve ulusal ve uluslararası bankacılık standartlarına uyumu, gelişmiş ülkelerdeki en iyi uluslararası iç denetim uygulamalarının adaptasyonu ve iç denetim etkinliklerini geliştirme çabalarının yeterliliğini içermektedir. Sürekli değerlendirme sistemi ise her türlü iç denetim görevinin planlanması, inceleme, değerlendirme ve rapor sonuçlarının iletilmesi ve izlenmesinin etkililiği ve uygunluğu, denetimde

kullanılacak olan soru listeleri, çalışma kağıtları ve denetim rehberlerinin güncelliğinin sağlanması, Başkan, Yönetim Komitesi, Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu ve ilişkide bulunan Birim ve Şubelerden gelen geri bildirimler, performans değerlendirme analizleri, hedeflenen zaman ve finansal bütçeden sapmalar, denetim çalışmalarının maliyet analizleri unsurlarını içermektedir. Dönemsel dış değerlendirmelerin ise, en az beş yılda bir uluslararası bir model olan Kalite Güvencesi Değerlendirmesi yöntemiyle bağımsız ve bu konuda uzman kişi veya kuruluşlar tarafından yapılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca tüm bu değerlendirmelerin sonuçlarının en az yılda bir kez Başkan'a sunulacağı kayıt altına alınmıştır.

- g. 2004 yılında yapılan özel bir dış değerlendirme kapsamında, IIA'dan davet edilen bir uzman tarafından yapılan bağımsız kalite değerlendirmesinde birimin çalışmaları ve gelişim planı için verilen "mükemmel" notu, iç denetim çalışmalarının uluslar arası standartlar ve uygulamalara uyumlu yürüdüğüne işaret etmektedir. Ancak söz konusu değerlendirmeden 2 yıl sonra iç denetim yönetmeliğinin değişmesi, 2008 yılı sonunda birimin yeniden yapılandırma çalışmalarının başlatılması ve dış değerlendirmeler için standartta öngörülen 5 yıllık sürenin dolması nedenleriyle yeni bir dış değerlendirmenin yapılmasında yarar bulunmaktadır.
- h. Yönetmelikte Banka yönetiminin gerekli görmesi halinde denetçilerin Banka hizmetlerinde danışmanlık yapabilecekleri, ancak denetçilerin bu görevlerinde icrai bir sorumluluk almayacakları düzenlenmiştir. Söz konusu danışmanlık hizmetinin, tarafsız, iç denetim etkinlikleri ile çakışmayan, tavsiye niteliğinde, danışmanlık hizmeti verilen konudaki etkililiği ve verimliliği artırıcı bir yapıda olması esastır. Ancak bu hizmetlerin kapsamı açık bir şekilde tanımlanmamıştır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Arens, Alvin A., Randal J. Elder ve Mark S. Beasley, **Auditing and Assurance Services An Integrated Approach**, 11th Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.
- Bank of Japan Institute for Monetary and Economic Studies (IMES), **Functions and Operations of the Bank of Japan**, 2004.
- Bozkurt, Prof. Dr. Nejat. **Muhasebe Denetimi**, 4. baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 2006.
- Chorafas, Dimitris N. **Implementing and Auditing the Internal Control System**, New York: Palgrave Macmillan, 2001.
- Cömert Doyrangöl, Nuran. **Sermaye Piyasası Aracı Kurumlarında Etkili Bir İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim Fonksiyonu**, İstanbul: Lebib Yalkın Matbaası, 2001.
- Davis, Ralph C. **Industrial Organization and Management**, 2nd edition, New York: Harper, 1940.
- Davis, Ralph C. **The Fundamentals of Top Management**, New York: Harper & Bros., 1951.
- Davis, Ralph C. **The Principles of Factory Organization and Management**, New York: Harper, 1928.
- Dimock, Marshall E. **The Executive in Action**, New York: Harper & Bros., 1945.
- Dinçer, Ömer ve Yahya Fidan, **İşletme Yönetimine Giriş**, 2. baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1996.
- Goetz, Billy E. **Management Planning and Control**, New York: McGraw-Hill, 1949.
- Hodgetts, Richard M. **Yönetim, Teori, Süreç ve Uygulama**, 2. baskı, Canan Çetin ve Esin Can Mutlu (çev.), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999.

- Jerome, III, William T. **Executive Control – The Catalyst**, New York: Wiley, 1961.
- Konrath, Larry F. **Auditing Concepts and Applications A Risk-Analysis Approach**, 3rd edition, USA: West Publishing Company, 1993.
- Koontz ve O'Donnell, **Principles of Management**, 2nd edition, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Larson, Kermit D. ve William W. Pyle, **Financial Accounting**, 3rd edition, USA: Irwin Publishing, 1986.
- Newman, William H. **Administrative Action**, New York: Prentice-Hall, 1951.
- Rachman, David J. ve Diğlerleri, **Business Today**, 7th edition, USA: McGraw Hill Inc., 1993.
- Reeves, Tom K. ve Joan Woodward, 'The Study of Managerial Control', **Industrial Organization: Behavior and Control**, London: Oxford University Press, 1970.
- Robinson, Webster R. **Fundamentals of Business Organization**, New York: McGraw-Hill, 1925.
- Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE) ve The Institute of Internal Auditors (IIA), **Uluslar arası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi**, İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları No:3.
- Urwick, L. **The Elements of Administration**, New York: Harper & Bros., 1943.

Sürelî Yayınlar

- Arrow, Kenneth J. ‘Control in Large Organizations’, **Management Science**, Vol.10, No.3 (April 1964).
- Baumgartner, Grant D. ve Angela Hamilton, “Internal Audit: Consider the Implementations”, **Healthcare Financial Management**, Vol.58, No.6, (June 2004).
- Cömert, Prof. Dr. Nuran. “Türk Ticaret Kanunu Tasarısı Kapsamında İç Denetim ve İç Kontrol”, **İç Denetim Dergisi**, , Sayı.21, (Kış 2008).
- Curtis, Mary B. ve Frederick H. Wu, “The Components of a Comprehensive Framework of Internal Control”, **The CPA Journal**, Vol.70, No.3, (March 2000).
- Dauten, Paul M., Homer L. Gammill ve Stanley C. Robinson, “Our Concepts of Controlling Need Re-thinking”, **Journal of Academy of Management**, Vol.1, (December 1958).
- Diemer, Hugo. “The Principles Underlying Good Management”, **Industrial Management**, Vol.67, (May 1924).
- Dumitrescu, Ion-Bogdan. “Internal Audit in Banking Organisations”, **BIATEC**, Vol. XII, (July 2004), Narodna Banka Slovenska.
- Geiger, Marshall A., Steven M. Cooper ve Edmund J. Boyle, “Internal Control Components: Did COSO Get It Right?”, **The CPA Journal**, Vol.74, No.1, (January 2004).
- Giglioni, Giovanni B. ve Arthur G. Bedeian, “A Conspectus of Management Control Theory: 1900-1972”, **Academy of Management Journal**, Vol.17, No.2, (June 1974).
- Goodwin, E.S.L. “Control: A Brief Excursion on the Meaning of a Word”, **Michigan Business Review**, Vol. XII, No.1.
- Hespenheide, Eric, Sandy Pundmann ve Michael Corcoran, “Risk Intelligence: Internal Auditing in a World of Risk”, **Internal Auditing**, (July-August 2007).
- Hubbard, Larry D. “Understanding internal controls: auditors who can accurately interpret COSO's internal control framework offer great value to management - Back To Basics - Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission's Internal Control-Integrated Framework”, **Internal Auditor**, October 2003, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_5_60/ai_110222002, (20 Ocak 2006).

- Hughes, Peter. “Why Internal Auditors Audit”, **The CPA Journal**, February 2004, <http://www.nysscpa.org/cpajournal/2004/204/perspectives/nv5.htm>, (02 Mayıs 2006).
- Koontz, Harold. “A Preliminary Statement of Principles of Planning and Control”, **Journal of the Academy of Management**, Vol.1, (April 1958).
- Luneski, Chris. “Some Aspects of the Meaning of Control”, **Accounting Review**, Vol.39, No.3 (July 1964).
- Macey, Jonathan R. ve Maureen O’Hara, “The Corporate Governance of Banks”, **Economic Policy Review**, New York: Federal Reserve Bank of New York, (April 2003).
- Minter, Frank C. “Do You Remember COSO?”, **Strategic Finance Magazine**, Vol.83, No.8, (February 2002).
- Perry, William E. ve H.C. ‘Pete’ Warner, “A Quantitative Assessment of Internal Controls”, **Internal Auditor**, Vol.62, No.2, (April 2005).
- Pforsich, Hugh D., Bonita K. Peterson Kramer ve G. Rendolf Just, “Establishing an Effective Internal Audit Department”, **Strategic Finance**, (April 2006).
- Sherwin, Douglas S. “The Meaning of Control”, **Dun’s Review and Modern Industry**, (January 1956).
- Southworth, Press ve Mritunjay Singh, “It’s Time To Revisit Internal Control”, **US Banker Magazine**, <http://www.banking.com/usbanker/art7.htm>, (30 Mart 2007).
- The Institute of Internal Auditors, “Putting COSO’s Theory into Practice”, **Tone at the Top**, Issue 25 (November 2005).
- Uzun, Ali Kamil. “Değer Yaratan Denetim”, **İç Denetim Dergisi**, Sayı.14, (Bahar 2006).
- Van Sertima, Michael A. “An Overview of Internal Controls”, **Benefits and Compensation Digest**, Vol.42, No.5, (May 2005).
- Verschoor, Curtis C. “Reflections on the Audit Committee’s Role”, **Internal Auditor**, April 2002, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_2_59/ai_85014795, (3 Mart 2008).
- Watson, Mark. “Internal Audit: Five Best Practices for Oversight”, **Accountancy Ireland**, Vol.39, (April 2007).

- Whitley, J. “IIA Standards Revised”, *Internal Auditor*, February 2004, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_1_61/ai_n6152493, (12 Temmuz 2006).
- Yavuz, Salih Tanju. “İç Kontrol Fonksiyonunun Bileşenleri – İç Kontrol Merkezi Teftiş’ten (İç Denetim’den) Farklı Bir Mekanizma mıdır?”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı.42, (2002).

Diğer Yayınlar

- Australian National Audit Office (ANAO), “A Framework for Effective Control”, <http://anao.gov.au/director/publications/betterpracguides.cfm>, (19 Temmuz 2007).
- Banca d’Italia, Statute, 2006, http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/funzgov/gov/statuto/en_statute.pdf, (26 Şubat 2009).
- Banco Central de la República Argentina (BCRA), BCRA Law, http://www.bcra.gov.ar/index_i.htm, (28 Haziran 2009).
- Banco Central de la República Argentina (BCRA), BCRA Organization Chart, http://www.bcra.gov.ar/pdfs/organigrama/org-bcra_i.pdf, (01 Ağustos 2009).
- Banco Central de la República Argentina (BCRA), Law 24.144 Central Bank of the Argentine Republic’s Charter (BCRA Charter), <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.pdf>, (14 Mart 2009).
- Banco de España, Annual Report, 2007, <http://www.bde.es/informes/be/infanu/2007/inf2007e.pdf>, (13 Nisan 2009).
- Banco de España, Functional Structure - The Audit Committee, www.bde.es/infoinst/organiza/censucueene.htm, (11 Nisan 2009).
- Banco de España, Law of Autonomy of the Banco de España, Law 13/1994, of 1 June (Official State Gazette of 2 June), <http://www.bde.es/normativa/be/leyautone.pdf>, (10 Nisan 2009).
- Banco de España, Statute of the Internal Audit Department, www.bde.es/infoinst/organiza/audinternae.htm, (13 Nisan 2009).
- Bank for International Settlements, “About BIS Organisation and Governance”, <http://www.bis.org/about/orggov.htm>, (12 Nisan 2009).
- Bank for International Settlements (BIS), Internal Audit Charter version 1.0, 20 March 2003, <http://www.bis.org/banking/iacharter.pdf>, (12 Kasım 2008).
- Bank for International Settlements (BIS), “The BIS in profile”, <http://www.bis.org/about/profile.pdf>, (12 Nisan 2009).
- Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, “Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, September 1998, www.bis.org/publ/bcbs40.pdf, (13 Ocak 2005).

- Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, “Internal audit in banks and the supervisor’s relationship with auditors”, August 2001, <http://www.bis.org/publ/bcbs84.pdf>, (09 Ocak 2005).
- Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, “Internal Audit in Banks and the Supervisor’s Relationship with Auditors: A Survey”, August 2002, www.bis.org/publ/bcbs92.pdf, (09 Ocak 2005).
- Bank of England, Annual Report, 2007, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/annualreport/2007/overview2007.pdf> , (31 Aralık 2008).
- Bank of England, Bank of England Act 1946, <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1946act.pdf>, (17 Aralık 2008).
- Bank of England, Bank of England Act of 1998, <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, (15 Aralık 2008).
- Bank of England, Bank’s Relationship with Parliament, <http://www.bankofengland.co.uk/about/parliament/index.htm>, (22 Aralık 2008).
- Bank of England, News Release: Appointment at the Bank of England, 5 May 2005, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/news/2005/051.htm>, (26 Haziran 2007).
- Bank of England, Structure of Bank of England, <http://www.bankofengland.co.uk/about/structure/index.htm#audit>, (22 Aralık 2008).
- Bank of Japan, Annual Review 2008 About the Bank of Japan, <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0802.pdf>, (02 Mayıs 2009).
- Bank of Japan, Annual Review 2008 The Bank’s Organizational Management in Fiscal 2007, <http://www.boj.or.jp/en/type/release/teiki/ar/data/ar0805.pdf>, (02 Mayıs 2009).
- Bank of Japan, Outline of the Bank of Japan, <http://www.boj.or.jp/en/type/exp/about/expboj.htm>, (30 Mayıs 2009).
- Bank of Japan, Revision of the Organization and Operations of the Bank of Japan, http://www.boj.or.jp/en/about/about_f.htm, (29 Nisan 2009).
- Banque de France, Statute of the Banque de France, <http://www.banque-de-france.fr/gb/instit/telechar/histoire/mfc.pdf>, (06 Nisan 2009).

- Board of Governors of the Federal Reserve System, The Federal Reserve System Purposes and Functions, <http://www.federalreserve.gov/pf/pf.htm>, (12 Ocak 2009).
- Colbert, Janet L. ve Paul L. Bowen, “A Comparison of Internal Controls: COBIT®, SAC, COSO and SAS 55/78”, <http://www.isaca.org/Template.cfm?Section=Home&CONTENTID=8174&TEMPLATE=\ContentManagement/ContentDisplay.cfm>, (13 Aralık 2005).
- **Collins Cobuild English Language Dictionary**, “Process”, Glasgow: William Collins Sons & Co. Ltd., 1981.
- Cömert, Prof. Dr. Nuran ve Ali Kamil Uzun, **İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim İlkeler, Yaklaşımlar, Örnek Olaylar**, İstanbul: Deloitte Academy Ders Notları, 2007.
- De Koning, Robert. (European Commission DG Budget, PIFC Team Leader) “Public Internal Audit”, **Center for Excellence in Finance**, Ljubljana, 12-13 December 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTECAPUBEXPMAN/Resources/PIFC.ppt>.
- De Koning, Robert. Public Internal Financial Control, <http://www.pifc.eu/pdf/intro.pdf>, (31 Ağustos 2009).
- Deutsche Bundesbank, Bundesbank Act, http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf, (26 Ocak 2009).
- Deutsche Bundesbank, General Provisions 0-1 Audit Guidelines, http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/revisionsrichtlinien_en.pdf, (28 Ocak 2009).
- Deutsche Bundesbank, Publications, http://www.bundesbank.de/presse/presse_veroeffentlichungen.en.php#audit, (30 Ocak 2009).
- Diamond, Jack. “The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective”, **IMF Working Paper WP/02/94**, International Monetary Fund (IMF), May 2002.
- European Central Bank (ECB), ESCB Audit Charter, Administrative Circular 05/2003 (rev.), 1 August 2003, <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter.pdf>, (16 Ekim 2008).
- European Central Bank (ECB), ESCB Audit Policy, 3 November 1998, <http://www.ecb.int/ecb/pdf/orga/escbauditpolicy.pdf>, (15 Ekim 2008).

- European Central Bank (ECB), Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of The European Central Bank, (Protocol annexed to the Treaty establishing the European Community, see also OJ C 191, 29.7.1992, p.78) http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute.pdf , (09 Şubat 2009).
- European Central Bank Directorate Human Resources, Vacancy in the Directorate Internal Audit, 12 December 2003, http://www.ecb.int/ecb/pdf/ecb_190_03_I.pdf , (18 Ekim 2008).
- European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA), Position Paper “Internal Auditing in Europe” Appendix 3: Standards Glossary, February 2005, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=80917>, (29 Kasım 2006).
- Federal Reserve Bank of Atlanta, http://www.frbatlanta.org/fedfaq/search/Dsp_faqsearch_resultsUFAQ.cfm, (13 Ocak 2009).
- Federal Reserve Bank of New York, About The FED, <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed35.html>, (10 Ocak 2009).
- Federal Reserve Bank of New York, Audit Committee Charter, <http://www.ny.frb.org/aboutthefed/audit.html>, (08 Ocak 2009).
- Federal Reserve Bank of Richmond, The Federal Reserve Today The Structure and Organization of The System, http://www.richmondfed.org/publications/educator_resources/federal_reserve_today/structure.cfm, (13 Ocak 2009).
- ‘Internal Control Definition’, Internal Control Resources Web Page: http://pw1.netcom.com/~jstorres/internalaudit/ic_def.html , (20 Nisan 2006).
- International Monetary Fund (IMF), About the IMF, <http://www.imf.org/external/about.htm>, (17 Nisan 2009).
- International Monetary Fund (IMF), IMF Members’ Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm#3>. (18 Nisan 2009).
- International Monetary Fund (IMF), Overview, <http://www.imf.org/external/about/overview.htm>, (17 Nisan 2009).
- International Monetary Fund (IMF), Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs), <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=country#RR>, (27 Ağustos 2009)

- International Monetary Fund (IMF), Supporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies Part 2—Good Transparency Practices for Monetary Policy by Central Banks, <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part2.htm#III>, (06 Kasım 2007).
- International Monetary Fund (IMF), The Role of Internal Control and Audit Systems in Supporting Central Bank Governance and Transparency, July 1999.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “About us”, http://www.intosai.org/en/portal/about_us/. (28 Nisan 2009).
- International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf , (10 Ocak 2006).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government”, http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_INT_Ae.pdf , (11 Aralık 2005).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Statutes”, http://www.intosai.org/en/portal/about_us/statutes/index.php?article_pos=1, (30 Nisan 2009).
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği, 31 Aralık 2005 tarih ve 26040 sayılı Resmî Gazete.
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kanun No:3346, 09.04.1987 tarih ve 19426 sayılı Resmî Gazete.
- Knedler, Konrad. “Internal Audit and Financial Control in the Light of Adjustment to EU Standards”, The Polish Yearbook of Civil Service, 2003, <http://www.usc.gov.pl/gallery/19/15/1915/374.pdf>, (25.08.2007).
- Lybek, Tonny ve JoAnne Morris, “Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management”, **IMF Working Paper WP/04/226**, International Monetary Fund, December 2004.
- Matai, Sanjeev. “Internal Audit in Central Banks – Overview of Current Practice”, **International Conference on “Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008.

- Milli Prodüktivite Merkezi, Verimlilik Terimleri Sözlüğü, <http://www.mpm.org.tr/default.asp?menuid=17&dict=e>, (10.12.2005).
- Onions, C.T., G.W.S. Friedrichsen ve R.W. Burchfield (Ed.), **The Oxford Dictionary of English Etymology**, “Control”, USA: Oxford University Press, 1974.
- Onions, C.T., G.W.S. Friedrichsen ve R.W. Burchfield (Ed.), **The Oxford Dictionary of English Etymology**, “Audit”, USA: Oxford University Press, 1974.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), **Central Bank Audit Practices**, SIGMA Papers: No. 24, Paris, May 1998, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006801.pdf>, (20 Haziran 2008).
- Özbek, Çetin. “Kamu Kesimi İç Denetim Uygulamaları”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Genel Müdürlüğü Sunumu, Ankara, 1 Şubat 2006.
- Özeren, Baran. “İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi: 8, Ağustos 2000, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icdenetimstandart.pdf>, (25.08.2006).
- President’s Council on Integrity and Efficiency (PCIE) / Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE), Quality Standards for Federal Offices of Inspector General, October 2003, <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>, (04 Nisan 2009).
- President’s Council on Integrity and Efficiency (PCIE) / Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE), Quality Standards for Inspections, January 2005, <http://www.ignet.gov/pande/standards/oeistds.pdf>, (04 Nisan 2009).
- Public Audit Forum, The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers, Consultation Paper, November 2002, <http://www.public-audit-forum.gov.uk/PAF.pdf>, (02 Mayıs 2008).
- Reserve Bank of Australia (RBA), Annual Report, 2005, http://www.rba.gov.au/report/annual_report_2005.html, (22 Mart 2009).
- Reserve Bank of Australia (RBA), Annual Report, 2008, http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/RBAAnnualReports/2008/Pdf/2008_annual_report_2008.pdf, (29 Haziran 2009).

- Reserve Bank of Australia (RBA), Overview of Functions and Operations, http://www.rba.gov.au/AboutTheRBA/overview_functions_and_operations.html, (20 Mart 2009).
- Reserve Bank of Australia (RBA), Structure of the RBA, http://www.rba.gov.au/AboutTheRBA/Structure/head_office.html#AuditDepartment, (01 Temmuz 2009).
- Sayıştay Denetim Terimleri, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm>, (09 Kasım 2005).
- Scheller, Hanspeter K. **The European Central Bank – History, Role and Functions**, European Central Bank, 2004, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004en.pdf>, (27 Şubat 2009).
- Scott, Christopher. “Internal Audit in a Central Bank”, London: Bank of England Centre for Central Banking Studies, May 1996.
- Shipley, Joseph T. **Dictionary of Word Origins**, “Audit”, Iowa: Littlefield, Adams & Co., 1955.
- Skeat, Walter W. **The Concise Dictionary of English Etymology**, “Control”, Denmark: Wordsmouth Editions Ltd., 1993.
- Şensoy, Prof. Dr. Necdet. “Internal Control in Context of Corporate Governance”, **International Conference on “Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008.
- The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), ‘Guidance on Internal Control and Risk Management in Principal Local Authorities and Other Relevant Bodies to Support Compliance with the Accounts and Audit Regulations 2003’, 2003, http://www.cipfa.org.uk/pt/consultations/internal_control_consultation.pdf, (23 Kasım 2007).
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), ‘Internal Control – Integrated Framework Executive Summary’, http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm, (05.12.2005).
- The Federal Reserve Board (FRB), Remarks by Governor Susan Schmidt Bies at the Institute of Internal Auditors Conference, Philadelphia, Pennsylvania, May 7, 2003, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/20030507/default.htm>, (13 Kasım 2008).

- The Federal Reserve Board (FRB), 93rd Annual Report 2006, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/annual06/ar06.pdf> , (05 Ocak 2009).
- The Institute of Internal Auditors (IIA), “About the Institute”, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/>, (16 Mart 2009).
- The Institute of Internal Auditors (IIA), “IIA History and Milestones”, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/history-milestones/>, (18 Mart 2009).
- The Institute of Internal Auditors (IIA), “International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)”, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=44789>, (IPPF_Standards_01.09), (12 Nisan 2009).
- The Institute of Internal Auditors (IIA), “Introduction to International Standards”, January 2009, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=54443>, (20 Şubat 2009).
- The Institute of Internal Auditors (IIA), ‘The Role of Internal Audit in Enterprise-wide Risk Management’, Position Statement, September 29, 2004.
- The Institute of Internal Auditors (IIA), “What is internal auditing?”, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-profession/internal-audit-faqs/?i=1077>, (23 Nisan 2007).
- The International Federation of Accountants (IFAC) , ‘Glossary of Terms (Conformed)’, Aralık 2002, <http://www.ifac.org/Members/Downloads/A060Glossary.pdf> , (10.12.2005).
- The PIFC Expert Group (Sub-group of the Working Group on Audit Manuals), Internal Control Systems in Candidate Countries Volume II Annexes, February 2004, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/35/37/34891262.pdf>, (13 Şubat 2008).
- The World Bank, **Standartlara ve Kanunlara Uyum Raporu (ROSC) Türkiye Muhasebe ve Denetim**, Mart 2007, http://www.world_bank.org/ifa/rosc_aa_tur_tur.pdf, (27.08.2009).
- **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Kontrol”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003.
- **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Sistem”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003.
- **Türkçe Sözlük**, 2. baskı, “Süreç”, Ankara: Dil Derneği Yayınları: 9, 2. cilt, 2003.
- **Türkçe Sözlük**, 10. baskı, “Kontrol”, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, 2005.

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği, 20.09.2006 tarih ve 26295 sayılı Resmî Gazete.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Kanun No: 1211, Kabul Tarihi: 14.1.1970.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), IMF Niyet Mektubu, 03 Nisan 2002, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup_tr.pdf, (22 Aralık 2007).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sıkça Sorulan Sorular, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php#MBhukuki>, (19 Nisan 2009).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2002, Ankara, 2002.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2006, Ankara, 2006.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2007, Ankara, 2007.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Rapor 2008, Ankara, 2008.
- Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD), OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri 2004, Ocak 2005, <http://www.tkyd.org/files/downloads/oecd2004.pdf>, (20 Ağustos 2009).
- United States Government Accountability Office (GAO), ‘Standards for Internal Control in the Federal Government’, November 1999, <http://www.gao.gov/special.pubs/ai00021p.pdf>, (22.11.2005).
- WordNet 2.0, <http://www.infoplease.com/thesaurus/internal+control>, Pearson Education, Princeton University, (01.08.2006).
- Yazgan, Erhan. “Internal Audit Approach of the CBRT”, **International Conference on “Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008.
- Yazgan, Erhan. “Opening Speech of the International Conference on Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks”, **International Conference on Leveraging the Role of Internal Audit in Central Banks**, İstanbul, 23-24 October 2008.
- Yörüker, Sacit. “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, **TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı Sunumu**, Ankara, 12 Mayıs 2004.