

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI

MERKEZ BANKALARINDA İÇ DENETİM UYGULAMALARI :
ÖRNEK BİR İÇ DENETİM MODELİ ÖNERİSİ

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN: PROF. DR. ERİŞAH ARICAN

HAZIRLAYAN: EREN GEGİN

İstanbul, 2007

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1
1. İÇ DENETİME İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE	6
1.1 Denetim Kavramı.....	6
1.1.1. Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Teorik Çerçeve.....	7
1.1.2. Denetim Türleri.....	16
1.2 İç Denetim Kavramı.....	20
1.2.1. İç Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Teorik Çerçeve	20
1.2.2. Klasik İç Denetim Yaklaşımı.....	21
1.2.3. Modern İç Denetim Yaklaşımı	25
1.2.4. Modern ve Klasik İç Denetim Yaklaşımı Arasındaki Farklılıklar	30
1.2.5. Denetimde Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramları	40
1.3 İç Denetim-İç Kontrol İlişkisi ve İç Denetimin İç Kontrolde Farkı	49
2. MERKEZ BANKALARINDA İÇ DENETİMİN ROLÜ VE ÖNEMİ	52
2.1 Dünya Bankacılık Sisteminde İç Denetim.....	52
2.2 Merkez Bankalarında İç Denetim	58
2.3 Örnek Ülke Merkez Bankalarında İç Denetim Uygulamaları	63
2.3.1. Amerikan New York Merkez Bankası'nda (Federal Reserve Bank Of New York) İç Denetim.....	64
2.3.2. Avrupa Merkez Bankası'nda (European Central Bank) İç Denetim.....	77

2.3.3.	Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda (Czech National Bank) İç Denetim.....	84
2.3.4.	Fransa Merkez Bankası'nda (Banque de France) İç Denetim	93
2.3.5.	İngiltere Merkez Bankası'nda (Bank Of England) İç Denetim ...	103
3.	TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASINDA İÇ DENETİM VE UYGULAMALARI	114
3.1	Türk Bankacılık Sektöründe Düzenleyici ve Denetleyici Otorite BDDK'nın İç Denetim Yaklaşımı	114
3.1.1.	Modern İç Denetim Yaklaşımı ile BDDK İç Denetim Yaklaşımının Karşılaştırılması	116
3.1.2.	BIS İç Denetim Prensipleri ile BDDK İç Denetim Prensiplerinin Karşılaştırılması.....	122
3.1.3.	Türk Kamu Sektöründe İç Denetim.....	132
3.2	TCMB'de İç Denetim Yaklaşımı ve Uygulamaları	148
3.2.1.	TCMB Hakkında Genel Bilgiler.....	148
3.2.2.	Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi.....	150
3.2.3.	İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür	156
3.2.4.	Denetim Planının Hazırlanması	160
3.2.5.	Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü	161
3.2.6.	Risk Yönetim Çalışmaları.....	173
3.2.7.	İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı	174
4.	MERKEZ BANKALARI İÇİN ÖRNEK BİR İÇ DENETİM MODELİ	176
4.1	Modelin Amacı	176
4.2	Modelde Kullanılan Kriterler.....	177
4.3	Model Kapsamında Önerilen Hususlar.....	178
4.3.1.	Yapılanma ve Raporlamaya Yönelik Öneriler.....	178

4.3.2.	Yasal Altyapının Oluşturulmasına Yönelik Öneriler.....	183
4.3.3.	Uygulamaya Yönelik Öneriler.....	185
4.3.4.	Modelin Uygulanmasındaki Güçlükler.....	190
SONUÇ		190
EKLER		195
KAYNAKÇA		216

TABLO LİSTESİ

	Açıklama	Sayfa No
Tablo 1	İngiliz Anonim Şirketler Yasasında 1844-1993 Yılları Arasında Denetime İlişkin Yapılan Düzenleme ve Değişiklikler.....	10
Tablo 2	: Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramları Arasındaki Benzerlik ve Farklar.....	195
Tablo 3	: Modern ve Klasik İç Denetim Yaklaşımı Arasındaki Farklılıklar.....	43
Tablo 4	: Modern İç Denetim Yaklaşımı ile BDDK İç Denetim Yaklaşımının Karşılaştırılması.....	198
Tablo 5	: BIS'in Bankalarda İç Denetim Prensipleri ile BDDK'nın Mevcut İç Denetim Yaklaşımındaki Prensiplerin Karşılaştırılması.....	202
Tablo 6	: BDDK ve COSO'ya Göre İç Kontrolün Amacı.....	127
Tablo 7	: Uluslararası Standartlarda İç Denetim Yöneticisine Yüklenen Görev ve Sorumluluklar İle Aynı Konulara İlişkin Türk Kamu Sektöründeki Birincil ve İkincil Mevzuat ile Türk Kamu İç Denetim Standartlarında Yer Alan Düzenlemelerin Karşılaştırılması.....	207
Tablo 8	: Denetim Komitesi/Denetleme Kurulu Konusundaki En İyi Kurumsal Yönetim Uygulamaları İle TCMB'deki Uygulamaların Karşılaştırılması.....	214
Tablo 9	: Kendi Kendine (Öz) Kontrol Değerlemesi Uygulamasının Faydaları.....	167
Tablo 10	: İç Denetim Modeli Önerisi Oluşturulurken Esas Alınan Kriterler.....	176

ŞEKİL LİSTESİ

	Açıklama	Sayfa No
Şekil 1	: Amaç (İşlev) Bazında Denetimin Türleri.....	17
Şekil 2	: Birim Bazlı Klasik Denetim Yaklaşımı ile Süreç Bazlı Modern Yaklaşım Arasındaki Farklar.....	31
Şekil 3	: Amerikan New York Federal Reserve Bankası Organizasyon Şeması.....	65
Şekil 4	: Amerikan New York Federal Reserve Bankası İç Denetim Birimi Şeması	69
Şekil 5	: Avrupa Merkez Bankası (AMB) Organizasyon Şeması.....	79
Şekil 6	: Çek Merkez Bankası Organizasyon Şeması.....	85
Şekil 7	: Çek Merkez Bankası İç Denetim Birimi Şeması.....	87
Şekil 8	: Fransa Merkez Bankası Organizasyon Şeması.....	95
Şekil 9	: Fransa Merkez Bankası iç Denetim Birimi Şeması.....	96
Şekil 10	: Fransa Merkez Bankası Risk Değerleme Yaklaşımı.....	100
Şekil 11	: İngiltere Merkez Bankası Organizasyon Şeması.....	105
Şekil 12	: İngiltere Merkez Bankası İç Denetim Birimi Şeması.....	107
Şekil 13	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Organizasyon Şeması.....	148
Şekil 14	: TCMB İç Denetim Birimi Organizasyon Şeması.....	158
Şekil 15	: TCMB İç Kontrol Ortamı Şeması.....	164
Şekil 16	: İdeal Bir İç Denetim Birimi Yapılanma ve Raporlama Önerisi.....	180

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
AMBS	: Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BIS	: Uluslararası Takas Bankası (Bank For International Settlements)
CCSA	: Kontrol Öz Değerleme Sertifikası (Certification in Control Self-Assessment)
CIA	: Uluslararası İç Denetçi (Certified Internal Auditor)
CISA	: Uluslararası Bilgi İşlem Denetçisi (Certified Information Systems Auditor)
COSO	: Uluslararası İç Kontrol Çerçeve Dokümanı (The Committee Of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission, Internal Control Integrated Framework)
CPA	: Sertifikalı Muhasebeci ve Mali Müşavir (Certified Public Accountants)
ERM	: İşletme Risk Yönetim Çerçevesi (Enterprise Risk Management Framework)
FEDNY	: Amerika New York Merkez Bankası (Federal Reserve Bank of New York)
İDKK	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
IIA	: Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of Internal Auditors)
IMF	: Uluslararası Para Fonu
NYSE	: New York Menkul Kıymetler Borsası (The New York Stock Exchange)
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Organizasyonu (Organization For Economic Cooperation and Development)
PCAOB	: Amerikan Kamu Kurumları Muhasebe Gözetim Kurulu (Public Companies Accounting Oversight Board)
RG	: Resmi Gazete
SIRA	: FEDNY Stratejik Yatırım ve Risk Değerlendirme Birimi (Strategic Investment and Risk Assessment Unit)
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİDE	: Türkiye İç Denetim Enstitüsü

GİRİŞ

Günümüzde ekonomik şartların hızla değişmesi, gelişmesi ve ekonomik faaliyetlerin eskisine göre çok daha karmaşık bir hale gelmesine paralel olarak şirketler ve kurumlar eskisine oranla hem daha büyük ölçekli hem de daha karmaşık yapılar haline dönüşmüşlerdir. 15-20 yıl öncesindeki iş dünyası ile bugünkü iş dünyası karşılaştırıldığında; geçmişte hemen hemen hiç yeri olmayan internet, buna bağlı gelişen ticaret (E-Ticaret), kablosuz veri ve bilgi alışverişi, bilginin uydu aracılığı ile hızlı aktarımı, Dünyanın farklı coğrafyalarında faaliyet gösteren uluslararası şirketler, bu şirketlerin Dünyanın çeşitli bölgelerine yayılmış onlarca hatta yüzlerce ofisi, bu ofislerin aralarında ya da merkez ile sürekli ve hızlı iletişim kurma zorunluluğu ve burada sayılamayacak kadar çok sayıda yeni kavram ve olgu çıkmaktadır.

Çok değil bir kaç yıl öncesine kadar bir bankadan kredi kullanmak isteyen bir kişi, bankaların sınırlı çalışma saatleri içerisinde yüklü bir takım belgeler ile gişeden kişisel olarak başvuru yapmak, kendisi hakkında yapılan ve yaklaşık 1 hafta-10 gün süren istihbarat çalışmasını beklemek zorunda kalmaktayken bugün kredi başvurusunun cep telefonu ile bankalara kısa mesaj gönderilerek yapılması ve kredinin aynı gün sonuçlandırılarak kullanımı mümkün hale gelmiştir. İşlemlerdeki bu hız, bankaların yüksek teknolojiler ile geçmişe kıyasla müşterilerine ait çok daha fazla veriyi çok daha kısa sürede ve organize bir şekilde toplayabilmesi ve başvuruları çok kısa bir süre içerisinde inceleyerek sonuçlandırabilmesi sayesinde mümkün olmaktadır. Ne var ki yeni süreçler ve teknolojiler, şirket ve kurumları daha önce karşılaşmadıkları yeni risklerle de karşı karşıya bırakmaktadır.

Şirketlerin 20 yıl öncesine kıyasla bugün çok daha fazla sayıda ve farklı nitelikteki riske maruz kaldıkları, bu risklerin muhtemel olumsuz etkilerinin geçmişe göre çok daha yüksek olduğu, bu anlamda şirketlerin toplam (overall) risklilik seviyelerinin çok fazla arttığı genel kabul gören bir saptamadır. Bazı şirketler bu yeni riskleri önceden öngörerek zamanında gerekli önlemleri alabilirken bazıları ya bu riskleri öngörememiş ya da öngörse bile söz konusu riskleri etkili bir şekilde kontrol edecek araç ve uygulamaları geliştirememişlerdir.

1990'lı yıllarda ve 2000'in başlarında dünyada çok sayıda büyük şirket çok kısa süreler içerisinde iflas etmiş ve iflasları ile birlikte faaliyet gösterdikleri ülke/ülkelerin ekonomilerine ciddi zararlar vermiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde Dünya Petrol Devi

Enron ve usulsüzlüklerine ortak ettiği o tarihlerde dünyanın en büyük 5 denetim şirketinden biri olan Arthur Andersen, dünyanın en büyük telekomünikasyon şirketlerinden WorldCom, dünyanın en büyük havayolu şirketlerinden Delta Havayolları, İtalya'daki Gıda Devi Parmalat'ın iflasları bunlardan ilk akla gelenlerdir.

Dünya konjonktürüne paralel olarak 2000'li yıllarda çok sayıda şirket iflası Türkiye'de de yaşanmış, bu iflaslardan özellikle bankacılık sektöründekiler Türk ekonomisinde büyük zararlar yaratmıştır. Demirbank, Ulusalbank, Bayındırbank, Kentbank, Sitebank, EGS Bank, Tarihbank, Yurtbank, Yaşarbank, Egebank, Bank Kapital, Sümerbank, Etibank, Esbank, Okanbank, Atlas Yatırım Bankası, Toprakbank, İktisat Bankası, Pamukbank, Ada ve İmar Bankası'nın iflasının Türkiye ekonomisine maliyetinin 50 milyar ABD Dolarına yakın olduğu tahmin edilmektedir.

Dünyada büyük çaplı finansal kriz yaratan bu olayların ardından hem ulusal hem de uluslararası çeşitli otoriteler, bir araya gelerek bir yandan iflasların sebeplerini açıklamaya çalışmışlar bir yandan da gelecekte bu tür olayların yaşanmasını önlemek adına bir takım prensip ve ilke kararları almışlardır. Merkez Bankalarının bir araya gelerek oluşturduğu Uluslararası Takas Bankası (BIS/Bank For International Settlements) bünyesindeki Banka Gözetimi Çalışma Komitesi ve bu komitelerinin alt komiteleri (Risk Yönetimi Alt Çalışma Grubu, Muhasebe Konuları Alt Çalışma Grubu gibi) tarafından iç denetim, iç kontrol, gözetim ve kurumsal yönetim konularında yayımlanan çalışma tebliğleri, ABD'de hisse senetleri Borsada işlem gören şirketler için çıkarılan Sarbanes-Oxley Yasası, Amerika Yeminli Muhasebeciler Enstitüsü (American Institute of Certified Public Accountants - AICPA), Amerika Muhasebeciler Birliği (American Accounting Association - AAA), Uluslararası Finansal Yöneticiler Birliği, (Financial Executives International - FEI), Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of Internal Auditors - IIA) ve Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü'nün (Institute of Management Accountants - IMA) ilk kez 1985 yılında bir araya gelerek oluşturdukları ve ilk Başkanının ismiyle anılan Treadway Komisyonu tarafından hazırlanan ve çeşitli tarihlerde güncellenen Hileli Raporlama Hakkında Ulusal Komite Raporu (1987), Şirketlerde İç Kontrol Çerçevesi (1992 ve 1994), Türev Araçlarda İç Kontrol Sorunları, 1987-1997 yılları arasında Hileli Finansal Raporlama Konusunda Halka Açık ABD Şirketlerinde Analiz Çalışması (1997), Şirketlerde Kurumsal

Risk Yönetimi (2004) dokümanı, bu alanda alınan ilke kararları ile ilgili belli başlı uluslararası doküman ve düzenlemelerdir.

Gerek ulusal gerekse uluslararası kurum ve kuruluşların finansal krizlerle ilgili ortak bir şekilde saptadığı önemli hususlardan birisi de iflas eden şirketlerin bir kısmında etkin bir iç denetim sisteminin bulunmaması ya da bulunsa bile etkin bir şekilde çalıştırılmaması ya da çalıştırılmamasıdır.

Bahsedilen kurum ve komitelerin çalışmalarından çıkan bir diğer sonuç, giderek daha da büyüyen ve faaliyetleri karmaşık hale gelen şirket ve kurumların yönetiminin her geçen gün daha da zorlaştığıdır.

Şirket faaliyetleri ile ilgili olarak şirket içinden elde edilen bilgilerin güvenilir olup olmadığı, şirketin ana sahipleri ve yöneticileri kadar şirketle ilgili nispeten daha küçük orandaki hisse sahipleri, iç ve dış denetçiler, çalışanlar, devlet, diğer düzenleyici otoriteler gibi tüm paydaş/menfaat grupları için önem arz etmektedir. Güvenilir bilgi, tam, doğru ve tarafsızlığı doğrulanmış bilgi demektir. Güvenilir bir bilgi hem şirket ya da kurumların yönetimindeki kişiler için hem de ekonomik hayattaki diğer karar alıcılar için son derece önemlidir. Toplumsal yaşamın gelişmesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik yaşamın karmaşıklaşma düzeyi ile güvenilir bilgi ihtiyacı arasında aynı yönlü, elde edilen bilgilerin güvenilirlik derecesi arasında ise ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Toplumlar geliştikçe ve ekonomik hayatın karmaşıklık düzeyi arttıkça kullanıcıya ulaşan bilgilerin güvenilirlik derecesinin azaldığı gözlenmektedir.

Bir şirket ya da kurumun karar alıcılarının ya da ekonomik hayat içerisinde karar alma noktasında bulunan aktörlerin kendilerine sunulan ya da ulaşan bilgileri kaynağında inceleme ve doğrulama imkanları bulunmamaktadır. Bu anlamda karar alıcılar kendileri dışındaki kişi, kurum, kuruluş ve makamlarca hazırlanan bilgilerin tamlığına, doğruluğuna ve tarafsızlığına inanmak ve güvenmek durumundadır.

Şirket ya da kurumların en alttan en üste kadar bilgi ya da veri üreten tüm birimlerinde çalışanların bilgi, beceri düzeylerine bağlı olarak ya da dikkatsizlik, ihmal, kasıt, savsaklama gibi nedenlerle üretilen bilgilerde hata, yanlışlık ve usulsüzlüklerin olması riski her zaman mevcuttur. Bu sebeple karar alma noktalarında bulunanlar, karar alma sürecinde

kendilerine iletilen ya da bir şekilde kendilerine ulaşan ve güvenilir olduğundan emin olmadıkları bilgilere yönelik bazı önlemler almak durumunda kalmaktadırlar. Güvenilir bilgi elde edildiğinden emin olmak için kullanılan en yaygın yöntem, eldeki bilgilerin bağımsız, tarafsız ve yeterli mesleki bilgi ve tecrübeye sahip kişi ya da kurumlar tarafından belli prensip, ilke ve standartlar dahilinde denetlenerek ya da kontrol edilerek doğruluğunun teyit ettirilmesidir. Ancak bu şekilde yapılacak bir denetim neticesinde, tamlığı, doğruluğu ve tarafsızlığı hakkında makul bir güvence verilecek bilgi, karar alma sürecinde güvenilir bir bilgi olacaktır. Bu nitelikteki bilgi, kurum faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini de mümkün kılacaktır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak denetim kavramının ve daha sonra da iç denetim kavramının tarihsel gelişimi ve teorik çerçevesine yer verilmiştir. Daha sonra sırasıyla günümüzde halen uygulamaları bulunan klasik iç denetim yaklaşımı ile bugünkü modern iç denetim yaklaşımı ve bu iki yaklaşım arasındaki temel farklılıklar anlatılmıştır. Bu bölümün sonuna günlük hayat içinde genelde hatalı olarak aynı anlamda kullanılan iç denetim ve iç kontrol arasındaki farklılığın eklenmesi de uygun görülmüştür.

Çalışmanın ikinci bölümü, bu çalışmanın asıl konusunu oluşturan merkez bankalarında iç denetimin rolü ve önemi ile ilgilidir. Bu bölümde konunun daha iyi anlaşılması amacıyla ilk olarak merkez bankalarının da doğal katılımcısı oldukları dünya bankacılık sistemindeki iç denetim uygulamalarına yer verilmiş, daha sonra merkez bankalarındaki iç denetim uygulamalarına geçilmiştir. Bu bölümde Dünya Merkez Bankacılığında önemli bir yeri olan Amerikan New York Federal Reserve Bankası, Avrupa Birliği para politikasının 1 Ocak 1999 yılından beri uygulanmasından sorumlu olan Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliğinin kurucu üyelerinden ve ortak para birimine ilk geçen 11 ülke arasında bulunan Fransa'da 1800 yılından beri faaliyet gösteren Fransa Merkez Bankası, Avrupa Birliğine katılmış ancak henüz ortak parayı kabul etmemiş olan Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası ile İngiltere Merkez Bankası'nın iç denetim faaliyetleri örnek olarak seçilmiş ve incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ülkemizdeki fiyat istikrarının sağlanması ve bunu sağlamak için para politikasının uygulanmasından sorumlu olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasındaki (TCMB) iç denetim uygulamalarına geçilmiştir. İkinci bölüme paralel bir şekilde bu bölümde

de önce TCMB'nin bir parçası olduğu Türk Bankacılık sektöründeki iç denetim yaklaşımı ele alınmıştır. Daha sonra ise idare merkezinin kamu kurumlarının ağırlıklı olduğu Ankara'da bulunması ve hisselerinin %50'den fazlasının bir kamu kurumu olan Hazine'ye ait olması sebepleriyle TCMB'nin uygulamalarında etkilendiği ya da etkilediği Türk kamu sektöründeki iç denetim uygulamaları anlatılmıştır. Bu bölümün sonunda detaylı olarak TCMB'deki iç denetim yaklaşımı ve uygulamaları yer almaktadır.

Çalışmanın son bölümünde ise modern iç denetim yaklaşımı çerçevesinde Merkez Bankaları için örnek bir iç denetim modeli önerilmiştir. Bu bölümde sırasıyla ilk olarak modelin amacı ve modelde kullanılan kriterler açıklanmış, daha sonra ideal bir merkez bankasının modern iç denetim fonksiyonundan azami faydayı sağlamasına imkan verecek bir iç denetim modeli önerilmiş ve son olarak da genel olarak merkez bankaları açısından bu modelin uygulanmasında güçlük teşkil edebilecek noktalar anlatılmıştır.

1. İÇ DENETİME İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

İç denetim kavramının iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için literatürde denetim ve iç denetim kavramlarının nasıl tanımlandığının, tarih içerisinde bu tanımlarda meydana gelen değişikliğin ve günümüzdeki denetim ve iç denetimin teorik çerçevesinin iyi bir şekilde anlaşılması gerekmektedir.

1.1 Denetim Kavramı

Denetim kavramının kökü latince “*audit*” kelimesidir. Modern iç denetim yaklaşımının temsilcileri, denetim yani “*audit*” kavramının uzun ve soylu bir geçmişi olduğunu belirtmektedirler. Bazı kaynaklar, denetim fonksiyonunun geçmişinin milattan önce 3.500 yılına kadar uzandığını belirtmektedir¹. Yapılan kazı çalışmaları sırasında bulunan yazıtlarda finansal bir takım kayıtların yanında nokta, doğrulama işareti gibi işaretlere rastlanmıştır. Eski dönemlere ait Mısır, Çin, İran ve Yahudi kayıtlarında da benzer işaretler bulunmaktadır. Eski Roma İmparatorluğu döneminde, İmparatorluk hesaplarının kontrolü için yetkililerden biri yüksek sesle hesap detaylarını okurken diğer yetkili duydukları çerçevesinde işlemlere sözlü onay vermektedir. Buradan hareketle bugünkü denetim kelimesinin (*audit*) latince “*duymak*” anlamına gelen “*auditus*” kelimesinden türediği belirtilmektedir. Yakın bir geçmişe kadar denetim elemanlarının çok sayıda kurum ve şirkette finansal kayıtları tutma, kontrol ve mutabakatını yapma ve raporlamadan sorumlu muhasebe birimleri bünyesinde çalışmalarının ya da muhasebe/finans yöneticilerine raporlama yapmalarının sebebinin de denetimin yukarıda bahsedilen muhasebe kayıtlarının mutabakatını yapma şeklindeki klasik rolünden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

¹ Lawrence B. Sawyer ve Mortimer A. Dittenhofer, **Sawyer’s Internal Auditing, 5th Edition**, Florida: IIA Publications, 2002, ss.3-6.

1.1.1. Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Teorik Çerçeve

Denetimle ilgili uluslararası literatürde en çok kullanılan tanım, “*belirli bir kişi, organizasyon, sistem, süreç, proje, ürün ya da herhangi bir şeyin önceden belirlenmiş bir standart ile karşılaştırılması ya da standartlara uygunluğunun kontrol edilmesi*” şeklindedir².

Bu tanım son yıllara kadar ülkemizde de genel kabul görmüş ve çok sayıda kaynakta³ aşağıdaki ifadeye benzer şekilde yer almıştır:

“Denetim, iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir.”

Türk Dil Kurumu denetimi⁴ “*denetlemek işi*” olarak tanımlamış, “*denetlemek*” sözcüğünü ise “*bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma ve kontrol*” olarak tanımlamıştır.

Bazı uzmanlar geçmişin de etkisinde kalarak denetimi, muhasebe fonksiyonunun bir uzantısı şeklinde yani daha çok finansal kayıt ve tablolar üzerinden gerçekleştirilen bir fonksiyon olarak görmeye devam etmektedirler. Bu uzmanlar denetimi, “*bir işletmenin finansal raporlarının doğruluğunun atanan denetçiler tarafından bağımsız bir şekilde incelenmesi ve görüş bildirilmesi*” şeklinde tanımlamaktadırlar.⁵

Literatürde bazı uzmanlar ise denetimi, temelde mantığın bir uzantısı olarak kabul etmektedirler⁶. Bu görüşe göre denetçiler, bir şeyin gerçek olup olmadığını ortaya koymak için önceden belirlenmiş bir takım prensip ve kıstaslara göre *mantıklı* sonuçlara ulaşmaya

² Richard L. Ratliff ve Kurt F. Reding; **Introduction to Auditing: Logic, Principles and Techniques**, Florida: IIA Publications, 2002, s.xvi.

³ Ersin Güredin, **Denetim**, İstanbul, 1992, s.5.

⁴ Türk Dil Kurumu, www.tdk.org.tr, (Erişim Tarihi: Mart 2007).

⁵ Kenneth Glaser, **Auditing, 2nd Edition**, Oxford: Made Simple Books, 1993, s.1.

⁶ Ratliff ve Reding, **a.g.e.**, s.xv.

çalışırlar. Yaptıkları çalışma sonucunda gerçekliği tam olarak garanti etmeleri mümkün değildir ancak gerçeklik konusunda makul bir güvence verebilirler.

Denetimle ilgili bir önceki bölümde yer verilen çeşitli tanımlardan da anlaşılacağı üzere teftiş, kontrol, murakebe ya da hangi isimle adlandırılırsa adlandırılısın klasik anlamıyla denetim; şirket, kurum ya da organizasyonların geçmişte yaptıkları iş ve işlemlere ilişkin kayıtların doğruluğunun ya da o işle ilgili önceden belirlenmiş kural, politika, standart vb. düzenleme ya da kriterlere uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin belirlenmesi ve yönetime raporlanmasıdır.

Literatürdeki bazı kaynaklara göre denetim, dünya üzerindeki en eski mesleklerden biridir. Hatta yazının bulunma sebebinin, o dönem denetime olan ihtiyacın karşılanması olduğu ifade edilmektedir⁷. Bu kaynaklarda Aristo, Sezar ve Çiçero gibi eski Yunan ve Romalıların, eserlerinde muhasebeci, denetçi, hesap denetimi ve denetim odaları kavramlarından bahsettiği belirtilmektedir.

Türk tarihindeki ilk denetim uygulamaları araştırıldığında ise İbni Haldun'un Mukaddime adlı eserinde Mısır'da hüküm süren bir Türk Devleti ile ilgili yer verdiği şu satırlarla karşılaşılmaktadır:⁸

“Mısır Türk devletinde vezir, haraç ve kafa vergisi ve pazarlarda ve alışveriş esnasında alınan vergiler gibi devletin bütün gelirlerini toplamak ve topladıktan sonra bu paraları devletin ve sultanın ihtiyaçlarına ve aylıklara sarf etmekle vazifelidir... Veziri, hesap ve maliye işlerini idare eden kiptilerden tayin etmek bu Türklerin bir adetidir.”

Her ne kadar uluslararası ticaret yollarının üzerinde olsa da Türklerin tarihinde ticaretin daha çok imparatorluklar (Osmanlı, Selçuklu vs.) yani devlet eliyle yürütüldüğü görülmektedir. Nitekim aynı durum cumhuriyet sonrası için de geçerlidir. 1980'li yıllara

⁷ Micheal P. Cagnemi ve Tommie Singleton, **Managing the Audit Function, A Corporate Audit Department Procedures Guide, 3rd Edition**, New Jersey, 2003, s.6.

⁸ Hesap Uzmanları Derneği, **Denetim İlke ve Esasları**, 3. Basım, İstanbul, 2004, s.8.

gelene kadar ekonominin önemli bir kısmı, devletin tamamına ya da büyük bir kısmına sahip olduğu iktisadi teşekküller aracılığı ile ya da doğrudan devlet kurumları ile yürütülmektedir. Bu sebeple ülkemizde yakın bir zamana kadar denetim deyince akla gelen kavram, hep devlet gelirlerinin doğru bir şekilde toplanması yani kamu denetimi olmuştur.

Dünyanın diğer yerlerinde denetim alanındaki gelişmelere bakıldığında ise durum biraz daha farklıdır. Denetim kavramının bugünkü anlamıyla ilk ortaya çıkışı, 1800'lü yılların ortasından itibaren dünya ticaretinde söz sahibi olmaya başlayan İngiliz tüccarların kendi adamlarını mallarının ve bu mallara ait kayıtların doğruluğunu kontrolünü yapmak için kıtalararası görevlendirmeleri ile başlamıştır. Örneğin bugün dünyanın en büyük denetim şirketlerinden biri olan İngiliz Price Waterhouse Coopers'ın denetim amacıyla ilk uzmanını 1873 yılında ABD'ye gönderdiği bilinmektedir⁹. Bu sebeple bugünkü iç denetim kavramını iyi anlayabilmek için 1800'lü yılların ortasından bugüne kadar İngiltere yarımadasında ve 19. yüzyıldan itibaren İngiliz tüccarların yatırımlarına hız verdiği Amerika Kıtasında denetim fonksiyonu ile ilgili yaşanan gelişmelerin gözden geçirilmesinde fayda vardır.

İngiltere'de ilk kez 1844 yılında çıkarılan Şirketler Yasasında o tarihten bu yana yapılan ve aşağıda 1 no'lu Tabloda yer verilen değişikliklerin bugün denetim mesleğinin geldiği noktaya ışık tuttuğu görülmektedir:

⁹ Cagnemi ve Singleton, **a.g.e.**, s.7.

Tablo 1

İngiliz Anonim Şirketler Yasasında 1844-1993 Yılları Arasında

Tarih

Denetime İlişkin Yapılan Düzenleme ve Değişiklikler

1844	Her Anonim Şirketin sadece bilançosunu incelemek ve raporlatmak amacıyla denetçi ataması zorunludur.
1862	Şirket hesaplarının düzenli olarak tutulması ve iflasların sonuçlandırılması için muhasebeci ve denetçi istihdamı zorunludur.
1883	İflaslar muhasebeciler yerine resmi tahsildar olarak adlandırılan yetkililerce takip edilir.
1900	Denetçilerin sorumluluğu sadece bilanço değil tüm mali tablo ve muhasebe kayıtlarına ilişkindir.
1929	Hata ve yolsuzlukların tespit edilme sorumluluğu denetçiler değil şirket yönetimlerine aittir.
1948	Şirket yönetimlerinin gerçek durumu yansıtan bilanço oluşturmaları ve bunu teyit edecek niteliklere sahip denetçi çalıştırmaları zorunludur.
1967	Şirket yöneticilerine hissedarların haklarının daha iyi korunabilmesi amacıyla kamuya daha detaylı açıklama yapma yükümlülüğü getirilmiştir.
1976	Denetçilerin atanması, görevden alınması, istifa etmesi, sahip olmaları gereken nitelikler, hak ve sorumluluğa ilişkin detaylı düzenlemeler getirilmiştir.
1989	Denetim işinde Denetim Enstitülerince ortaya konulan standartları sağlayamayan denetçi ya da denetim şirketlerine para ya da lisans iptali cezası getirilmiştir.

Kaynak: Kenneth Glaser, **Auditing, 2nd Edition**, Oxford: Made Simple Books, 1993, ss.15-19.

1844-1900 Dönemi

İngiltere’de çıkarılan ilk Şirketler Yasası 1844 yılında çıkarılan Anonim Şirketler Yasasıdır. Yasaya göre her anonim şirketin sadece bilançosunu incelemek ve raporlatmak için bir denetçi ataması zorunlu tutulmuştur. Bu denetim raporu şirketin kar ve zarar hesaplarını kapsamamakta, daha ziyade şirkete kredi veren kişilerin yaptıkları yatırımın güvende olduğundan emin olmaları amacıyla getirilen bir uygulamadır. Bu anlamda denetçilerin nitelikli olmaları da gerekmemektedir.

1855 yılında çıkarılan Sınırlı Sorumluluk Yasası, şirket ortaklarının şirketin borç ya da zararları ile ilgili yükümlülüklerini sahip oldukları hisse senetlerinin nominal değeri ile

sınırlamış, 1862 yılında bu düzenlemeye Anonim Şirketler de dahil edilmiştir. Bu gelişmeden sonra anonim şirketlerin sayısı hızla artmış ve bu durum şirket hesaplarının düzenli olarak tutulması ve iflasların sonuçlandırılması için muhasebeci ve denetçi istihdamının yolunu açmıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde 1880 yılında muhasebeci ve denetçilerin oluşturduğu profesyonel bir meslek örgütü olan İngiliz Yeminli Muhasebeciler Enstitüsü kurulmuştur.

1883 yılında çıkarılan İflas Yasası çerçevesinde iflasların muhasebeciler yerine resmi tahsildar olarak adlandırılan yetkililerce takibi ve sonuçlandırılması uygulamasını getirmiş, böylece muhasebecilerin bu alandaki işleri azalmıştır. Bu durum muhasebecilerin ilgisinin kendi temel alanları olan muhasebe görevine ve denetim fonksiyonuna odaklanmalarını sağlamıştır. Bu dönemde denetimlerin temel amacı hata ve yolsuzlukların tespit edilmesine yönelik olmakta ve büyük oranda nakit işlemler üzerinde gerçekleştirilmektedir.¹⁰

19. yüzyıldan itibaren İngiliz tüccarların Amerika Kıtasına ve bu yeni kıtada bulunan Amerikan Şirketlerine olan yatırımları artmıştır¹¹. İngiliz şirketlerine bağlı denetçiler, mallarla birlikte Amerika Kıtasına kendilerine özgü olan denetim prosedür ve yöntemlerini de taşımışlardır. Bu tarihlerdeki denetim faaliyetleri daha çok finansal kayıtlarla ilgili bilanço denetimi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

1900-1929 Dönemi

1900 yılında revize edilen İngiliz Şirketler Yasası, denetçilerin Şirketin herhangi bir görevlisi ya da yetkilisi gibi değil tamamen bağımsız olmalarını öngörmekte ancak profesyonel açıdan gerekli özelliklere sahip olmalarını gerektirmemektedir. Yasa, aynı zamanda denetçilerin sorumluluğunu sadece bilanço değil tüm mali tablolar ve muhasebe kayıtlarının denetimini yapacak şekilde genişletmiştir.

Yasada 1929 yılında yapılan değişiklikle hata ve yolsuzlukların tespit edilme sorumluluğu denetçilerden alınarak şirket yönetimlerine verilmiştir. Denetçilerin temel

¹⁰ Glaser, **a.g.e.**, s.15.

¹¹ Sawyer ve Dittenhofer, **a.g.e.**, s.5-6.

sorumluluğu, bilanço ve muhasebe kayıtlarının incelenerek sonuçlarının hissedarlara raporlanması şeklinde belirlenmiştir.¹²

Amerika Birleşik Devletlerinde ise 1. Dünya Savaşının bitimi ile beraber denetim fonksiyonunda gözle görülür bir artış gözlenmektedir. Bu tarihlerde çok sayıda Amerikan Şirketi denetçilere denetletirilmiş finansal tablolarını yayımlamaya başlamışlardır. Bu uygulama özellikle Amerikan Şirketlerini fonlayan Bankerlerin şirketle ilgili güvenilir ve doğru bilgi almasını sağlamaya yöneliktir¹³.

Günümüzdeki bir çok iktisadi olayın başlangıcı ya da tetikleyicisi olduğu gibi denetimin de bugünkü noktaya gelişinde 1929 yılında dünyada yaşanan “Büyük Buhan”ın büyük etkisi olduğunu belirtmek gerekir. 1929 Buhranını takiben ABD’de 1933 ve 1934 yıllarında yayımlanan Menkul Kıymetler Yasası, şirketlerin yatırımcılara sunduğu finansal tabloları ve diğer finansal bilgilerin bağımsız denetçiler tarafından incelenmesini zorunlu hale getirmiştir¹⁴.

1948-1967 Dönemi

1948 yılında İngiliz Anonim Şirketler Yasasında muhasebeci ve denetçilerin iş ve işlevlerine yönelik temel bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler şunlardır:

- Yöneticiler muhasebe (yevmiye) kayıtlarından gerçek durumu yansıtan bir bilanço ve kar-zarar tablosu oluşturmaktan sorumludurlar.
- Bünyesinde birden fazla şirket ya da şube bulunduran holdingler için mali tabloların konsolide hazırlanması zorunludur.
- Şirketin bilanço ve kar-zarar tablolarının gerçek durumu yansıttığından ve Yasa çerçevesinde açıklanması öngörülen

¹² Glaser, **a.g.e.**, s.16.

¹³ Cagnemi ve Singleton, **a.g.e.**, s.8.

¹⁴ Hesap Uzmanları Derneği, **a.g.e.**, ss.9-10.

asgari hususları taşıdığından emin olunması amacıyla gerekli niteliklere sahip denetçi çalıştırılması zorunludur.

- Denetçiler bir takım görev ve haklara sahiptirler.
- “*Küçük Şirket*” statüsündekiler hariç tüm şirketlerin gerekli niteliklere sahip muhasebeciler tarafından denetlenmesi zorunludur.
- Denetçi raporunun aşağıdaki hususları içermesi zorunludur:
 - Denetçilerin denetim sırasında ihtiyaç duydukları tüm bilgi ve açıklamaları alıp almadıkları.
 - Şirketin muhasebe kayıtlarını usulüne uygun tutup tutmadığı.
 - Bilanço ve kar-zarar tablosunun muhasebe kayıtları ile uyumlu olup olmadığı.
 - Denetçinin, bilanço tarihi itibarıyla tüm mali tabloların Şirketin gerçek durumunu yansıtıp yansıtmadığı yönündeki nihai görüşü.¹⁵

1967-1990 Dönemi

1967 yılında Anonim Şirketler Yasasında yapılan değişiklik ile şirket yöneticilerine hissedarların haklarının daha iyi korunabilmesi amacıyla kamuya daha fazla konuda ve detayda açıklama yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Bunun dışında sadece anonim değil tüm şirketlerin gerekli niteliklere sahip muhasebecilerce denetlenmesi öngörülmüştür.

Bu tarihlere yapılan değişiklik ile bir üst paragrafta bahsedilen detay hususların denetim raporunda yer alması uygulamasına son verilerek rapor, “istisna raporu” formatına dönüştürülmüştür. Bu kapsamda denetçiler sadece açıklamadan tatmin olmadıkları hususlara

¹⁵ Glaser, **a.g.e.**, ss.17-18.

raporlarında yer vermeye başlamışlar, olağan ve açıklamadan tatmin oldukları konuları detaylı bir şekilde raporlarında belirtmemeye başlamışlardır.

1976 yılında Yasaya denetçilerin atanması, görevden alınması, istifa etmesi, sahip olması gereken nitelikler ile hak ve sorumluluklarına ilişkin detaylı düzenlemeler ilave edilmiştir. Aynı kapsamda Şirket yöneticilerinin denetçileri yanlış yönlendirmesi suç kapsamına alınmıştır. Denetçilere şirkete bağlı diğer kuruluşların yöneticilerinden doğrudan bilgi alma imkanı tanınmıştır.

1980 yılında Şirketler kamu ve özel olarak yeni bir sınıflamaya tabi tutulmuştur. Şirketlerin kar dağıtımına bir takım kısıtlamalar getirilmiştir. Kamu şirketlerine, kar dağıtımları öncesinde bağımsız denetçi raporu hazırlattırılması zorunlu hale getirilmiştir. Bu dönem ayrıca muhasebe kayıtlarının ve kamuya açıklanması zorunlu olan hususların önemli ölçüde değiştirildiği bir dönem olmuştur.

Amerika Birleşik Devletlerindeki uygulamalara bakıldığında ise 1977 yılında, bugünkü iç denetim anlayışının gelişiminde önemli bir nokta teşkil eden Yabancı Yolsuzluk Uygulamaları Yasası'nın çıkarıldığı görülmektedir. Yasa, şirketlerde iç kontrol eksikliğine sebebiyet veren yöneticilerin 1 milyon ABD Dolarına kadar para cezası ve hatta tutuklama hükmü getirmektedir. Söz konusu yasadan sonra çok sayıda şirketin, bu yasaya tam uyumu sağlamak için iç denetçi istihdam etmeye başladığı görülmüştür.

1989 yılında İngiltere'de şirketlerle ilgili çeşitli yasalar Şirketler Yasası adı altında bileştirilmiştir. Yasadaki temel değişiklik özel şirketlerin denetimine yöneliktir. Buna göre tarihte ilk kez denetçilerin eğitime yönelik yasal zorunluluklar getirilmiştir. Burada amaç, denetimlerin bütünlüğü ve performansı konusunda belirli standartların sağlanmasıdır. Denetçilerin yaptıkları denetimler Denetim Enstitüleri tarafından izlenmeye başlanmış ve gerekli görüldüğü takdirde soruşturmalar vb. yöntemlerle denetim işi mercek altına alınmıştır. Denetim işinde Enstitülerce ortaya konulan standartları sağlayamayan denetçi ya da denetim şirketlerine duruma göre para ya da lisans iptali cezaları getirilmiştir.

Görüleceği üzere, 1800'lü yılların ortasında denetim fonksiyonu kurum ya da şirketlerin muhasebe kayıtlarının doğru tutulup tutulmadığı, kayıtlarda hata ve yolsuzluk yapılıp yapılmadığının tespitinden sorumlu tutulan bir fonksiyon şeklinde oluşturulmuştur. O

tarihlerde denetçi yerine daha çok muhasebeci olarak adlandırılan kişilere, bir dönem iflas işlemlerinin sonuçlandırılması sorumluluğunun verildiği dahi görülmüştür.

Hata ve yolsuzlukların tespit edilme sorumluluğunun denetçilerden alınarak şirket yönetimlerine verilmesi ancak 1929 yılında gerçekleşebilmiştir. Bu yıllardan itibaren denetçilerin temel sorumluluğu, bilanço, kar-zarar tablosu ve bunu oluşturan muhasebe kayıtlarının incelenerek sonuçlarının hissedarlara raporlanması formatına dönüşmüştür.¹⁶

1990 Sonrası Dönem (Modern İç Denetime Geçiş Süreci)

1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler ve ekonomik faaliyetin karmaşıklaşmasına paralel olarak iç denetim fonksiyonunun Kurum ve Şirketler içerisindeki önemi ve rolü radikal bir biçimde değişmiş olup değişim noktaları¹⁷ maddeler halinde şu şekilde özetlenebilir:

- Kurum içinde denetim yapılan birim ya da kişilerin “denetlenen” yerine bir “iç müşteri” gözüyle görülmeye başlandığı “müşteri odaklı yaklaşım”ın benimsenmesi.
- Kurumun stratejik planı ve hedefleri üzerine odaklanması, üst yönetim ve operasyon birimlerinin bu hedeflere ilişkin yürüttükleri faaliyetler konusunda açık iletişime geçilmesi.
- Kurumun stratejiden sorumlu yönetim kademesi ile sıkı bir işbirliği ve iletişim içerisinde çalışılmaya başlanması, üst yönetimin risk ve kontrol kavramları konusundaki farklılığın artırılmaya çalışılması.

¹⁶ Glaser, a.g.e., s.19.

¹⁷ Mary Campbell, Gary W. Adams, David R. Campbell ve Micheal R. Rose. “Internal Audit Can Deliver More Value”, **Financial Executive**, Vol. 22, Issue:1, January-February 2006, ss.44-47.

- Faaliyette bulunan sektöre ilişkin karşılaştırma verileri, en iyi uygulama örnekleri vb. hususlar sağlamak suretiyle kuruma değer katmaya başlanması.
- İç denetim faaliyetleri sırasında kurumun karşı karşıya olduğu riskleri göz önüne alan risk odaklı modern denetim anlayışına geçilmesi.
- Kurumda gerçekleştirilen iş ve işlemlerle ilgili denetim raporu hazırlanması yanında bu iş ve işlemlerin sürekli gözetimin sağlanması için uygulamaların içine teknolojik bir takım kontrol araçlarının yerleştirilmesi.

Görüldüğü üzere, denetim fonksiyonunun klasik hata ve yolsuzlukların tespitine odaklanmış olan yapısı, 1990'lı yıllardan itibaren Kurumun karşı karşıya olduğu risklerin tespit edilmesi ve bir takım zararların gerçekleşmeden (proaktif) engellenmeye çalışılması şeklinde bir yapıya dönüşmüştür. Bununla birlikte günümüzde az da olsa (örneğin Türk kamu sektöründeki mevcut denetim uygulamaları gibi) dünya üzerindeki bazı ülkelerin denetim uygulamalarında halen 1990'lı yılların öncesindeki klasik anlayışın devam ettirilmeye çalışıldığı da görülmektedir. Literatürde bu klasik yaklaşımın kısaca "*Kıta Avrupası/Güney Modeli*", modern yaklaşımın ise "*Anglo-Sakson/Kuzey Modeli*" olarak adlandırıldığı görülmektedir¹⁸. Bunlardan "*Kıta Avrupası Modeli*"nde denetimler mevzuata ve kurallara uygunluk odaklı bir şekilde gerçekleştirilirken "*Anglo-Sakson Modeli*"nde denetimler risk ve kontrollerin yönetimine odaklı, yönetimin bir fonksiyonu şeklinde, yönetime bağlı olarak gerçekleştirilmektedir.

1.1.2. Denetim Türleri

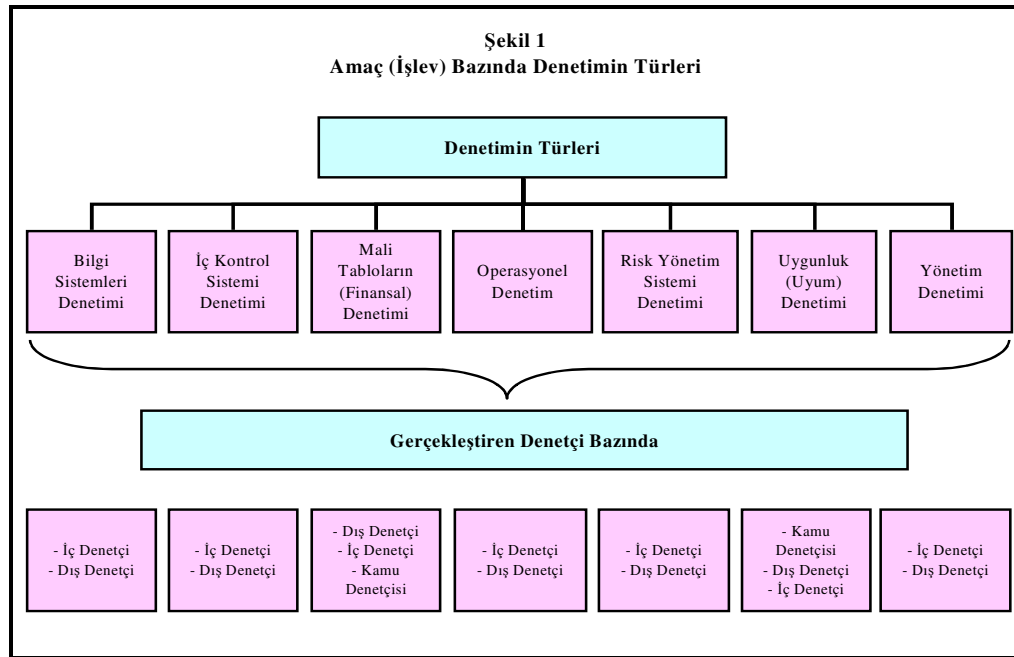
Denetim dünyası içerisinde iç denetim yaklaşımına geçmeden önce tüm denetim türlerinden kısaca bahsetmekte fayda vardır. Literatür taraması sırasında, üzerinde herkesin

¹⁸ Çetin Özbek, "Kamu Kesimi İç Denetim Uygulamaları", TCMB İç Denetim Genel Müdürlüğü Sunumu, Ankara, 1 Şubat 2006, ss.7-10.

tam bir mutabakata vardığı bir denetim sınıflandırmasına rastlamak mümkün olmamıştır. Bazı uzmanlar denetim kavramını amaç yönünden (örneğin mali tabloların denetimi, uygunluk ya da uyum denetimi, iç denetim gibi) bazıları kapsam (genelde kamu denetçilerince gerçekleştirilen zorunlu denetimler, isteğe bağlı bağımsız denetimler, özel denetimler gibi), bazıları ise denetimi gerçekleştiren denetçi (iç denetim, bağımsız ya da dış denetim, kamu denetimi gibi) bazında bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadırlar.

Bu tür sınıflandırmalardan herhangi birinin doğru ya da yanlış olduğunu söylemek mümkün değildir. Her ne şekilde olursa olsun denetime ilişkin yapılacak bir sınıflandırmada söz konusu denetimden yönetim ya da denetime yetkili kurum ve kuruluşların (çoğu zaman kamu) söz konusu denetim fonksiyonundan ne beklediğinin iyi açıklanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen hususlar dikkate alınarak denetim fonksiyonu, kendisinden beklenen fonksiyon yani amaç ya da işlev yönünden sınıflandırılmış¹⁹ ve aşağıda 1 no'lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Çalışmada Yararlanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

¹⁹ BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Internal Audit In Banks And The Supervisor's Relationship With Auditors**, Basel, August 2001, s.15 ve David Galloway, **Internal Auditing: A Guide For the New Auditor, 2nd Edition**, Florida: IIA Publications, 2002, ss.3-6.

Şekil 1'den de görüldüğü üzere günümüz denetim dünyasında gerçekleştirilen denetim türlerini amaç ya da işlev bazında 7 sınıfta ele almak mümkündür. Bunlar alfabetik olarak sıralanacak olursa, bilgi sistemleri denetimi, iç kontrol sisteminin denetimi, mali tabloların denetimi ya da finansal denetim, operasyonel denetim, risk yönetim sistemi denetimi, uygunluk denetimi ve yönetim denetimidir.

Bilgi Sistemleri Denetimi, Kurum tarafından kullanılan tüm yazılım, donanım ve bilgi sistem ve teknolojilerinin Kurumun amaçları ile uyumlu olup olmadığı ile yeterli, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının, bilgi işlem sistemlerinde yer alan tüm kayıtların ve bilginin gizliliği ile izinsiz erişimlere karşı güvenilirliğinin sağlanıp sağlanmadığının sistematik bir yaklaşımla değerlendirilmesidir²⁰.

İç Kontrol Sisteminin Denetimi, kurumun finansal ve operasyonel bilgilerinin doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliği, operasyonların etkinliği ve verimliliği, aktiflerinin korunması, kurallara, anlaşmalara, talimat ve mevzuata uygunluğunu sağlamak üzere oluşturulan iç kontrol sisteminin etkinlik ve yeterliliğinin uygun kriterler çerçevesinde denetlenmesidir²¹.

Mali Tabloların Denetimi ya da Finansal Denetim, kurumda üretilen finansal bilgi ve raporlamaların doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliği ile bu veri ve raporları üreten sistem ve süreçlerin yeterlilik ve etkinliğinin değerlendirilerek yönetime güvence verilmesidir²².

Faaliyet Denetimi (orjinal ismiyle Value-For-Money Audit) ya da *Performans Denetimi* olarak da adlandırılan *Operasyonel Denetim*, kurum yönetimine doğru karar almasında yardımcı olmak amacıyla kurum bünyesinde oluşturulan sistem ve süreçlerin,

²⁰ TCMB, **İç Denetim Yönetmeliği**, Ankara, 4 Eylül 2006, md.23 ve Control Objectives For Information and Related Technology (COBIT), **Framework Control Objectives Management Guidelines Maturity Models, Version: 4.1.**, ABD, 2007, ss.9-11.

²¹ TCMB, **a.g.yönetmelik**, md.21.

²² Ahmet Tokaç, **İşletmelerde Muhasebe Organizasyonu ve Denetimi**, İstanbul, Ocak 2006, ss.220-221.

kurumun amaçlarına en etkili ve verimli bir şekilde ulaşılmasını sağlayıp sağlamadığının denetlenmesidir²³.

Risk Yönetim Sisteminin Denetimi, kurumun karşı karşıya olduğu risklerin saptanması, analizi, izlenmesi ve raporlanması amacıyla oluşturulmuş olan risk yönetim sistemlerinin uygun risk metodolojileri çerçevesinde etkinlik ve yeterliliğinin değerlendirilmesidir.

Uygunluk Denetimi, kurum bünyesinde oluşturulan sistem ya da süreçlerin, yapılan iş ve işlemlerin kurumun stratejilerine, politikalarına, prosedürlere ve ilgili mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayıp sağlamadığının denetlenmesidir²⁴.

Yönetim Denetimi ise kurum yönetiminin, kurumun amaç ve hedeflerine ulaşılması için oluşturulan risk ve iç kontrol sistemlerine karşı yaklaşımının kalitesinin, yani sistemlerin oluşturulması ve geliştirilmesindeki etkinliğinin, düzenli aralıklarla sistemi gözden geçirme sorumluluğunu yerine getirip getirmediğinin, sisteme ilişkin hata ve eksiklikler karşısındaki tavrının değerlendirilmesidir²⁵.

Yukarıda detaylı olarak açıklanan denetim türlerinden tamamının, kurum ya da şirketlerin isteğine bağlı olarak Kurum bünyesinde istihdam edilen iç denetçiler ya da Kurum dışından sözleşme ile tedarik edilen dış denetçiler tarafından sağlandığı bilinmektedir. İç denetçilerin genelde pahalı birer kaynak olmaları sebebiyle özellikle belirli ölçeğin altındaki kurum ya da şirketler iç denetçi istihdam etmek yerine denetim hizmetlerini dışarıdan sağlamaktadır²⁶. Bununla birlikte kurum ya da şirketlerin inisiyatifine bağlı olmaksızın çoğu zaman kamu otoritesinin (kamu denetçileri) belirli amaçlar doğrultusunda zorunlu olarak

²³ Dale L. Flesher ve Marilyn Taylor Zarzeski, “The Roots Of Operational (Value-For-Money) Auditing In English-Speaking Nations”, **Accounting and Business Research**, Vol:32, No:2, 2002, ss.93, 102.

²⁴ Ratliff ve Reding, **a.g.e.**, s.xx.

²⁵ Flesher ve Zarzeski, **a.g.e.**, s.98.

²⁶ William G. Bishop, “Outsourcing Of Internal Audit Functions By External Auditors”, **The IIA Outsourcing Internal Auditing Discussion Paper**, Florida, September 1995, ss.1-2.

gerçekleştirdiği denetimler de mevcuttur. 1 no'lu Şekilde de yer verilen denetimlerden özellikle mali tabloların denetimi ya da uygunluk denetimi bu tür denetimlerdendir.

1.2 İç Denetim Kavramı

Bugünkü iç denetim kavramının oluşturulmasında önemli bir başlangıç noktası 1941 yılında New York'ta Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün kurulmasıdır. Bununla birlikte 1941 yılına kadar iç denetim, “*mali kayıtların doğruluğunun incelenmesi, kontrol edilmesi ve raporlanması*” şeklindeki klasik fonksiyonu sebebiyle muhasebe fonksiyonunun bir alt dalı olarak değerlendirilmiş ve bağımsız bir meslek olarak algılanması ve örgütlenmesi mümkün olmamıştır.

Bölüm 1'de de belirtildiği üzere ülkemizde yakın bir zamana kadar denetim deyince akla gelen kavram, devlet gelirlerinin tam ve doğru bir şekilde toplanması yani kamu denetimi olmuştur. Dünya üzerinde iç denetimin daha çok özel kurum ya da şirketlerin kendi bünyelerindeki personel tarafından gerçekleştirilen bir denetim türü şeklinde ortaya çıkmasının ve Türk özel sektörünün 1980'li yıllara kadar ekonomik hayat içinde sınırlı bir şekilde yer almasının, Türk denetim dünyasında iç denetimin anlam ve öneminin anlaşılmasını engellediği ve geciktirdiği düşünülmektedir.

1.2.1. İç Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Teorik Çerçeve

Literatürde iç denetim ile ilgili çok sayıda tanım bulunmaktadır. Bu tanımların ortak özelliği kavramın kendisinden de anlaşılacağı üzere iç denetimin her şeyden önce kurumun kendi bünyesindeki çalışanlar tarafından gerçekleştirilen bir denetim türü olduğudur. Gerçekleştirilen işin kapsamına bakıldığında ise iç denetime farklı misyonlar yüklendiği görülmektedir.

Bazı kaynaklar²⁷, iç denetime “*işletme faaliyetlerinin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin, finans, muhasebe ve diğer konulardaki kontrollerin sıhhatinin rapor edilmesi*” şeklinde daha çok finansal denetim ya da uyum

²⁷ Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s.12.

denetimi fonksiyonlarını yüklerken, bazı kaynaklar²⁸ günümüzde geldiği nokta itibarıyla iç denetim kavramının “*sadece denetim ve Üst Yönetime güvence vermek değil aynı zamanda Şirket ya da Kuruma değer katmak adına Yönetimine danışmanlık yapan*” bir fonksiyon haline dönüştüğünü belirtmektedirler.

İç denetim kavramının iyi anlaşılabilmesi için bugünkü modern iç denetim yaklaşımı ile bu yaklaşıma temel oluşturan klasik yaklaşımın iyi ayrıştırılması, ayrıca iç denetimin tarihsel gelişiminin de detaylı bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

1.2.2. Klasik İç Denetim Yaklaşımı

Klasik yaklaşımda 1940 ve 1990’lı yıllarda yaşanan gelişmeler ile bundan önceki tarihlerde geçerli olan iç denetim yaklaşımı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu sebeple klasik iç denetim yaklaşımını 1941 öncesi ve 1941-1990’lı yıllar arasındaki gelişmeler olmak üzere iki ayrı bölümde ele almak yerinde olacaktır.

1941 Öncesi İç Denetim

Klasik iç denetim anlayışının geçmişi 19. yüzyıla dayanmaktadır. Almanya merkezli Krupp adlı büyük bir şirketin 1875 yılında bünyesinde iç denetçi çalıştırdığı bilinmektedir²⁹. Bu Şirket, Ocak 1875’te yayınladığı şirket denetim rehberinde iç denetçilerinden beklediği görevi şu şekilde açıklamaktadır:

“Denetçiler gerçekleştirilen tüm işlemlerin mevcut yasa, sözleşme, politika ve prosedürlere uygun gerçekleştirildiğinden emin olmalıdırlar.”

Aynı tarihlerde Amerikan Ulusal Sanayi Konferansı Yönetim Kurulu, iç denetçilerin hedeflerini şu şekilde açıklamaktadır³⁰:

²⁸ European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA), **Position Paper On Internal Auditing in Europe**, October 2004, s.4.

²⁹ Cagnemi ve Singleton, **a.g.e.**, s.10.

³⁰ Cagnemi ve Singleton, **a.g.e.**, ss.11-12.

“Şirket varlıklarının korunması ve yolsuzlukların tespiti temel hedeflerdir. Sonuç olarak denetçiler zamanlarının önemli bir bölümünü kolayca suiistimal edilebilecek finansal kayıtların incelenmesi ve şirket varlıklarının teyit edilmesine ayırmalıdır. Bundan bir nesil önceki yönetimler tarafından benimsenen ortak bir düşünce, denetim programlarının diğer çalışanların kötü bir şey yapmalarını engelleyecek psikolojik bir faktör olduğu yönündeydi.”

Görüldüğü üzere 1941 öncesinde iç denetimin fonksiyonu şirket ve kurumların varlıklarının korunması ve yolsuzlukların tespitine odaklanmıştır. Denetçilerin o dönemlerdeki fonksiyonunu, polisler ya da detektifler ile bağdaştıran kaynaklar bile mevcuttur. Bu dönemde denetçilerin rolü, şirketin diğer çalışanlarının kötü bir şey yapmasını engelleyecek psikolojik bir faktör olarak algılanmaktadır. İç denetim daha çok şirket ve kurumlarda muhasebe kayıtlarının ya da şirketin fiziki varlıklarının doğruluğunun kontrol edilmesi şeklinde bir masa başı işinden ibarettir.

1940’lı yıllarda şirket ve kurumlarda muhasebe kayıtları tamamen elle tutulmakta, denetçiler yapılan işlemler (operasyon) tamamlandıktan sonra söz konusu işlemlerin muhasebeleştirilip muhasebeleştirilmediğini kontrol etmektedirler. Bu anlamda günümüzde halen varolan kurumlardan demiryolu şirketlerinin, denetim ihtiyacını ilk talep eden kurumlar olduğu bilinmektedir³¹. Demiryolu şirketlerine bağlı denetim elemanları demiryolu bileti satan acentaları ziyaret ederek satılan tüm biletlerin parasının muhasebe kayıtlarına yansıtılıp yansıtılmadığını kontrol etmekte, bu şekilde bilet satışında oluşabilecek yolsuzluk ve suiistimali ortaya çıkarmaya çalışmakta idiler.

³¹ Institute Of Internal Auditors (IIA), **Internal Auditing Handbook**, Florida: IIA Publications, 2002, s.7.

1941-1990'lı Yıllar Arasında İç Denetim Kavramının Gelişimi

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün kuruluşundan itibaren iç denetimin amaç ve sorumluluğu ile ilgili yayımladığı metinleri³² inceleyerek “*iç denetim fonksiyonu*”nun 1940'lı yıllardan itibaren geçirdiği evrimi ortaya koymak mümkündür:

- Enstitü, ilk olarak 1947 yılı sorumluluk dokümanında iç denetimi muhasebe kayıtlarının kontrol ve mutabakatından sorumlu fonksiyon olarak kabul etmektedir.
- 1957 yılında revize edilen sorumluluk dokümanında iç denetim yine esas olarak muhasebe alanındaki kontrollerle sorumlu tutulmuş ancak muhasebe dışındaki diğer faaliyetlerin (operasyonların) kontrol ve mutabakat sorumluluğunun da iç denetimin alanında olduğu belirtilmiştir.
- İç denetimin sorumluluğunda olan alanların tanımlanması anlamında 1971 yılı dönüm noktası olmuştur. Bu yıl yayımlanan sorumluluk dokümanında iç denetimin kontrol ve mutabakatından sorumlu olduğu alanlar anlamında muhasebe ile diğer faaliyetlerin hiçbir farkı olmadığı ifade edilmiştir.
- 1981 yılında sorumluluk dokümanında yapılan revizyon ile iç denetimin sadece şirket ya da kurumların yönetimine karşı değil organizasyonun tümüne karşı sorumlu bir fonksiyon olduğu belirtilmektedir. Bu revizyon ile iç denetimin yönetim kademesindeki kişi ya da grupların kişisel çıkarlarına hizmet eden bir fonksiyon olmaktan çıkarılarak şirket ya da kurumun tamamına hizmet eden bir fonksiyona dönüştürülmesi, ayrıca bu şekilde bağımsızlığının da artırılması amaçlanmıştır.

³² Institute Of Internal Auditors (IIA), **a.g.e.**, s. 14.

- Sorumluluk dokümanında 1991 yılında yapılan değişiklik, iç denetim fonksiyonunun denetim hizmeti dışında şirket/kuruma danışmanlık hizmeti veren bir fonksiyon olduğu üzerinde durmaktadır. Dokümanda iç denetimin kendisinden beklenen işlevi en iyi bir şekilde gerçekleştirebilmek için bağımsızlığa sahip olması gerektiğini, bunun için de profesyonel iç denetim standartlarına uyum gösterilmesinin önemli olduğunu belirtmiştir.

İç Denetim fonksiyonunun sorumluluğunda 1994 yılında yapılan temel değişiklik, iç denetim tarafından herhangi bir kontrol önerilmeden önce bu kontrollerin getireceği maliyetlerin de dikkate alınması gerektiği³³, bir anlamda fayda-maliyet analizi yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır.

1994 yılına gelene kadar geçen dönemde iç denetim anlamında klasik yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Klasik yaklaşımın temel nitelikleri şöyle sıralanabilir:

- Kurum bünyesindeki kişi ya da birimlerin geçmişte gerçekleştirdiği iş ve işlemler denetlenmektedir.
- Denetim sıklığı periyodik aralıklarla belirlenmektedir.
- Denetimden amaçlanan temel husus, birimlerdeki iş ve işlemleri tek tek incelemek suretiyle mevzuata aykırılıkları tespit etmek ve Kurumun varlıklarının gerçekte var olup olmadığını teyit etmektir. Mevzuata aykırı işlemlerin, yolsuzlukların ve suiistimallerin sebep ve sorumluları belirlendikten sonra uygulanacak cezalar konusunda önerilerde bulunmaktadır.
- Denetimler sırasında Kurumun dahili mevzuatı ve varsa ulusal mevzuat dikkate alınmaktadır.

³³ Institute Of Internal Auditors (IIA), **a.g.e.**, s.14.

- Denetimler, denetçinin kişisel inisiyatifleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bu anlamda iç denetim fonksiyonunun kapsamının, 1994 yılına kadar geçen dönemde Şekil 1’de yer alan denetim türlerinden *uygunluk denetimi* ve *mali tabloların (finansal) denetimine* daha yakın olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Dünya üzerinde 1990’lı yıllardan itibaren terk edilmeye başlanan klasik iç denetim anlayışının, günümüzde dünya üzerindeki bazı ülkelerin denetim uygulamalarında halen 1990’lı yılların öncesindeki anlayışta devam ettirilmeye çalışıldığı da görülmektedir

1.2.3. Modern İç Denetim Yaklaşımı

1.1. no’lu bölümde detaylı olarak ele alınan denetim fonksiyonunun geçmişten bugüne kadar gösterdiği gelişme, iç denetim fonksiyonuna da aynen yansımıştır.

Merkez Bankalarında iç denetim uygulamalarının anlatıldığı yabancı bir kaynakta³⁴ iç denetim şöyle tanımlanmaktadır:

“İç Denetim Kurum içerisinde bağımsız bir fonksiyondur. Görevi, Kurumun karşı karşıya olduğu riskleri incelemek, bu risklerden korunmak amacıyla getirilen kontrollerin yeterliliğini değerlemek ve kontrollerin amaçlandığı şekilde çalışıp çalışmadığı konusunda güvence vermektir.”

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından dünya üzerindeki denetim uygulamalarına global bir çerçeve kazandırmak amacıyla 1996 yılında bir Proje Grubu oluşturulmuştur. Dünyanın her yerinden 200’den fazla uzmanın çalıştığı bu Projeden çıkan iç denetim tanımı şu şekildedir³⁵:

³⁴ Christopher Scott, **Internal Audit in a Central Bank**, Centre For Central Banking Studies Bank Of England, London: May 1996, s.5.

³⁵ Sawyer ve Dittenhofer, **a.g.e.**, s.17.

“İç denetim, kurumun karşı karşıya olduğu risklerin anlaşıldığı ve dinamik ve uygun bir şekilde yönetildiği konusunda güvence aldığı bir süreçtir.”

Görüldüğü üzere 1996 yılı ile birlikte denetim kavramının içine şirket ya da kurumların karşı karşıya olduğu riskler ve bu risklerin uygun bir şekilde yönetilmesi ile ilgili farkındalık girmiştir.

2002 yılında ülkemizde yayımlanan bir kaynakta ise çağdaş denetim paradigması³⁶;

“... Faaliyetlerin, iç ve dış mevzuat, Kurum politikası ve Genel Müdürlük Makam emirlerine uygunluğunu bağımsız bir şekilde araştıran, iş ve işlem akışları ile iç kontrol sistemleri dahil birbiriyle karşılıklı etkileşim içinde interaktif çalışan çok yönlü sistem ve süreçleri inceleyen, ayrıca potansiyel risklere proaktif olarak dikkat çekici, mükerrerliği önleyici, eğitici, yol gösterici, yönlendirici, giderleri azaltıcı, zaman ve emekten tasarruf sağlayıcı, performans, etkinlik, verimlilik ve karlılık ve müşteri/personel/hissedar memnuniyetini artıcı, hizmet kalitesini yükseltici ve değer yaratıcı yöntem ve önlemlerin belirlenmesine yönelik olarak yapılan, geleceğe dönük, sistematik, dinamik ve proaktif bir danışmalık hizmeti”

şeklinde ifade edilmektedir.

1990’lı yıllardan itibaren iç denetim risk odaklı, reaktiften daha çok proaktif, etkinlik ve verimlilik üzerine yoğunlaşmış, değer katma amacı taşıyan bir forma dönüşmüştür³⁷.

³⁶ Tamer Aksoy, **Tüm Yönleriyle Denetim, AB İle Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma, 1. Basım**, Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları, 2002, s.40.

³⁷ Eric Hespenheide, Sandy Pundmann ve Micheal Corcoran, “Risk Intelligence: Internal Auditing in a World of Risk”, **Internal Auditing**, July-August 2007, s.4.

Nitekim aynı gelişme Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından düzenli aralıklarla gözden geçirilen iç denetimin tanımına da yansımıştır. Enstitü, iç denetimin amaç ve sorumluluğunu 1999 yılında bir kez daha gözden geçirerek tanıma bugün halen geçerli olan şu halini vermiştir:

“İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden, bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.”³⁸

Yukarıdaki tanımda yer verilen ifadeler detaylı olarak irdelendiğinde, iç denetim fonksiyonunun geçmişe göre önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Söz konusu değişimin temel noktaları şunlardır:

- İç denetimin temel amacı kurum faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmaktır.
- İç denetim bir yandan yaptığı denetimler neticesinde Üst Yönetime güvence verirken diğer yandan da talep edildiği takdirde Yönetimin danışmanlığını yapabilmektedir.
- İç denetimin temel amacı kurumun amaç ve hedeflerine ulaşılmasını sağlamaktır. Bu amaçla kurum bünyesinde oluşturulan risk yönetimi, kontrol ve yönetim sistem ve süreçlerinin etkinliği değerlendirilir ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulur. İç denetim fonksiyonu faaliyetlerini risk odaklı bir anlayış içerisinde gerçekleştirmektedir.

³⁸ Irvin N. Gleim, **CIA Review, Part I, Internal Audit Role in Governance, Risk and Control, 11th Edition**, Florida: Gleim Publications, 2004, s.23.

- İç denetim çalışması, denetçilerin kişisel inisiyatiflerden mümkün olduğu kadar arındırılmış, sistemli ve standart bir hale getirilmiş olan prensip ve yaklaşımlara göre sürdürülmelidir.

İç denetimin muhasebe fonksiyonundan ayrı, kendi başına profesyonel bir meslek olarak kabul edilmesinin başlangıcının, 1941 yılında Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün kurulması ile gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Uluslararası mesleki örgütlenme sonucu uluslararası mesleki standartlar ve etik kurallar oluşturulmuş, denetim mesleğinin dünyanın herhangi bir yerinde aynı standart ve kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak üzere uluslararası nitelikte mesleki sertifikasyon sınavları başlatılmıştır.

Modern anlamıyla iç denetim, 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 hedeflerinin gerçekleştirilmesine, etkinliğin sağlanmasına ve verimliliğinin artmasına yardım eden³⁹ bir fonksiyon haline gelmiştir.

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*”tır⁴⁰.

Uluslararası Takas Bankası BIS, iç denetimi kendi iç denetim tüzüğünde şöyle tanımlamaktadır⁴¹:

“İç denetimin amacı, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence vermek ve en iyi uygulamaları tavsiye etmek suretiyle bankanın operasyonlarının en yüksek standartlarda gerçekleştirilmesini sağlamaktır. İç denetim sistematik ve disiplinli bir yaklaşım çerçevesinde bankanın risk yönetimi,

³⁹ Özbek, a.g.e., s.13.

⁴⁰ Ali Kamil Uzun, “Değer Yaratan Denetim”, **İç Denetim Dergisi**, İstanbul: 14. sayı, 2006, s.55.

⁴¹ BIS, **İç Denetim Tüzüğü, Versiyon 1.0.**, Basel, 20 March 2003, s.1.

kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek suretiyle Bankanın hedeflerine ulaşmasına yardımcı olur.”

OECD, 2004 Ekim ayında aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa Birliğine üye ülkelerdeki iç denetim ve iç kontrol sistemleri hakkında yaptığı araştırmada iç denetimi şöyle tanımlamıştır⁴²:

“İç denetim Kurumun faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim bunu Kurumun risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin sistematik ve disiplinli bir yaklaşım çerçevesinde etkinlik ve verimliliğini değerlendirerek gerçekleştirir.”

Avrupa Merkez Bankası (AMB) ise 2003 yılında yayımladığı iç denetim tüzüğünde iç denetimi *“Avrupa Merkez Bankasının risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek görevlerini gerçekleştirme alanında yardımcı olur.”* şeklinde tanımlamıştır⁴³.

Uluslararası Para Fonu IMF'nin kredi kullandırdığı ülkelerde krediyi emanet ettiği merkez bankalarının bu krediyi amacı dışında kullanmalarının engellenmesi ve böylece IMF kaynaklarının korunması amacıyla 2000 yılı Mart ayında yayımladığı Koruma Değerlendirmesi (Safeguard Assessment) dokümanında iç denetim şu şekilde tanımlanmaktadır⁴⁴:

“İç denetim mekanizması, Merkez Bankasının risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi ve iyileştirilmesini sağlamak üzere oluşturulan sistematik ve tarafsız bir yaklaşımdır.”

⁴² OECD Public Internal Financial Control (PIFC) Expert Group, **Internal Control Systems In Candidate Countries, Volume I**, October 2004, s.7.

⁴³ Avrupa Merkez Bankası, **İç Denetim Tüzüğü**, Frankfurt, August 2003, s.1.

⁴⁴ IMF Factsheet, **Protecting IMF Resources: Safeguard Assessment of Central Banks**, August 2007, ss.1-2.

Görüldüğü üzere IIA tarafından 1999 yılında revize edilen ve bu bölümün başında maddeler halinde sıralanan modern iç denetim yaklaşımına ilişkin temel unsurların tamamı dünya çapında kabul görmüş ve yerel düzenlemelere aynen yansıtılmıştır.

Gerek IIA gerekse iç denetimle ilgili uluslararası literatür dikkate alındığında yönetimlerin geçmişte iç denetimden beklentileri ile günümüzdeki beklentileri arasında ciddi farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Uluslararası Takas Bankası (BIS), 2002 yılında içerisinde Bankaya ortak 13 üye ülke arasında “*Bankalarda İç Denetim ve Gözetim Otoritelerinin Denetçilerle İlişkisi Konulu Bir Anket*” çalışması yapmış ve sonuçlarını “*en iyi uygulamalar*” dokümanı olarak Ağustos 2002’de yayımlamıştır.

Anket çalışması sonucunda yapılan değerlendirmede günümüzde iç denetimden beklenenlerin kapsamının genişlediği, kapsama *uygunluk* (mevzuata ve prosedürlere uyum) ve *mali tabloların (finansal) denetimi* yanında *iç kontrol ve risk yönetim sistemlerinin denetimi*, *bilgi sistemlerinin denetimi* ile mevcut işlem ve prosedürlerin etkinlik ve verimliliğinin test edilmesinin (*operasyonel denetim*) de girdiği belirtilmektedir⁴⁵. Ayrıca bu bölümün başında yer verildiği üzere son yıllarda iç denetim fonksiyonunca yerine getirilen önemli işlevlerden birisi de danışmanlık hizmetidir. Danışmanlık hizmetinin işlev ve önemine modern ve klasik iç denetim yaklaşımının karşılaştırıldığı aşağıdaki 1.2.4. no’lu bölümde daha detaylı olarak değinilecektir.

1.2.4. Modern ve Klasik İç Denetim Yaklaşımı Arasındaki Farklılıklar

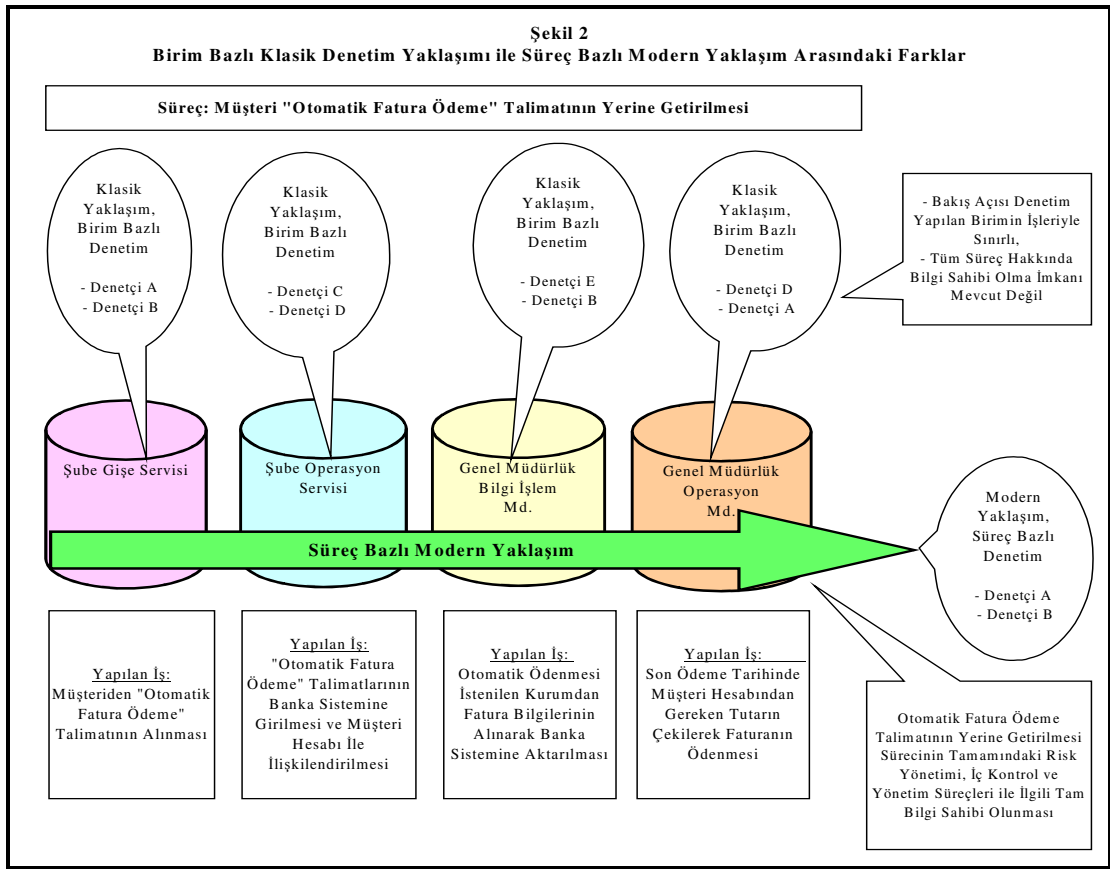
İç denetimden geçmişte beklenen klasik fonksiyonlar ile günümüzde beklenen fonksiyonların karşılaştırmalı olarak gösterildiği 2 no’lu tablo, bu çalışmanın 1 no’lu ekinde sunulmuştur.

Klasik ve modern iç denetimden beklenenler karşılaştırıldığında şu hususlar dikkat çekmektedir:

⁴⁵ BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Internal Audit In Banks And The Supervisor’s Relationship With Auditors: A Survey**, Basel, August 2002, s.9.

- Klasik denetim yaklaşımında denetçiler, denetimler sırasında kurum/şirketin dahili düzenlemeleri ve varsa konu ile ilgili ulusal düzenlemeleri dikkate alırken modern denetim yaklaşımında kurum/şirketin dahili düzenlemeleri ve konu ile ilgili ulusal düzenlemeler yanında Uluslararası İç Denetim Standartları ve Etik Kuralları da dikkate almak zorundadırlar. Uluslararası İç Denetim Standartları ve Etik Kurallar, kamu sektörü, özel sektör ya da herhangi bir sektör farkı gözetmeksizin tüm kurum ve şirket denetçileri için geçerli olan evrensel kurallar bütünüdür.

- Klasik denetim yaklaşımında kişi ya da birimlerin geçmişte gerçekleştirdiği iş ya da işlemler denetlenirken modern anlayışta denetim kişi ya da birimler değil faaliyet/süreçler üzerinde yapılmaktadır. 2 no'lu Şekilde, bankacılık sektörü için yaratılan "müşterinin otomatik fatura ödeme talimatının yerine getirilmesi" sürecinde birim bazlı gerçekleştirilecek denetim (Klasik Yaklaşım) ile süreç bazlı gerçekleştirilecek denetim (Modern Yaklaşım) arasındaki farklar gösterilmeye çalışılmıştır.



Kaynak: Çalışmada Yararlanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Banka bünyesinde 2'si Şube 2'si de Genel Müdürlük olmak üzere 4 farklı birim tarafından çeşitli işlemler gerçekleştirilmektedir. 4 birimin her birinde değişik zamanlarda 4 farklı Denetçi (ya da Denetim Ekibi) tarafından denetim yapıldığı kabul edilirse, 4 Denetçinin de sürecin tamamı hakkında bilgi sahibi olması mümkün olmayacaktır.

Söz konusu 4 birimin birbirinin devamı şeklinde gerçekleştirdiği işlemler tek bir süreç olarak düşünülmeden, Banka'nın müşteri faturalarının otomatik olarak gününde ödenmesi için kurduğu işlem süreci altyapısının amaca uygun işleyip işlemediği, süreçteki risklerin ve buna bağlı oluşturulan kontrol noktalarının neler olduğunun tam olarak anlaşılması ve bu konuda yönetime bir güvence verilmesi mümkün olmayacaktır. Oysa ki bir denetçi (ya da denetim ekibi) tarafından sürecin tamamı için tek bir denetim gerçekleştirilmesi durumunda yukarıda sayılan zafiyetlerin hiçbiri geçerli olmamaktadır. Denetçi, müşteri faturalarının otomatik olarak gününde ödenmesi için Banka tarafından kurulan iç mekanizmanın amaca uygun işleyip işlemediği, süreçteki risklerin ve buna bağlı oluşturulan kontrol noktalarının neler olduğu konusunda Yönetime makul bir güvence verebilecek konumda olacaktır.

- Klasik yaklaşımda istisnasız tüm birimler periyodik aralıklarla denetimden geçirilmekte, modern yaklaşımda ise denetlenecek süreçlere uygun risk metodolojileri çerçevesinde bir risk değerlemesi yapıldıktan sonra elde edilen sonuçlara göre karar verilmektedir. Yeni yaklaşımda, yüksek risk içeren süreçler ile düşük risk içeren süreçlerin denetim sıklığı farklı belirlenmekte, kurum açısından yüksek risk içeren süreçler her yıl denetlenebilirken düşük risk içeren süreçler kurum faaliyetlerinin nitelik ve büyüklüğüne göre örneğin 3 yılda bir⁴⁶ denetlenebilmektedir.

- Klasik yaklaşımda denetimler çoğu zaman denetçinin yöntem açısından kendi inisiyatifi çerçevesinde şekillenmektedir. Modern yaklaşımda ise Denetim Birimi Yöneticisi tüm denetçilerin aynı denetimden benzer sonuçlar elde etmesini sağlayacak sistematik ve standart denetim yöntemleri geliştirmek ve uygulamak durumundadır.

⁴⁶ BIS Basel Committee on Banking Supervision, **Internal Audit In Banks And The Supervisor's Relationship With Auditors**, s.15.

- Klasik yaklaşımda denetçiler sadece denetim görevi gerçekleştirirler. Modern yaklaşımın klasikten farklı olduğu temel konulardan birisi de denetçilerin denetim hizmeti dışında yönetim tarafından ihtiyaç duyulduğu takdirde kuruma danışmanlık hizmeti de verebilmeleridir. Belirli ilke ve standartlar çerçevesinde gerçekleştirilen bu danışmanlık hizmetinin temel amacı kuruma değer katmaktır.

- Klasik yaklaşımda denetçilerin Yönetim ile ilişkisi kendilerine verilen denetim görevini en iyi şekilde gerçekleştirerek elde ettikleri bulguları Yönetime raporlamalarından ibarettir. Yeni yaklaşımda ise denetçilerin Yönetim (*Executive Management*) ve bunun yanı sıra kurum ya da şirkette sermaye sahiplerinin oluşturduğu en üst organ (ki çoğu zaman Yönetim Kurulu ya da Yönetim Komitesi –Board- şeklinde adlandırılır) ile daha dinamik bir ilişki kurmaları beklenmektedir⁴⁷. Öyle ki, yeni yaklaşımda denetçilerden beklenen önemli noktalardan birisi de kurum ya da şirketin kurumsal yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirmek, hatta çoğu zaman iş dünyasında yeni yerleşmeye başlayan Kurumsal Yönetim ilkelerinin kurum bünyesine adapte edilmesinde yönlendirici konumda olmalarıdır.

Bu noktada Kurumsal Yönetimin ne anlama geldiğinden kısaca bahsetmekte fayda vardır. Kurumsal Yönetim en basit tanımıyla; kurumların üst yöneticilerce, kişisel menfaatler yanında kurumla ilgili diğer tüm menfaat sahiplerinin (hisse sahipleri, iç ve dış denetçiler, çalışanlar, devlet, diğer düzenleyici otoriteler gibi) menfaatlerini de gözetecek şekilde şeffaf, hesap verebilir, sorumlu ve eşitliği dikkate alan bir yaklaşımla yönetilmesidir⁴⁸. Bu yaklaşım ile amaçlanan en temel noktalar, kurum faaliyetlerinde düzenlemelere uygunluk, etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile üretilen bilgi ve raporların güvenilir olmasının sağlanmasıdır.

- Yeni yaklaşımda denetçilerden beklenen en önemli konulardan birisi de, kurumun faaliyetleri ile ilgili en iyi ulusal ve uluslararası uygulamalar konusunda kendisini

⁴⁷ Mark Watson, “Internal Audit: Five Best Practices For Oversight”, **Accountancy Ireland**, **Vol: 39**, Dublin, April 2007, ss.28-31.

⁴⁸ Adrian Cadbury (Cadbury Report), **The Financial Aspects Of Corporate Governance**, London, December 1992, s.14.

güncel tutması ve en iyi uygulamalar hakkında Yönetimi düzenli olarak bilgilendirmesidir⁴⁹. Bilginin 10-15 yıl öncesine göre dünya üzerinde çok daha fazla ve hızlı bir şekilde dolaşabildiği günümüzde kurum yöneticilerinin, yürüttükleri faaliyetlerle ilgili kendileri dışında dünya üzerinde hangi gelişme ve ilerlemelerin var olduğunu bilmek istemeleri doğal bir istektir. Aynı çerçevede kurum faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirildiği konusunda Yönetime makul bir güvence vermesi istenen bir fonksiyonun en iyi uygulamalar konusunda da Yönetime rehberlik etmesinin istenmesi son derece doğal karşılanmalıdır.

Türkiye’deki bazı yöneticilerin bu fikre halen hazır olmamasına karşın dünyada iç denetçilerin Yönetimler için stratejik akıl ortağı haline geldikleri görülmektedir⁵⁰. Geçmişe ilişkin işlemleri inceleyen, hata, suiistimal ya da yolsuzluk üzerine odaklanan bir anlayışta denetçilerden böyle bir akıl ortaklığı beklemek anlamlı değildir.

Günümüzde yöneticiler, kurum bünyesindeki muhtemel hata, eksiklik ya da faaliyetlerle ilgili herhangi bir olağandışlığın gerçekleşmeden önce kendilerince tespit edilebileceği mekanizmalara sahip olmayı arzu etmektedir. Örneğin kendilerinin bilgisi dışında alt kademelerde gerçekleşen olağandışı bir işlemin zamanında Üst Yönetimce bilinmesi, kurumun maddi ya da itibar açısından uğrayacağı muhtemel zararların önlenmesi açısından önem arz etmektedir. Geçmişten çok geleceğe odaklanan modern denetim anlayışında denetçiler işte bu tür erken uyarı mekanizmalarının kurulması ve yönetimin zamanında bilgilendirilmesi konusunda kurum bünyesinde etkin bir role sahiptirler⁵¹.

Mevzuata aykırılıkları tespit etme üzerine odaklanan bir yapı içerisinde denetçiler hata ya da eksiklik bulma saikiyle çoğu zaman geçmişe dönük işlemleri tek tek incelemektedirler. Bu kuralın, özel sektöre karşılık kamu kurumlarında çok daha sıkı ve tavizsiz işlediği görülmektedir. Öyle ki; Dünya üzerinde birçok ülkede kamu kurumlarında geçmişe dönük işlemleri incelemek için çalıştırılan denetçinin kuruma (ve dolayısıyla

⁴⁹ Mark L. DeFond ve Jere R. Francis, “Audit Research After Sarbanes-Oxley”, **Auditing: A Journal Of Practice & Theory**, Vol. 24, 2005, s.25.

⁵⁰ Uzun, **a.g.e.**, ss.55-56.

⁵¹ Robert R. Moeller, **Brink’s Modern Internal Auditing, 6th Edition**, Canada: John Wiley & Sons Publications , 2004, s.191-238.

kamuya) maliyeti önemszenmemekte, bu maliyet ne olursa olsun en küçük tutardaki mevzuata aykırılıkların tespit edilerek Yönetime bildirilmesi özendirilmektedir.

- Modern anlayışın klasik anlayıştan temelde farklı olduğu yönlerden birisi de maliyet algılaması ile ilgilidir. Yukarıda bahsedildiği gibi klasik anlayışta denetimi gerçekleştiren ve çoğu zaman kurumlar için en büyük maliyet kalemini oluşturan personel gideri klasik anlayışta çoğu zaman göz ardı edilmektedir. Modern anlayışta personel giderleri dahil denetim için harcanan kaynakların maliyeti ile denetimden elde edilecek fayda karşılaştırılmakta, denetlenecek iş ve işlemlerin hangileri olması gerektiğine ve kapsamına karar verilmektedir.

Uluslararası iç denetim standartlarına göre iç denetim yöneticisi, yıllık denetim planını hazırlarken elindeki kaynakları ve nerelerde kullanacağını en uygun şekilde belirleyerek Üst Yönetime sunmak durumundadır. Bugün birçok modern iç denetim birimi yöneticisinin, bütçeden yıllık olarak denetime harcanan tutar ile elde edilen fayda konusunda Üst Yönetime karşılaştırmalı bir yıl sonu performans sunumu yaptığı bilinmektedir. Söz konusu anlayış değişikliğinde son yıllarda başta kamu olmak üzere geçmişe göre kurum/şirket kaynaklarının etkin kullanımı ve harcamalarla ilgili hesap verebilirlik konusundaki farkındalığın artmış olmasının büyük payı vardır⁵².

- Modern denetim yaklaşımını klasik yaklaşımdan ayıran önemli bir nokta da modern yaklaşımda operasyonel etkinlik ve verimliliğe geçmişe göre çok daha fazla önem vermeye başlanmasıdır. Denetim dünyasında “*operasyonel denetim*” ya da “*faaliyet denetimi*” olarak adlandırılan bu denetim anlayışına göre denetçiler kurum bünyesinde oluşturulan sistem ve süreçlerin, kurumun amaçlarına en etkili ve verimli bir şekilde ulaşmasını sağlayıp sağlamadığını değerlendirmektedir.

Bu bölümün ilerleyen kısımlarında detaylı olarak açıklanacağı üzere denetçiler bir yandan kurum bünyesindeki mevcut iş ve işlemlerin kurumun hedeflerine ulaşmasını sağlayıp sağlamadığını yani işlemlerin etkililik seviyesini değerlendirirken bir yandan da kurum

⁵² Sawyer ve Dittenhofer, **a.g.e.**, ss.968-969.

faaliyetleri sonucunda mal, hizmet vs. şeklinde elde edilen çıktının en az maliyet ile elde edilip edilmediğini ya da eldeki kaynaklar ile en fazla üretimin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini yani işlemlerin verimlilik/etkinlik seviyesini değerlendirmektedirler.

Yakın geçmişteki büyük şirket iflaslarının bahsedildiği Giriş bölümünde, söz konusu şirketlerin büyük bir kısmında iflas sebebinin şirket yönetimlerinin devam eden ya da değişmekte olan süreçlerle ilgili maruz kalınan riskleri öngörememesi, öngördüğü riskleri azaltıcı önlemleri almakta yetersiz ya da geç kalması ya da eksik/hatalı önlemler alması olduğu belirtilmiş idi. Bu çerçevede modern yaklaşımda kurum/şirket yöneticileri, denetçilerden uygun risk metodolojileri kullanarak kurumun mevcut risk yönetim süreçlerinin etkin ve verimli olup olmadığı yönünde kendilerine görüş vermesini talep etmektedirler. Denetçiler, risk değerlemesi yaptıktan sonra proaktif bir yaklaşım sergileyerek elde ettikleri bulgular çerçevesinde risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesi amacıyla Yönetime önerilerde de bulunmaktadır⁵³. Literatürde riskin en genel tanımı ise şu şekildedir⁵⁴:

“Bir kurum ya da şirketin, amaçlarına ulaşmasını engelleyecek herhangi bir olayın gerçekleşme olasılığıdır.”

Gerek ekonomik hayatın karmaşıklaşması gerekse kurum ve şirketlerin ölçeklerinin ve dolayısıyla nüfuz ettikleri parasal büyüklüklerin eskisine göre daha büyük hale gelmesi 1990’lı yıllardan itibaren risk kavramının önemini artırmıştır. Yakın geçmişteki tek ya da az ortağa sahip, bizzat sahipleri tarafından yönetilen şirketlerin yönetildiği ortam ve bu ortama ilişkin riskler ile günümüzde yüz, bin hatta milyonlarca hissedara sahip, sermayede ağırlığa sahip hissedarların yönetimi profesyonel yöneticilere devrettiği şirketlerin yönetildiği ortam ile böyle bir ortama ilişkin risklerin aynı olduğunu söylemek mümkün değildir⁵⁵.

⁵³ Hugh D. Pforsich, Bonita K. Peterson Kramer ve G. Rendolf Just, “Establishing An Effective Internal Audit Department”, **Strategic Finance**, April 2006, s.29.

⁵⁴ The Committee Of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO), **Enterprise Risk Management Framework**, 2004, www.erm.coso.org (Erişim Tarihi: Aralık 2006), s.10.

⁵⁵ Paul L. Walker, William G. Shenkir ve Thomas L. Barton, **Enterprise Risk Management, Pulling It All Together**, Florida: IIA Publications, 2002, ss. 1-3.

10-15 yıl önceki haliyle yurtiçi piyasadan mevduat, repo vb. yöntemlerle fon toplayan, topladığı fonların büyük kısmını yine yurtiçinde Devlet İç Borçlanma Senedi almak suretiyle Hazineye borç veren veya az da olsa yurtiçinde kredi olarak kullandıran bir Banka'nın maruz kaldığı riskler ile günümüzde yurtiçinde mevduat ve repo dışında onlarca farklı enstrüman ile fon sağlayan, yurtiçi yanında yurtdışındaki piyasalardan da farklı döviz cinslerinde kendisine fon yaratabilen, sahip olduğu fonları Hazineye borç vermenin yanında büyük oranda ve çok çeşitli türde yurtiçinde ya da dışında kredi olarak kullandıran bir Banka'nın maruz kaldığı risklerin aynı olduğunu söylemek de mümkün değildir.

Bankacılık sektöründeki bu örneğe benzer şekilde ekonomik hayatta yaşanan gelişmeler kurumlarda çalışan personelin risk, riskin türleri, kurum faaliyetlerine etkisi, gerçekleşme olasılığı, nasıl kontrol edileceği, kontrol sonrası üstlenebilecek risk miktarının ne olabileceği konusundaki farkındalıklarının artmasına sebep olmuştur. Dünyada başta finansal piyasalar olmak üzere kurumların bünyesindeki faaliyetler ile ilgili risklerin ölçümü, izlenmesi, kontrolü ve raporlanmasından sorumlu ayrı bir Risk Yönetimi Birimi kurulmaya başlanmıştır.

Dünyadaki bu gelişmelerden Türk Finans Piyasaları da etkilenmiş, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2006 yılında çıkardığı Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik⁵⁶ ile bankaların bünyesinde bağımsız bir Risk Birimi kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Yapısı gereği risk ve kontrol kavram ve uygulamalarıyla içiçe çalışan denetçilerin, kurum ve şirketlerdeki personelin bu kavramlarla ilgili farkındalıklarının artmasına katkıda bulunması son derece doğaldır.

Klasik yaklaşımda denetçiler kurumların geleceğinden çok geçmişteki faaliyetleri üzerine yoğunlaşmaktadırlar. Bu kapsamda da doğrudan kurumun geleceğini ilgilendiren risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve sonucunda da Yönetime riski azaltıcı, transfer edici vb. önerilerde bulunulması, klasik denetçilerden beklenen bir fonksiyon olmayacaktır. Klasik denetçilerin kendilerinden böyle bir fonksiyon beklense bile “süreç bazlı” yerine “birim bazlı”

⁵⁶ BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**, Ankara, 1 Kasım 2006, md. 39.

anlayışla gerçekleştirdiği denetimler sırasında sürecin tamamını ilgilendiren riskleri belirlemeleri ve değerlemeleri güç olacaktır.

Yakın geçmişte iflas eden büyük kurum/şirketlerin büyük bir kısmında da, belirli prensiplere göre oluşturulmuş sağlıklı ve etkin bir iç kontrol ortamı ve sisteminin bulunmadığının anlaşıldığı daha önce belirtilmiş idi.

Yönetimlerin;

- Kurum faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi,
- Üretilen finansal veri ve raporların güvenilir olması,
- Kurum varlıklarının (aktiflerinin) korunması ya da
- Faaliyetler sırasında mevzuata uygunluğun sağlanması amacıyla

aldıkları her türlü karar, önlem ya da yaptıkları uygulamaların toplamı iç kontrol sistemi olarak adlandırılır⁵⁷. Bu konudaki ön yargıların aksine iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi, her şeyden önce kurum yönetimlerinin bir sorumluluğudur⁵⁸. Modern yaklaşımda yönetimler, iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi sorumluluğunu yerine getirirken denetçilerden dünya üzerinde uygun ve genel kabul görmüş değerlendirme kriterleri kullanarak ya da organizasyonun niteliğine uygun bir takım kriterler geliştirerek kurumun iç kontrol süreçlerinin etkin ve verimliliğini değerlendirmelerini ve kendilerine bu konuda makul bir güvence verilmesini isterler.

- Modern yaklaşımda denetçiler, kurum işlemlerinin kurumun stratejilerine, politikalarına ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini, üretilen finansal ve operasyonel bilgilerin doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliğini sağlayacak süreçlerin

⁵⁷ COSO, **Internal Control Integrated Framework**, New Jersey, 1994, s.13.

⁵⁸ Erroll J. Yates, "Internal Audit: A Managerial Control", **Internal Audit Magazine**, December 2001, ss.38-43.

yeterli ve etkin olup olmadığını, şirket varlıklarının korunmasına yönelik süreçlerin yeterli ve etkin olup olmadığını değerlendirmekte, bu değerlendirmeleri neticesinde yönetime kurumdaki iç kontrol sisteminin etkinlik seviyesi hakkında bir görüş sunmaktadırlar.

Bu iki işlem arasındaki temel farklılık, modern yaklaşımda denetçilerin, klasik anlayışın aksine kurumun geçmişteki iş ve işlemlerinin mevzuata aykırı olmadığını söylemekle yetinmemeleridir. Keza artık yönetimler, denetçilerden kurum bünyesinde oluşturulmuş risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerinin, kurum faaliyetlerinin gelecekte de mevzuata uygun gerçekleştirilmesini sağlayacak etkinlikte olup olmadığını öğrenmek istemektedirler.

Bu farklılık gerçek hayattan bir örnek ile daha iyi açıklanabilir. Bir bankanın, 7 gün müşterilerine kredi kartı dağıtım hizmeti veren Biriminde çalışan bir kuryenin geçmişteki 1 yıl içerisinde hiçbir problem yaşamadan tüm müşteri kartlarını Banka talimatlarına uygun bir şekilde dağıttığını varsayalım.

Bu kuryenin işini uygun bir şekilde yapıp yapmadığı hususunda klasik anlamda bir değerlendirme yapıldığında geçmişe dönük performansı olumlu olarak değerlendirilebilecektir. Ancak böyle bir değerlendirme modern yaklaşıma göre eksik kalacaktır.

Denetçi, Bankanın kredi kartı dağıtım birimi yöneticisinin, kuryenin elindeki kredi kartlarını zamanında ve Banka talimatlarına uygun bir şekilde teslim etmesi için kuryeye gerekli şartları sağlayıp sağlamadığını, örneğin müşterilerin kredi kartı taleplerinin tam ve doğru bir şekilde alınıp alınmadığı ve doğru ve hızlı bir şekilde kuryeye iletilip iletilmediği, kuryeye dağıtımını en etkin şekilde yapabileceği gerekli araç, ekipman ve güncel teknolojinin sağlanıp sağlanmadığı, sağlanan araç ve diğer ekipmanların bakımının zamanında ve düzgün bir şekilde yaptırılmış olup olmadığı, kuryenin adres bulma, doğru müşteri bilgilerini tedarik etme ve kendisine sunulan teknolojiyi etkin kullanma konusunda gerekli yetkinliğe sahip olup olmadığı, her geçen gün gelişen ve iyileşen şartlar ile ilgili gerekli eğitimi alıp almadığı, dağıtılan kredi kartlarının teslim zamanı ile ilgili olarak kredi kartı dağıtım birimi yöneticisine doğru bilgi verilip verilmediği, Banka müşterilerinin dağıtım hizmeti ile ilgili sorunlarını iletebilecekleri haberleşme kanallarının oluşturulup oluşturulmadığı ve benzeri birçok süreci

inceleyerek dağıtım hizmetlerinin geçmişte düzgün bir şekilde yapılmış olmasının yanı sıra oluşturulan mevcut dağıtım süreçlerinin, dağıtımın ileride de düzgün bir şekilde yapılmasını sağlamak için yeterli olup olmadığı konusunda Banka Üst Yönetimine makul bir güvence verecektir.

- Dikkat edilirse modern yaklaşımda görev kapsamına, klasik anlayıştan farklı olarak işlemlerin salt mevzuat dışında kurum stratejilerine de aykırı olmaması hususu eklenmiştir⁵⁹. Bir anlamda artık Yöneticiler, denetçilerden aldıkları değerlendirmenin de ışığında kurum bünyesindeki mevcut süreçlerin, kurumu gelecekte görmek istedikleri yere yakınlaştırıp yakınlaştırmadığını anlamayı, kurumu bu amaca yaklaştırmayan süreçler için zamanında önlem almayı istemektedirler. Bu anlamda modern denetçiler faaliyetlerden ziyade süreçleri dikkate almakta, iş ve işlemlerden ziyade sistemi sorgulamaktadırlar. Yüzleri ise geçmişten çok geleceğe dönüktür⁶⁰.

- Modern denetçilerden en az bunun kadar önemli bir diğer beklenti ise kurum bünyesindeki iş ve işlemlerin etkinlik ve verimlilik esas alınarak yürütülüp yürütülmediği konusunda bir değerlendirme yapmalarıdır. Denetim mesleğinin tarihsel gelişimine bakıldığında bu farklılık daha da çarpıcı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Klasik yaklaşımda denetçilerin görevi kurum bünyesindeki birimlerde yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığını tespit etmektir. Modern yaklaşımda ise denetçilerden, kurum kaynaklarının (ki buna kurumun sahip olduğu maddi olanaklar yanında kurum bünyesindeki bilgi, teknoloji ve insan kaynağı dahildir) kurumun sorumluluğunda olan iş ve işlemlerin yapılmasında en etkili, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı yönünde bir değerlendirme yapılması istenmektedir.

1.2.5. Denetimde Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramları

Bu noktada modern iç denetimin anlaşılması için etkililik, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kavramlarının tam olarak açıklanması gerekmektedir. İç denetim literatüründe

⁵⁹ Pforsich, Kramer ve Just, **a.g.e.**, s.27.

⁶⁰ Tokaç, **a.g.e.**, s.235.

kurumların iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerinin değerlendirileceği kriter olarak belirtilen ve orijinal tanım metninde “*effectiveness*” olarak ifade edilen kavramın Türkçe’ye farklı kaynaklarda farklı isimlerle çevrildiği görülmektedir.

Örneğin Uluslararası İç Denetim Enstitüsünün Türkiye Şubesi olarak faaliyet gösteren Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE) iç denetim tanımını Türkçe’ye çevirirken⁶¹ “*İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.*” diyerek “effectiveness” için Türkçe “etkinlik” kelimesini uygun görmüştür.

Bankacılık sektöründeki ileri iç denetim uygulamalarından birine sahip olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)⁶² kendi iç düzenlemelerinde iç denetimi “*...Genel Müdürlük, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek Bankanın amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olur.*” şeklinde tanımlayarak etkinlik yanına verimliliği de koyma ihtiyacı hissetmiştir. İç denetimle ilgili ülkemizdeki alt yapı oluşturulurken zaman zaman etkinlik yanında görev tanımlarına verimlilik, etkililik, yeterlilik ya da ekonomiklik kelimelerinin eklendiği görülmektedir. BDDK⁶³ ise kendi iç düzenlemelerinde “*...İç denetim sisteminin amacı, üst yönetime banka faaliyetlerinin Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile banka içi strateji, politika, ilke ve hedefler doğrultusunda yürütüldüğü ve iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği hususunda güvence sağlamaktır.*” demiştir.

Yine bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde bahsedilecek olan Türk kamu sektöründe iç denetim uygulamalarının başlatılması anlamındaki ilk düzenleme olan 5018

⁶¹ TİDE, **Uluslararası İç Denetim Standartları Çevirisi**, İstanbul: TİDE Yayınları, Ocak 2005, s.5.

⁶² TCMB, **a.g.yönetmelik**, md.5.

⁶³ BDDK, **a.g.yönetmelik**, md.21.

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda⁶⁴ ise iç denetim “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların **ekonomiklik, etkililik ve verimlilik** esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Anlaşılabacağı üzere Türkiye dahilinde farklı kurum ve düzenlemeler iç denetim fonksiyonunu tanımlarken iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerinin değerlendirilmesinde etkinlik, verimlilik, yeterlilik, etkililik ya da ekonomiklik gibi farklı kriterleri dikkate almaktadır.

Bu noktada modern iç denetim yaklaşımının daha iyi anlaşılması için düzenlemelerde farklı isimlerle ifade edilen bu kriterlerin ne anlama geldiğini detaylı olarak açıklamak gerekmektedir. İngilizce “*effectiveness*” olarak ifade edilen ve iç denetim faaliyetinin orijinal tanımında yer alan kavram, Türkçe’ye “*etkili, tesirli, geçerli*” gibi kelimelerle çevrilmiştir⁶⁵. Etkililik başlangıçta belirlenen amaç ya da hedefe ulaşılması şeklinde ifade edilebilir. Bu kavramın Türkçe’de çoğu zaman verimlilik (İngilizce’de “*productivity*”) yerine de kullanıldığı görülmektedir. Oysa etkililik ile verimlilik kavramları arasında önemli bir farklılık vardır. Verimlilik kelime anlamı olarak belirli bir faaliyetin en az maliyet ile gerçekleştirilmesi ya da eldeki kaynaklar ile en fazla üretimin gerçekleştirilmesidir. Bu anlamda verimlilikte öncelik, amaca ulaşmaktan çok yapılan işin maliyetinin en aza indirilmesidir. Etkililikte ise öncelik, başlangıçta hedeflenen amaca ulaşmaktır. Amaca ulaşırken sarf edilen maliyet kimilerine göre önemli değil kimilerine göre de ikincil derecede öneme sahiptir.

İngilizce “*Efficiency*” kelimesi ise Türkçe’ye “*etkin, verimli*” gibi kelimelerle çevrilmiştir. Etkinlik, “*bir amacın gerçekleştirilmesinde kullanılan girdilerin doğrudan o amaçla ilgili/uyumlu olması*” ya da “*ulaşılan hedef ile kullanılan girdiler arasındaki ilişki*” şeklinde ifade edilebilir. İç denetim anlamında ise etkinlik, kurum bünyesindeki bir süreçte o

⁶⁴ **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 10 Aralık 2003, md.63.

⁶⁵ **Larger Redhouse Portable Dictionary**, İstanbul: Sev Matbaacılık, 2007, s.133.

süreçle amaçlanan hususa ulaşılmasını sağlayacak girdilerin kullanılıp kullanılmadığı, amaca ulaşma dışındaki girdilere süreçte yer verilip verilmediği şeklinde ifade edilebilir. Bu değerlendirmenin sonucuna göre kurumun “yüksek, orta ya da düşük” etkinlikte çalıştığı yorumu yapılmaktadır. Bu anlamda etkinliğin, hedefe ulaşma sırasında hedef ile kullanılan girdi arasındaki ilişkiyi de dikkate alması sebebiyle etkililiğe benzer şekilde verimlilik ile ilişkili olduğu da söylenebilir.

İngilizce “Economical” kelimesinin karşılığı olan ekonomiklik ise Türkçe’ye “ekonomik, idareli, ihtiyatlı, tasarruflu, az masraflı” gibi kelimelerle çevrilmektedir⁶⁶. Bu anlamda ekonomiklik, etkililikte olduğu gibi amaca ulaşmaktan ziyade etkinlik ve verimliliğe benzer şekilde yapılan iş ve işlemlerde maliyete, maliyetlerin azaltılmasına odaklanmaktadır.

Etkinlik, verimlilik, etkililik ve ekonomiklik kavramlarının amaç açısından birbiriyle örtüştüğü ya da birbiriyle farklılık arz ettiği yönleri gösteren 3 no’lu tablo bir sonraki sayfada yer almaktadır:

Değerlendirme Sonucu	Etkili	Etkin	Verimli	Ekonomik
Kurum hedeflerine/stratejik amaçlarına ulaşmıştır.	✓	✓	⊗	⊗
Kurum faaliyetlerini en az maliyetle (kaynak bileşeniyle) gerçekleştirmiştir.	⊗	✓	✓	✓

Kaynak: Çalışmada Yararlanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

⁶⁶ Büyük Sözlük, www.buyuksozluk.com, (Erişim Tarihi: Mart 2007).

Özetlemek gerekirse, bir kurum hedeflerine ulaştığı ölçüde etkili, hedeflere en az maliyetle ulaşabildiği ölçüde etkin, verimli ve ekonomik, faaliyetlerini en az maliyetle ya da kaynak bileşeniyle gerçekleştirdiği ölçüde de verimli ya da ekonomik olacaktır. Ancak görüldüğü üzere, temelde anlamları ve öncelikleri birbirlerinden farklılık arz eden etkinlik, etkililik, verimlilik, ekonomiklik kelimeleri Türkçe’de bu konudaki denetim literatürünün yeterince gelişmemiş olmasından ötürü birbirlerine yakın anlamlarda ya da birbirlerinin yerine kullanılabilir. Bu şartlar altında iç denetim konusunda düzenleme yapan Türk otoritelerin ya da yabancı kaynakları Türkçe’ye çeviren uzmanların iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerinin değerlendirilmesinde kullanılacak kriterler için etkinlik, etkililik, verimlilik ve ekonomiklik kelimelerinin bir ya da bir kaçını bir arada kullanmaları olağan görülmelidir.

Konuya dönecek olursa, klasik denetçilerden geçmişteki iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, modern denetçilerden ise mevzuata uygunluk yanında süreçlerin etkinliği hatta etkinlikle beraber verimliliği, etkililiği ya da yeterliliğini değerlemeleri de istenmektedir. Günümüzde bu farklılığı en güzel işaret edecek örnek ülkemizde kamu kesimindeki mevcut denetim uygulamalarıdır. Geleneksel olarak Türk kamu kesiminde hemen her kurum ve şirkette, doğrudan Yönetime bağlı olan birer denetim organı mevcuttur ve öteden beri Türk kamu kesiminde denetimler klasik yaklaşıma göre gerçekleştirilmektedir.

Türk kamu kesiminde geçmişe bakıldığında, mevcut denetim sistemiyle yolsuzluk ya da usulsüzlüklerin gerçekleşmeden önlendiği örneklere nadiren rastlanmaktadır. Mevcut kamu denetim organlarının, yolsuzluk ya da usulsüzlük bir kez ortaya çıkarıldıktan sonra gerçekleşen zararlarla ilgili tespit yönündeki çalışmaları olumludur ve tabii ki takdir edilmelidir. Ancak gerek kamu kurumlarının yönetimleri gerekse kurumlarda kaynağı kullanılan ülke halkı açısından bu çalışmaların yolsuzlukların engellenmesi yönünde herhangi bir yararı olmadığı da açıktır.

Nitekim Türkiye dışından bir kurum olan Dünya Bankasının Mayıs 2005'te yayımladığı “Yönetişim Endeksi Raporu”⁶⁷ da bunu doğrulamaktadır. Dünya üzerindeki ülkelerin 6 farklı yönetim kriterine göre değerlendirildiği bu raporun “Yolsuzlukların Kontrolü” başlıklı kısmında kamu gücünün özel çıkarlar için istismar edilmesi yani rüşvet ölçümü esas alınmaktadır. Bu kritere göre 2002 yılı hesaplamalarında 116'ncı sırada olan Türkiye, 2004 yılında az da olsa yükselmesine rağmen 204 ülke arasından 101'nci sıradadır. Bir başka deyişle, ülkemiz yolsuzlukların önlenmesinde halen alt sıralardadır. Türk Kamu kesimindeki denetim uygulamalarına Bölüm 3.1.3'de daha detaylı bir şekilde yer verilecektir.

- Klasik yaklaşımda denetçilerin görevi, kurumun varlıklarının kurum kayıtlarıyla uyumlu olup olmadığını tespit etmeyi ve kurumun varlıklarının gerçekte var olup olmadığını teyit etmeyi de içerir. Bu anlamda denetçiler, denetim sırasında çoğu zaman yerinde gözlemlemek ve saymak suretiyle kurumun varlıklarının gerçekte var olup olmadığını tespit etmekte, bu gözlemlerini kurumun muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırmaktadırlar. Bu şekilde hem varlıklar hem de varlıkları temsil eden kayıtlar doğrulanmaktadır. Modern yaklaşımda ise denetçilerden beklenen husus, varlık ve kayıtların belirli bir an itibarıyla doğruluğunu teyit etmenin ötesine taşınmıştır. Denetçiler, kurumun varlıkların korunmasına yönelik oluşturduğu süreçlerin yeterlilik ve etkinliğini de değerlendirmektedirler. Bu farklılık gerçek hayattan bir örnek ile daha somut hale getirilebilir:

Bir Banka Şubesindeki müşteri çeklerinin muhafaza edildiği depoda klasik yaklaşıma göre denetim yapan bir denetçi, ilk olarak kurum muhasebe biriminden çek depo kayıtlarını tedarik etmekte, daha sonra bu listede yer alan çekleri yerinde bilfiil sayarak kayıtlarda yer alan çek yapraklarının gerçekte de var olup olmadığını teyit etmekte, sonucu Yönetime raporlamaktadır. Aynı kurum bünyesinde modern yaklaşıma göre denetim gerçekleştiren bir denetçi kurum kayıtları ile depodaki fiili müşteri çeklerinin uyumlu olup olmadığını yanı sıra ileriye dönük olarak mevcut çek muhafaza uygulamalarının müşteri çeklerinin en iyi ve uygun şekilde muhafaza edilmesini sağlayıp sağlamadığı, bu amaçla şube yönetimince etkin ve yeterli bir kontrol sisteminin oluşturulup olmadığı, çeklere fiziki erişimi bulunan Şube

⁶⁷ Dünya Bankası, **Dünya Bankası Yönetişim Endeksi Raporu**, Dünya Bankası Yayınları, Mayıs 2005.

yetkililerinin yetki ve sorumluluklarının açık ve anlaşılır bir şekilde düzenlenip düzenlenmediği, Şube adına teslim alınan bir çek yaprağının zamanında ve tam olarak kayıtlara geçirilmesi için Yönetim tarafından etkin ve yeterli bir kayıt ve raporlama sisteminin kurulup kurulmadığı gibi çek muhafaza sürecinin genel olarak etkinlik ve verimliliği konularında da Yönetime makul bir güvence sunmalıdır.

Kurumlarda oluşturulacak etkin bir kontrol ortamının, kurum hedeflerinin gerçekleştirilmesi sırasında ortaya çıkabilecek risklerin mümkün olduğu ölçüde azaltılması ya da kabul edilebilir ölçülere kadar kontrol edilmesi yolunda bir güvence teşkil ettiği ve böyle bir kontrol ortamının oluşturulmasının her şeyden önce kurum yönetimlerinin sorumluluğunda olduğu daha önce vurgulanmış idi. Kurumlardaki risk ve kontrol uygulamaları açısından günümüz iş dünyasında geline nokta kurum yönetici ve çalışanlarının sorumlu oldukları süreçlerdeki kontrolleri kendi kendilerine belirlemeleri, değerlendirmeleri ve gerekli önlemleri almaları beklenmektedir. “*Kendi kendine risk ve kontrol değerlemesi*” ya da “*öz risk ve kontrol değerlemesi*” olarak da adlandırılan bu süreçte denetçilerden beklenen ise kurum yönetim ve çalışanlarının bu konulardaki farkındalıklarının oluşturulması ve bilgi birikimlerinin artırılmasına katkıda bulunmalarıdır. Görevleri arasında Yönetime kurumdaki risklerin belirlenmesi, analizi ve değerlendirilmesi ve bu risklerin kontrol edilmesi konusunda öneriler yapmak bulunan denetçilerin kurumlardaki risk ve kontrol farkındalığını artırmaları doğaldır. Bu hususa detaylı olarak, “*iç denetim*” ve “*iç kontrol*” kavramları ile bu iki kavram arasındaki farkın açıklanacağı sonraki bölümlerde daha detaylı yer verilecektir.

- Klasik denetimde denetçilerden beklenen önemli işlevlerden birisi, mevzuata aykırı işlemlerin, yolsuzlukların ve suiistimallerin sebep ve sorumlularını belirlemek ve uygulanacak cezalar konusunda öneride bulunmaktır. Klasik denetimdeki bu fonksiyon, bu bölümün başında mevzuata ve kurallara uygunluk odaklı, yönetimden bağımsız ve siyasi otoriteye bağlı olarak çalıştığı belirtilen “*Kıta Avrupası/Güney*” denetim modelinin en önemli fonksiyonlarından birisidir. Bu modelde özellikle kamuda çalışan denetçiler, çoğu zaman bağlı oldukları idarenin yönetiminin kontrolünün ötesindeki düzenlemeler ile bağımsızlık zırhına girmekte, bir anlamda çalıştıkları kurumların menfaatlerini kamu adına o kurumun yönetimine rağmen sağlamaya çalışmaktadırlar.

- Oysa ki modern yaklaşımda bir kurumda etkin, katma değer sağlayan bir denetim mekanizmasının oluşturulması ve işletilmesinin birinci sorumluluğu o Kurumun en üst yönetim organındadır⁶⁸. Bir iç denetim fonksiyonunun, kurumun yönetim organından bağımsız bir şekilde kurum menfaatlerine hizmet etmesi modern yaklaşımla örtüşmemektedir. Modern yaklaşımda bir kurumun başarısı kadar başarısızlığından da Yönetim sorumludur. Yönetimden bağımsız bir denetim ekibinin herhangi bir kurumun sağlıklı olarak faaliyet göstermesine katkı sağlamasını beklemek anlamlı olmayacaktır.

Her ne kadar bu husus akla klasik yaklaşıma kıyasla modern yaklaşımda denetçilerin daha mı az bağımsızlığa sahip olduğu sorusunu getirirse de bu doğru değildir. Zira modern çalışma yöntemlerini ve buna bağlı modern denetim anlayışını benimsemiş bir Yönetim denetim fonksiyonunun kendisi ile tamamen aynı amaç ve hedefe hizmet ettiğini bilecek, denetim fonksiyonunu da kurumun amaç ve hedeflerine en etkin ve verimli şekilde ulaşılabilmek amacıyla kullanacaktır. Bu noktada Yönetim ifadesinden kastedilenin, denetim fonksiyonunun bağlı olduğu kurumun en üstündeki tek bir yönetici değil, kurumla ilgili tüm paydaş/menfaat sahiplerini temsil eden bir Yönetim Kurulu ya da Yönetim Komitesi olduğunu özellikle belirtmek gerekir.

- Modern yaklaşımda yolsuzluk ve suiistimallerle ilgili denetçilerden beklenenler şunlardır⁶⁹:

- Kurum bünyesindeki iç kontrol sisteminin değerlemesi sırasında yolsuzluk ve suiistimal riskini dikkate almak,
- Denetimler sırasında ulaşılan bulgular ya da tespit edilen kontrol eksiklikleri içerisinde yolsuzluk ya da suiistimale işaret edebilecek nitelikte olanlar hakkında yeterli bilgi ve tecrübeye sahibi olmak,

⁶⁸ Liam Mc Caul, "Enhancing The Value Of Internal Audit: Ten Key Questions", **Accountancy Ireland, Volume: 38**, June 2006, s.34.

⁶⁹ Moeller, **a.g.e.**, ss.241-247.

- Yolsuzluk ya da suiistimale işaret edebilecek nitelikte bulgular hakkında daha ileri soruşturma yapılmasını Yönetime önermek.

Modern yaklaşımda denetçilerden, asıl işi yolsuzluk ve suiistimallerin araştırılması olan ve literatürde soruşturmacı, araştırmacı, kontrolör gibi isimlerle adlandırılan kişilerin işlerini gerçekleştirmeleri beklenmemektedir. Denetçiler tabii ki Yönetim tarafından görevlendirilmeleri halinde yolsuzluk soruşturmalarında görev alacaklardır⁷⁰. Ancak denetim dünyasında kurum içerisinde stratejik akıl ya da çözüm ortağı rolü üstlenen, katma değer sağlamayı amaçlayan ve yönetim/kurum çalışanları ile mükemmel bir iletişim ve uyum gerektiren modern denetim anlayışı ile yolsuzluk ve suiistimal soruşturmasına yoğunlaşan bir anlayış bağdaşmamaktadır. Bu sebeple günümüzde çağdaş kurumlarda en sık rastlanan uygulama yolsuzluk ve suiistimallerin araştırılması ve cezalandırılması için denetim birimi dışında bu işle uzmanlaşmış ayrı personel ya da birimlerin görevlendirilmesidir.

- Giriş bölümünde detaylı olarak belirtildiği gibi iş dünyasında teknolojinin ve teknolojik araçların kullanımı her geçen gün daha da artmakta, geçmişte elle gerçekleştirilen işlemlerin birçoğu günümüzde bilgisayar ve bilgi sistemleri marifetiyle belirli bir otomasyon çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Buna paralel olarak bilgi sistemleri denetimi de her geçen gün önem kazanmaktadır. Klasik yaklaşımda genelde teknolojik araç ya da sistemlerin fiziki güvenliğinin sağlanması şeklinde algılanan bilgi sistemleri denetimi, modern yaklaşımda çok daha önemli bir boyut kazanmıştır. Bu anlamda artık birçok çağdaş kurumda denetçilerden; uygun bilgi sistemleri denetim metodolojileri çerçevesinde kurum tarafından kullanılan mevcut bilişim teknolojilerinin etkinliği ve verimliliğini değerlendirmesi ve kurum bünyesinde üretilen bilgilerin izinsiz erişimlere karşı güvenilirliğinin ve gizliliğinin sağlanıp sağlanmadığını denetlemesi istenmektedir⁷¹.

- Bunun dışında çağdaş birçok kurumda denetçilerden denetim yapması dışında özellikle kurumun geleceğine ilişkin projelerde danışmanlık yapmasının da istendiği daha

⁷⁰ ECIIA, a.g.e., s.18.

⁷¹ **Business Credit**. "Risk Management and IT Audit Skills Most In Need Of Improvement Within Internal Audit Departments". Vol: 109, Issue: 6, June 2007, s.20.

önce belirtilmiş idi. Bu kapsamda denetçilerden özellikle kurum tarafından ileride kullanılması düşünülen yeni teknolojileri risk ve kontrol odaklı değerlendirmesi ve Yönetime görüş sunması da beklenmektedir. Denetim birimlerince etkin bir şekilde verilecek olan bir danışmanlık hizmetinin, denetim fonksiyonunun üzerindeki yükleri hafifleteceği hususu, denetim dünyasında giderek daha fazla kabul edilen bir olgu haline gelmektedir.

1.3 İç Denetim-İç Kontrol İlişkisi ve İç Denetimin İç Kontrolden Farkı

Kontrol dünyasında iç kontrol deyince akla ilk gelen başvuru kaynaklarından birisi, Giriş bölümünde 1985 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde 5 profesyonel kuruluş tarafından kurulduğu belirtilen Treadway Komisyonu tarafından ilk kez 1992 yılında yayımlanan ve 1994 yılında revize edilen “*Şirketlerde İç Kontrol Çerçevesi*” isimli dokümandır. Literatürde kısaca COSO olarak adlandırılan bu çerçeve dokümanda iç kontrol şöyle tanımlanmaktadır⁷²:

“İç kontrol, işletmenin hedeflerine ulaşmak için gerekli güvenceyi sağlamak üzere tasarlanmış ve yönetim kurulu, yöneticiler ve diğer çalışanlar tarafından etkilenen bir süreçtir.”

Dünya üzerinde farklı ülkelerdeki üst denetim organlarının bir araya gelerek oluşturduğu kısa adı INTOSAI olan Uluslararası Üst Denetim Enstitüleri Organizasyonu 1992 yılında yayımladığı “*İç Kontrol Standartları Rehberi*” dokümanında⁷³ iç kontrolü şu şekilde tanımlamaktadır.

“İç kontrol, yönetim tarafından amaçlanan hususlara ulaşılması için makul bir güvence sağlayan bir Yönetim aracıdır.”

⁷² COSO, **Internal Control Integrated Framework.**, s.13.

⁷³ INTOSAI, **Guidelines For Internal Control Standards**, Washington, June 1992, s.5.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Organizasyonu (OECD), ise şirketlerde iç kontrol sistemini; “İç kontrol sistemi, herhangi bir şirketin finansal ve operasyonel prosedürlerinin düzgün bir şekilde kontrol edilmesiyle amacıyla oluşturulur.” şeklinde tanımlamaktadır⁷⁴.

Her üç tanımdan da iç kontrolün kişiler tarafından etkilenen bir süreç ya da araç olduğu, temel amacının şirket ya da kurumun amaçlarına ulaşılmasının sağlanması olduğu ve bunun sağlanması için Üst Yönetime ancak makul bir güvence sağlayabileceği anlaşılmaktadır.

İç denetim ve iç kontrol, günlük hayatta genelde hatalı olarak aynı anlamda kullanılmaktadır. İç denetim ile iç kontrolün amaçlarının kesiştiğini söylemek mümkün olmakla birlikte iki kavramın aynı olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Uluslararası alanda genel kabul görmüş tüm iç kontrol modellerinde ortak amaç;

- İşlemlerde etkinlik ve verimliliğin,
- Finansal raporlamanın güvenilirliğinin,
- Mevzuata uygunluğun

sağlanmasıdır. Farklı modellerde bu amaçlar değişik şekilde ifade edilmiş olsa da (Örneğin COSO modelinde kurum varlıklarının korunmasının kendi başına ayrı bir amaç olarak ifade edilmesinden ziyade işlemlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacının bir alt başlığı olarak ele alınması gibi) genel amaçlar tüm modellerde hemen hemen birbirinin aynısıdır.

Uluslararası alanda kabul görmüş ve dünya üzerindeki çok sayıda ülke ve kurum düzenlemesine rehberlik eden iç denetimin uluslararası tanımında ise iç denetimin amaçları şu şekilde ifade edilmiştir:

- Kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve değer katmak,
- Kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek ve geliştirmek.

⁷⁴ OECD PIFC Expert Group, a.g.e., s.6.

Görülebileceği üzere iç denetim ve iç kontrolün amaçları kesişmektedir. İki kavram arasındaki temel farklılık işleyiş ile ilgilidir. Şöyle ki;

İç kontrol, yönetim tarafından kurumun hedeflerine ulaşılabilmesi için kurum süreçlerinin ya da alt yapısının içine yerleştirilen her türlü kontrol faaliyetinin bir bütünüdür⁷⁵. Etkin bir kontrol, kurumun süreçlerinin kesintisiz ve doğal bir parçasıdır. İç denetim ise; Kurum hedeflerine ulaşılabilmesi amacıyla, kurum süreçlerinin ya da alt yapısının içine yerleştirilen risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin belirli aralıklarla etkin ve verimli bir şekilde çalışıp çalışmadığını bağımsız ve tarafsız bir şekilde değerlendiren ve Kurum Yönetimine makul bir güvence sağlayan bir fonksiyondur. Bu anlamda iç denetimin, iç kontrol sisteminin esas amaçlarına ulaşip ulaşmadığı hususunda kurum yöneticilerine bilgi sağlayarak yöneticilerin doğru karar almalarına olanak hazırlayıp iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine katkıda bulunduğunu söylemek yerinde olacaktır. İç denetim, kurumdaki iç kontrol sisteminin gözden kaçırdığı hata, hile ve usulsüzlüklerin tespit edilmesinde ve önlenmesinde etkin olan bir araçtır. İç denetçilerin, kurum ve şirketlerdeki iç kontrol sisteminin geliştirilmesi sürecine gereğinden fazla müdahil olmaları durumunda bağımsızlıklarının zedelendiği hususu literatürde genel kabul gören bir düşüncedir⁷⁶.

Bu anlamda, iç kontrol sisteminin iç denetime göre daha geniş bir anlam içerdiğini, iç denetimin kurumdaki iç kontrol sistemini değerleyen bir kontrol unsuru olduğunu söylemek mümkündür. Bu bölümün başlangıcında da belirtildiği üzere iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi, kurum ve şirketlerde önce Üst Yönetimin ve devamında onların yetki ve sorumluluğu devrettikleri süreç ya da birim yöneticilerinin bir sorumluluğudur. Üst Yönetim, iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi sorumluluğunu yerine getirirken, denetçilerden dünya üzerinde genel kabul görmüş, uygun değerlendirme kriterleri kullanarak ya da sistematik bir takım kriterler geliştirerek kurumun iç kontrol süreçlerinin etkinliğini ve verimliliğini değerlendirmelerini ve kendilerine bu konuda makul bir güvence verilmesini talep etmektedirler.

⁷⁵ COSO, **Internal Control Integrated Framework**, s.14.

⁷⁶ Miekatrien Sterck ve Geert Bouckaert, “International Audit Trends in the Public Sector”, **Internal Auditor Magazine**, August 2006, s.53.

2. MERKEZ BANKALARINDA İÇ DENETİMİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Denetim ve iç denetimin kavramsal ve teorik çerçevesine yer verdikten sonra çalışmanın asıl konusunu oluşturan merkez bankaları açısından iç denetimin rolü ve önemine geçilecektir. Bilindiği üzere merkez bankaları piyasaya ve katılımcılarına likidite sağlamak, yerel paranın değerini korumak adına iç ve dış mali piyasalarda gerekli operasyonları yapmak, açık piyasa işlemlerini gerçekleştirmek, ülkenin döviz rezervlerini yönetmek, finansal sistemin istikrarını sağlamak amacıyla mali piyasaları izlemek ve gerekli önlemleri almak gibi fonksiyonları sebebiyle bankacılık sektörünün doğal birer katılımcısı konumundadırlar.

Bu kapsamda merkez bankalarında iç denetimin rolü ve önemine geçmeden önce, modern iç denetim anlayışının gelişmesinde önemli bir yeri olan dünya bankacılık sistemindeki iç denetim uygulamalarına yer verilmesi uygun görülmüştür.

2.1 Dünya Bankacılık Sisteminde İç Denetim

Bir ülke ekonomisi gelişmişlik açısından hangi seviyede olursa olsun, mali sistemindeki kırılganlık ve zayıflıklar ulusal istikrarı ve hatta uluslararası alandaki mali istikrarı bile tehdit edebilecek boyuta gelebilmektedir. Mali sektörün temel yapı taşlarından olan bankacılık sektörü, başta reel sektör olmak üzere diğer tüm sektörler ile karşılaştırıldığında son derece farklı ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu farklılığın en önemli tarafı, mali sistemdeki kurumların zayıflaması halinde ülke ekonomisinde (ve hatta diğer ülke ekonomilerinde) zincirleme bir olumsuz etki yaratma potansiyelinin bulunmasıdır. Bu etki, mali sistemin iki ana bileşeni olan sisteme fon arz edenler ve sistemden fon talep edenler açısından iki farklı şekilde düşünülmelidir.

Bilindiği üzere bankacılık sektörü aracılığıyla ülke genelindeki fon fazlası (tasarruf), bir yandan ülke ekonomisine kaynak olarak aktarılmakta, diğer yandan da bu kaynaktan elde edilen getiri, yine sektör aracılığıyla tasarruf sahibi çok sayıda kişi ve kuruma çeşitli isimler altında kazanç olarak dönmektedir. Bankalar bu yapıda fon arz edenler ile fon talep edenler arasında aracılık işlevi görmekte, çoğu zaman da kendilerine ait olmayan, emanet bir kaynağı yine ekonomiye kaynak olarak kullanılmaktadırlar. Bu döngü makro seviyede düşünüldüğünde, bankacılık sektörünün belki de başka hiçbir sektörün olmadığı kadar güven

esasına dayalı olduğu görülmektedir. Sisteme fon arz edenler açısından, sektörde yaşanabilecek muhtemel bir olumsuzluk elde edilen kazançları bir anda azaltarak ülke ekonomisinin (başta iç talep-tüketim daralması olmak üzere) yapısını bozacaktır. Sistemden fon talep edenler açısından; makro seviyede tüm ülke ekonomisine, mikro seviyede farklı büyüklük ve yapıda binlerce sektör ve şirkete aynı anda finansman sağlama misyonu bulunan bankacılık sektöründe yaşanabilecek muhtemel bir olumsuzluk, kısa bir zaman içerisinde sistemden fon talep eden tüm diğer sektörlerin finansman yapısı, kalitesi ve maliyetini değiştirebilmekte ve ülke genelinde mali istikrarsızlığın başlamasına ya da mevcut bir istikrarsızlığın çok daha hızlı büyümesine sebep olabilmektedir.

BIS Basel Banka Gözetimi Komisyonu, paraların emanet edildiği kurumlar olan bankaların sadece içinde buldukları sektör için değil, tüm ekonominin genel olarak sağlıklı işlemesinde hayati bir önem arz ettiklerini, bu anlamda bünyelerinde meydana gelebilecek olumsuz bir senaryonun (dolandırıcılık, suiistimal, kötü yönetim gibi sebeplerden kaynaklanan zarar, iflas vs.) ödeme sistemindeki rolleri⁷⁷ dikkate alındığında kısa bir süre içerisinde ekonomideki tüm diğer aktörlerin şu veya bu şekilde zarar görmesine sebep olabileceğini belirtmektedir.

Buradan şöyle bir sonuca varmak mümkündür: Bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin önemi, diğer birçok sektörden çok daha fazladır. Nitekim uluslararası alanda yapılan çalışmalar ve geliştirilen kriterler özellikle mali sektörün en önemli kurumları olan bankalar üzerinde etkin bir gözetim ve denetimin sağlanması gereği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

IMF tarafından yapılan bir çalışma 1980 ile 2000 yılları arasında dünya üzerinde yaklaşık olarak 48'e yakın bankacılık krizinin yaşandığını belirtmektedir⁷⁸. 2001 yılında Türkiye ve Arjantin'de yaşanan krizler de dahil edildiğinde bu rakam daha da yükselmektedir. Dünya Bankası tarafından yapılan bir başka çalışmada ise bankacılık krizlerinin sayısının

⁷⁷ BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Enhancing Corporate Governance For Banking Organizations**, Basel, 31 October 2005, s.10.

⁷⁸ IMF, "Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability", **World Economic Outlook**, May 1998, s. 79 ve IMF, **The Real Effect of Banking Crisis**, October 2004 , s.29.

özellikle 1990'lı yıllardan sonra gözle görülür biçimde arttığı gözlemlendiği ifade edilmektedir⁷⁹.

BIS Basel Gözetimi Komisyonu, IMF ve Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş, ulusal/bölgesel düzeyde faaliyette bulunan kuruluşlar ile birlikte çalışarak banka krizlerinin sebeplerini araştırmışlardır. Bu çalışmalardan çıkan ortak bir sonuç, söz konusu krizlerin kötü bankacılık yönetiminden ya da bankacılık yapılan ülke ortamının genel olarak kötülüğünden kaynaklandığı⁸⁰ şeklindedir. Bankacılık yapılan ülke ortamının kötülüğünden kastedilen ekonomideki ani bozulmalar, döviz kurlarındaki keskin düşüşler, faiz oranlarındaki ani artışlar, vergi yasalarındaki sürpriz, olumsuz değişiklikler, varlık fiyatlarındaki ani düşüşler, büyümenin yavaşlaması, politik istikrarsızlık, finansal sistemdeki zayıflıklar vs. gibi bir takım olumsuz makro gelişmelerdir⁸¹.

Kötü bankacılık yönetiminden kastedilen ise bankacılık aktif/pasif yönetimi operasyonlarının kötü yönetimi, borç verme uygulamaları, bankanın aktif ya da pasifindeki risklerin fark edilememesi ya da bu fark edilen risklerin yönetilememesi, iç kontrol eksikliği, aktif-pasif vade uyumsuzlukları, anlaşmalı ya da hileli kredi uygulamaları, içeriden edinilen bilgilerin kötüye kullanımınıdır. Çalışmanın temel konusuna sadık kalmak adına bankacılık krizlerinin sebeplerinin detayına girilmesine gerek duyulmamıştır.

BIS, 1998 yılında finansal krizlere sebep olan şirketlerle ilgili yaptığı bir çalışmada özetle aşağıdaki saptamaları yapmıştır⁸²:

- İflas eden şirketlerin bir kısmında en tepeden en alta kadar tüm çalışanların yetki ve sorumluluklarının ne olduğunun açıkça

⁷⁹ S. Claessens, D. Klingebiel ve L. Laeven, "Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crisis: Which Policies to Pursue?", **World Bank Discussion Paper, No: 428**, 2002, s.2.

⁸⁰ Stefan Ingves, "Banking Crisis From An International Perspective", **IMF Publications**, 2003, ss.1-2.

⁸¹ IMF, "Financial Crises: Characteristics And Indicators Of Vulnerability", **World Economic Outlook**, May 1998, s.80.

⁸² BIS Banking Supervision Committee, **Framework For Internal Control Systems in Banking Organizations**, Basel, September 1998, s.30.

belirtildiği politika ve kurallar oluşturulmamış ya da oluşturulsa bile etkili bir şekilde çalışanlar ile paylaşılmamıştır.

- İflas eden şirketlerin bir kısmında belirli prensiplere göre oluşturulmuş sağlıklı ve etkin bir iç kontrol ortamı ve sistemi bulunmamaktadır. Pratik bir yararı olmayan, standart ya da şekilsel bir takım kontroller basit, az riskli, düşük tutarlı işlemlerin düzgün bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlarken aynı kontroller karmaşık, yüksek riskli ya da yüksek tutarlı işlemlere ilişkin etkin bir iç kontrol seviyesi sağlayamamıştır.
- Belirli prensiplere göre oluşturulmuş bir iç kontrol sistemi bulunan şirketlerden bazılarında ise üst yöneticiler oluşturulan kontrollere aykırı işlemlere, ucunda yüksek kazanç potansiyeli bulunduğu düşüncesiyle göz yummuşlardır.
- İflas eden şirketlerin bir kısmında etkin bir iç denetim sistemi yoktur, olanların bazılarında ise denetim fonksiyonu çeşitli sebeplerle geçici ya da sürekli olarak kesintiye uğramıştır.
- İflas eden şirketlerin bir kısmında şirketle ilgili bilgi üreten kişi ya da birimlerle, karar alıcılar (yöneticiler) arasında iletişim eksikliği bulunmaktadır.
- İflas eden şirketlerin bir kısmında üst yöneticiler şirketin devam eden ya da değişmekte olan faaliyetleri ile ilgili maruz kalınan riskleri öngörememişlerdir, bir kısmında yöneticiler riskleri öngörmekle birlikte söz konusu riskleri azaltıcı önlemleri almakta yetersiz ya da geç kalmışlar ya da söz konusu risklerle ilgili eksik/hatalı önlemler almışlardır.
- İflas eden şirketlerden bazılarında iki ya da daha fazla çalışan (bazen yönetici pozisyonundaki kişileri de dahil ederek) kişisel

menfaat sağlamak amacıyla oluşturulan kontrol mekanizmalarını boşa çıkarmışlar ya da atlatmışlardır.

Görüleceği üzere, finansal krizlere yol açan şirketlerle ilgili olarak yukarıda yer verilen saptamalardan birisi de iflas eden şirketlerin bir kısmında etkin bir iç denetim sisteminin bulunmaması ya da bulunsa bile etkin bir şekilde çalıştırılmaması ya da çalıştırılmamasıdır.

Ulusal ve uluslararası çok sayıda kurum ve komitenin çalışmasından çıkan bir diğer sonuç, giderek daha da büyüyen ve faaliyetleri karmaşık hale gelen şirket ve kurumların yönetiminin her geçen gün daha da zorlaştığıdır. Kurumlar için en zor hale gelen konulardan bir tanesi de operasyonel risklerin yönetimidir⁸³. BIS operasyonel riski “*Yetersiz ya da başarısız iş süreçleri, çalışanlar, sistem ya da dışsal olayların yaratacağı zararlardan kaynaklanan risk*” olarak tanımlamaktadır.

BIS Risk Yönetimi Çalışma Grubunun 2002-2003 yıllarında operasyonel risk ve yönetilememesinin sebep olduğu zararlar konusunda yaptığı çalışma çerçevesinde; 2001 yılı içerisinde çalışmaya katılan 89 bankanın sunduğu veriler incelenmiş ve bu bankaların operasyonel risklerini yönetememelerinden kaynaklanan zararlarının toplam yaklaşık 7.8 milyar Euro olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu istatistik, zorlaşan ve karmaşık hale gelen ekonomik şartlar karşısında şirket sahipleri ve yöneticilerinin yürütülen operasyonlarla ilgili denetim ve kontrole duydukları ihtiyacın önemini açıkça göstermektedir.

BIS'in 1999 yılı Haziran ayında yayımladığı ve 2001 yılında gözden geçirdiği Bankalarda Sermaye Yeterliliğinin hesaplanmasına ilişkin öneriler ile aynı Kuruluşun Basel Bankacılık Gözetimi Komisyonunun, bankacılık krizlerinin temel sebeplerinden biri olarak gösterilen etkin bir bankacılık gözetim sistemi eksikliği konusunda yaptığı çalışmalara Bankacılık sektöründeki denetim, risk ve kontrol uygulamalarının gelişiminin açıklanması açısından değinmekte fayda vardır. BIS, 1996 yılında sonuçlandırdığı çalışma ile etkili bir

⁸³ Hespeneide, Pundmann ve Corcoran, **a.g.e.**, s.6.

bankacılık gözetim sisteminin oluşturulması için 25 temel prensip yayımlamıştır⁸⁴. Dünya bankacılık sistemi tarafından genel kabul gören ve ülkelerin sistemlerini uyumlu hale getirmeye çalıştığı bu prensiplerden bankaların risk yönetim süreçleri ile ilgili 13 numaralı prensip şu şekildedir:

“Bankacılık gözetim otoriteleri, sistemdeki bankaların risklerini tanımlamak, ölçmek, gözlemek, kontrol etmek, bu riskleri taşımaları gereken sermaye miktarı ile ilişkilendirmek için detaylı bir risk yönetim sürecine sahip olmalı ve bu sürecin Banka üst yönetimi tarafından izlendiğinden emin olmalıdırlar”.

Aynı çalışmanın bankacılıktaki kontrol ve denetim uygulamaları ile ilgili 14 numaralı prensibi ise şu şekildedir.

“Bankacılık gözetim otoriteleri, bankaların yaptıkları işin doğası ve ölçeği ile orantılı iç kontrollere sahip olduklarından emin olmalıdırlar. Bu kontroller yetki ve sorumlulukların açık ve şeffaf bir şekilde dağıtılması ile banka faaliyetlerinin yürütülmesinde kaynakların dağıtılması, varlık ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesi, varlık ve yükümlülük mutabakatının sağlanması, varlıkların korunması, oluşturulan kontrollerin bağımsız ve uygun bir iç ve dış denetim fonksiyonu tarafından denetlenmesi gibi fonksiyonların birbirinden ayrılmasını içermelidir.”

BIS tarafından yayımlanan bu doküman, 1996 yılı itibarıyla bankacılık sektöründe risk, kontrol ve bağımsız bir denetim fonksiyonu ile ilgili farkındalığın oluşmaya başladığını göstermektedir. Mevcut haliyle dünya üzerinde 55 adet Merkez Bankasının ortağı olduğu BIS’in yaptığı çalışmalar, bu kuruluşun merkez bankalarının bankası olması, bu yönüyle çok farklı düzenleme ve uygulamalar hakkında bilgi toplayabilmesi ve üye ülkelerdeki bilgi birikimi ve tecrübelerle kolayca erişebilmesi açısından önem arz etmektedir. Keza BIS kendi bünyesinde kurduğu çeşitli komiteler (ödeme sistemleri komitesi, bankacılık gözetimi

⁸⁴ BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Core Principles For Effective Banking Supervision**, Basel, 1996, ss.1-7.

komitesi gibi) aracılığıyla bu ülkelerdeki bankacıları düzenli aralıklarla bir araya getirerek ortak bir platform etrafında çalışma imkanı sağlamakta, bu çalışmalar neticesinde elde edilen sonuçları da BIS Çalışma Belgesi adıyla prensip dokümanı olarak yayımlamaktadır. 1996 yılı sonrasında 1998-2005 yılları arasında BIS tarafından denetim, risk, kontrol, kurumsal yönetim konularında yayımlanan prensip dokümanları bu kavramlarla ilgili farkındalığın dünya bankacılık sektöründe de arttığını göstermektedir.

Dünya bankacılık sektöründe iç denetime verilen önemin artmasında BIS'in 1999 yılında bankacılıkta sermaye yeterliliğinin hesaplanmasına ilişkin yeni önerilerini yayımlaması, bu öneriler içerisinde sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında bankaların karşı karşıya olduğu operasyonel risklere büyük önem verilmesinin katkısı büyüktür. Nitekim 2001 yılı başlarında BIS tarafından revize edilen bu öneriler çerçevesinde sermaye yeterliliği hesabında 2004 yılından itibaren operasyonel riskin de dikkate alınması öngörülmektedir. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu dünya üzerindeki birçok ülkenin iç düzenlemelerinde BIS prensiplerinin baz kabul edildiği görülmektedir.

2.2 Merkez Bankalarında İç Denetim

Bu çalışmanın 1 no'lu bölümünde uluslararası iç denetim standartları, etik kurallar ve uygulama önerilerinin günümüz iç denetim anlayışında meydana getirdiği değişikliklerden detaylı olarak bahsedilmiş idi. Bu anlayış değişikliği sektörü, faaliyetleri, niteliği, ölçeği vs. fark etmeksizin dünya üzerindeki tüm kurum ve şirketler için geçerlidir. Doğal olarak bu kapsama diğer tüm kurum, şirket ya da bankalar gibi merkez bankaları da dahildir.

Merkez Bankaları da tüm diğer kurum ya da şirketler gibi belirli bir amaç taşımakta, bu amacı gerçekleştirmek için çeşitli strateji ve politikalar belirlemekte, organizasyonel bir yapı oluşturmakta ve bu yapı içerisinde personel istihdam etmektedirler. Amacındaki kendine özgü özellik dışında denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi açısından merkez bankalarını diğer kurum ve şirketlerden ayrı bir statüde değerlendirmenin doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir. İç denetimin merkez bankaları açısından taşıdığı önemi anlamak için merkez bankalarını diğer kurum ve şirketlerden ayıran asli fonksiyonlarına bakmakta fayda vardır.

- Para politikasının belirlenmesi,
- Para politikasının uygulanmasına yönelik yerli para ve döviz piyasalarında gerçekleştirilen operasyonlar,
- Ödeme sistemlerinin yürütülmesi ve gözetimi,
- Banknot basımı ve dağıtımının

merkez bankalarının asli fonksiyonları olduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu fonksiyonların ortak özelliği bir ülkede bu fonksiyonları taşıyan yalnız bir kurumun yani merkez bankasının bulunuyor olmasıdır. Bu kendine özgülük, merkez bankalarını yaptıkları iş ve buldukları sektörde tekel konumuna getirmekte ve diğer finansal aktörler ve piyasa katılımcılarından farklı bir risk algılamasına sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır.

Örneğin; Olağan bir piyasa katılımcısının piyasa işlemlerindeki temel amacı kar maksimizasyonunu sağlamak ya da zararını mümkün olan en az seviyeye indirmek iken, bir merkez bankasının işlemlerindeki temel amacı ülkede fiyat istikrarını sağlamak ve bunu sağlamak için de imaj ve itibarını korumak, kredibilitésinin zarar görmesine izin vermemektir⁸⁵. İç denetim fonksiyonunun, sadece kurum ve şirketlerin kar maksimizasyonu amacına hizmet ettiğini söylemek doğru bir saptama olmayacaktır. Zira şirket ve kurumlar için kar maksimizasyonu kadar önemli olan bir diğer husus da, uzun dönemde karlılığın sağlanmasında önemli bir etken olan kurum ya da şirketlerin imaj, itibar ve kredibilitelerinin kalıcı bir şekilde korunmasıdır. Kar amacı gütmeyen kurumlar arasında yer alan merkez bankaları için imaj, itibar ve kredibilitenin kalıcı bir şekilde tesis edilmesi özel önem taşımakta, imaj ve itibar kayıplarına finansal kayıplara kıyasla daha büyük önem atfedilmektedir.

Bu yapı içerisinde risk odaklı modern bir iç denetim anlayışını benimseyen bir merkez bankasında risk değerlendirme çalışmaları sırasında en önemli risk kategorisini imaj, itibar ve kredibilite riskleri oluşturacaktır. Aynı şekilde mevcut risklerin yaratacağı toplam

⁸⁵ IMF Operational Paper, **The Role Of Internal Control And Audit Systems In Supporting Central Bank Governance And Transparency**, July 1999, s.21.

etkinin ölçümünde de imaj, itibar ve kredibilitenin kaybindan doğabilecek muhtemel bir olumsuz etkiye, finansal zararlardan doğabilecek muhtemel bir olumsuz etkiden daha yüksek bir risk puanı verilmesi olağan karşılanmalıdır.

OECD, iç denetim fonksiyonunun merkez bankalarındaki genel iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde çalışması konusunda yapıcı bir baskı unsuru olduğunu ve yönetim ile çalışanların iş ve işlemlerini bankanın amaç, politika ve prosedürleri ile uyum içerisinde yapmasını sağladığını belirtmektedir⁸⁶.

Bunun doğal sonucu olarak risk odaklı modern iç denetim anlayışını benimseyen bir merkez bankası bünyesinde zaman içerisinde imaj, itibar ve kredibilitayı olumsuz etkileme ihtimali bulunan risklerin yok edilmesi, asgariye indirilmesi, transfer edilmesi vb. yollarla kontrol edilmesi konusundaki farkındalık artacaktır. Bu anlamda risk odaklı modern bir iç denetim anlayışının, denetim planları gerçekleştirilmeye ve sonuçlandırılmaya başlandıkça merkez bankalarının kredibilitası üzerinde olumlu bir etki yaratacağını söylemek mümkündür.

Modern iç denetim yaklaşımının merkez bankaları açısından bir diğer önemli katkısı da kurumsal yönetim, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasına yöneliktir. Çalışmanın 1 no'lu bölümünde iç denetçilerin kurum yönetimleri açısından birer stratejik akıl ortağı haline geldikleri, bu çerçevede denetçilerden kurum ya da şirkette mevcut kurumsal yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirerek kurumsal yönetim ilkelerinin adapte edilmesinde yönlendirici konumda olmalarının istendiği, ayrıca denetçilerden kurumun faaliyetleri ile ilgili en iyi ulusal ve uluslararası uygulamalar konusunda kendisini güncel tutması ve yönetimi bu konularda düzenli olarak bilgilendirmesinin beklendiği detaylı olarak belirtilmiş idi.

Bir kurum ya da şirketin tüm menfaat sahiplerinin menfaatlerini gözeterek şekilde, şeffaf, hesap verebilir, sorumlu ve eşitliği dikkate alan bir yaklaşımla yönetilmesi demek olan kurumsal yönetimin, fiyat istikrarının sağlanması ve bu amaçla para politikasının yürütülmesinden sorumlu olan merkez bankaları açısından son derece büyük bir önem taşıdığı açıktır. Son yıllarda çoğunlukla para politikası kurulları bünyesinde olmak üzere merkez

⁸⁶ OECD Sigma Programme, **Central Bank Audit Practices**, Sigma Papers: 24, Paris, May 1998, ss. 16, 31.

bankalarınca alınan kısa vadeli faiz oranlarına ilişkin kararların gerekçeli metninin (toplantı özetlerinin) kamuoyuna duyurulması gibi uygulamaların hep merkez bankalarının şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması ilkesi çerçevesinde yapılan uygulamalar olduğu görülmektedir.

Örneğin; Bugün İngiltere Merkez Bankası, üst düzey yöneticilerinin ücret ve diğer maddi haklarını⁸⁷ ya da Kanada Merkez Bankası tüm üst düzey yöneticilerinin seyahat ve ağırlama harcamalarını⁸⁸ tüm detaylarıyla birlikte kendi internet sitelerinde şeffaf bir şekilde tüm dünyaya duyurmaktadırlar.

Tüm bu uygulamalar birer itibar kurumu olan merkez bankalarının imaj, itibar ve kredibilitelerini artırmak için şeffaflık ve hesap verebilirliğe her geçen gün daha fazla önem vermelerinin bir sonucudur. Merkez Bankası başkanlarının, kendi bünyelerinde en iyi uluslararası uygulamaları takip etmekten sorumlu, risk odaklı anlayışa sahip bir iç denetim birimini etkin bir şekilde kullanarak bankanın amaçlarına daha güvenli bir şekilde ulaşmasını sağlamaları mümkündür.

IMF, 1999 yılı Temmuz ayında merkez bankaları açısından iç denetim ve iç kontrolün önemi konusunda yayımladığı bir çalışma belgesinde⁸⁹ iç denetçiler tarafından yeterliliği gözden geçirilmiş etkin ve verimli bir iç kontrol sisteminin para politikasının oluşturulması ve karar alınması sürecinde bütünlüğün sağlanması ve karar alma otoritesinin elindeki bilginin güvenliğinin sağlanması açısından son derece önemli olduğunu belirtmektedir.

Aynı çalışmada etkin bir iç kontrol sisteminin eksikliğinin, politika kararlarının ya da önemli ve gizli nitelikteki banka kararlarının zamanından önce piyasaya sızdırılmasına

⁸⁷ Bank Of England, **Annual Report**, 2006,
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/annualreport/2007/renumeration2007.pdf>,
(Erişim Tarihi: Temmuz 2007)

⁸⁸ Bank Of Canada, “**Management Travel and Hospitality Expenses**”, 2007,
<http://www.bank-banque-canada.ca/en/expenses/index.html>, (Erişim Tarihi: Temmuz 2007)

⁸⁹ IMF, **The Role Of Internal Control And Audit Systems In Supporting Central Bank Governance And Transparency**, s.24.

sebepe olabileceği ve bunun da merkez bankalarının kredibilitesini olumsuz etkileyebileceği de belirtilmektedir. IMF, i denetçiler tarafından bu sürece ilişkin yapılacak kontrol değerleme faaliyetinin alınan kararın sorgulanmasına değil söz konusu karar alma sürecinin önceden iyi tanımlanmış prensiplere dayanıp dayanmadığı ve Yönetim tarafından tasarlanan kontrollerin işletilip işletilmediğine yönelik olduğunu belirtmektedir.

Gerek ulusal ve uluslararası literatürün taranması gerekse bu çalışma kapsamında yapılan çalışmalarda i denetim fonksiyonu tarafından bizzat merkez bankası politika kararlarının sorgulandığına yönelik herhangi bir bilgi, belgeye rastlanmamıştır. Politika kararlarına ilişkin iç denetim faaliyetinin bizzat kararların kendisi değil, bu kararların alınması için tasarlanmış olan süreçlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve Yönetime karar almasına yardımcı olması amacıyla sunulan veri setinin güvenilirliğinin değerlendirilmesi üzerine odaklanacaktır. Merkez Bankalarının asli fonksiyonlarına ilişkin süreçlerde modern bir i denetim yaklaşımı ile gerçekleştirilecek denetimlerin şu alanlarda önemli katkılar sağlanması beklenmelidir:

- Denetçilerce asli fonksiyonlara ilişkin karar alma sürecindeki mevcut iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliği bağımsız bir şekilde ve genel kabul görmüş, objektif kriterlere dayalı bir metodoloji çerçevesinde değerlendirileceğinden Banka'nın karar alma mekanizmasının güvenilirliği ve etkinliği artacak, bu durum Merkez Bankasının kredibilitesinin artmasına olumlu katkıda bulunacaktır.
- Bankanın risk yönetimi sisteminin de yeterliliği ve etkinliği denetçilerce değerlendirileceğinden Kurumun imaj, itibar ve kredibilitesini olumsuz etkileyebilecek riskler hakkında st yönetimin zamanında ve doğru bir şekilde bilgi sahibi olmasını sağlanacaktır. Bu durum imaj, itibar ve kredibilitiyi olumsuz etkileyebilecek konular hakkında önceden önlem alınmasına imkan tanıyacaktır.

- Ulusal ve uluslararası en iyi uygulamaların takibinden sorumlu bir fonksiyon olarak iç denetçiler tarafından şeffaflık, hesap verebilirlik ve kurumsal yönetim anlamında Merkez Bankasını daha ileri götürecek uygulamalar konusunda önemli katkı sağlanacaktır.

2.3 Örnek Ülke Merkez Bankalarında İç Denetim Uygulamaları

Merkez Bankalarındaki mevcut iç denetim uygulamalarının daha iyi anlatılabilmesi amacıyla sırasıyla Dünya Merkez Bankacılığında önemli bir yeri olan Amerikan New York Federal Reserve Bankası, Avrupa Birliği bünyesinde ortak para birimini kabul etmiş olan 13 ülke nezdindeki para politikasının 1 Ocak 1999 yılından beri uygulanmasından sorumlu olan Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliğinin kurucu üyelerinden ve ortak para birimine ilk geçen 11 ülke arasında bulunan Fransa'nın 1800 yılından beri faaliyet gösteren köklü kurumlarından Fransa Merkez Bankası, Avrupa Birliğine katılmış ancak henüz ortak parayı kabul etmemiş olmasına rağmen Avrupa Merkez Bankaları Sistemindeki ülkeler ile yoğun işbirliği içinde bulunan ve gelecekte ortak para birimine geçmesi beklenen Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası ile Avrupa Birliğine katılan, Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin bir parçası olan ancak ortak paraya geçişi kabul etmeyerek kendi para birimini kullanmaya devam eden İngiltere Merkez Bankası'nın iç denetim faaliyetleri örnek olarak seçilerek incelenmiştir.

Farklı merkez bankalarındaki uygulamaların rahat ve sistematik bir şekilde takip edilebilmesi, bir diğeriyle karşılaştırılabilmesi açısından örnek olarak seçilen merkez bankalarındaki uygulamalar;

1. Genel Bilgiler,
2. Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi,
3. İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür
4. Denetim Planının Hazırlanması,
5. Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü,

6. Risk Yönetim Çalışmaları,

7. İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

başlıkları altında ele alınarak açıklanmıştır.

2.3.1. Amerikan New York Merkez Bankası'nda (Federal Reserve Bank Of New York) İç Denetim

Amerika Birleşik Devletinin 12 büyük şehrine bölgesel olarak dağılmış 12 adet merkez bankası bulunmakta olup bu bankalar ismen Merkez Bankası (Central Bank) yerine Federal Rezerv Bankası (Federal Reserve Bank) olarak anılmaktadır.

Genel Bilgiler

12 Federal Rezerv Bankasının Governörleri Washington D.C.'de hükümete bağlı Governörler (Başkanlar) Kurulunu (Board of Governors) oluşturmaktadır. Governörler Kurulu ABD Başkanınca atanmakta ve Senato tarafından onaylanmaktadır. Her Federal Rezerv Bankasının 3'ü Governörler Kurulu tarafından atanan 9 yöneticiden oluşan bir Yönetim Kurulu vardır ve bu üyeler üçer yıl süresince görev yapmaktadırlar. Her Bankanın Başkanını Yönetim Kurulu seçmektedir⁹⁰.

Her Federal Rezerv Bankasının yönetim kurulu, sorumlu olduğu bankanın bütçe ve harcamalarını iç denetim programları ile inceleyerek, eksikliklerin ve yanlışlıkların giderilmesini sağlamak ve sonrasında bulguları Federal Rezerv Sisteminin Governörler (Başkanlar) Kuruluna sunmaktan sorumludur.

CPA (Certified Public Accountants) adı verilen özel yeminli mali müşavirlik firmaları Federal Rezerv Sistemi Yönetim Kurulları adına tüm Federal Rezerv Bankalarının

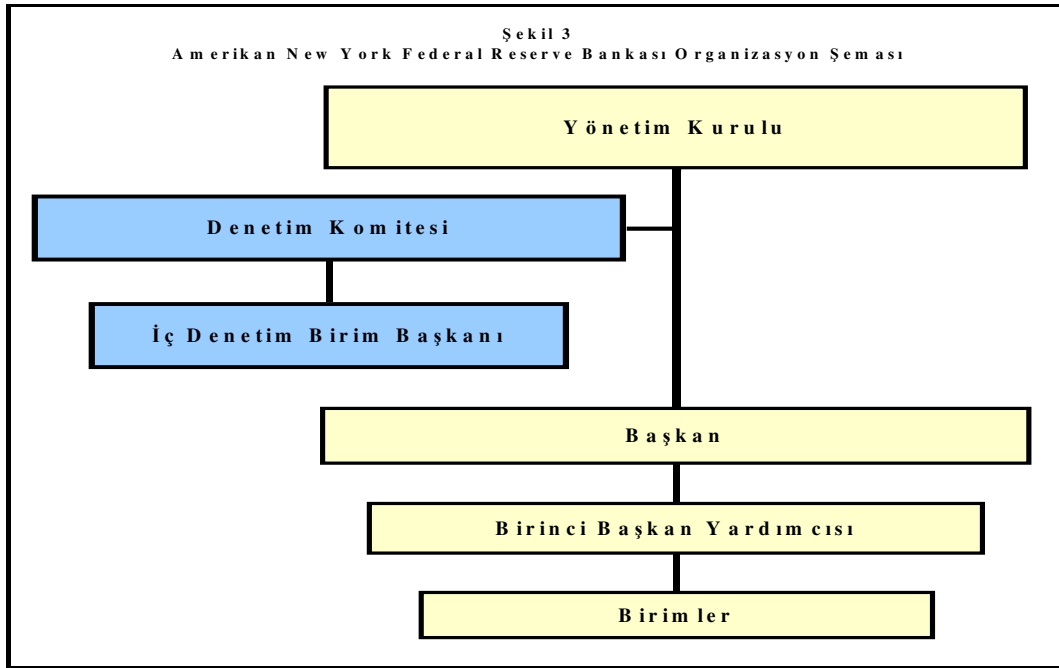
⁹⁰ Board Of Governors Of The Federal Reserve System, **Purposes and Functions, 9th Edition**, Washington D.C., June 2005, ss.3-13.

ve bu bankalara ait şubelerin yıllık denetimini yapmaktadır⁹¹. Ayrıca Federal Rezerv Bankalarında gerçekleşen her işlem, Amerikan Kongresinin denetim organı olan Genel Muhasebe Bürosunun (General Accounting Office – GAO) denetimine tabidir.

Bu çalışmada, ABD’deki diğer Federal Rezerv Bankası Başkanlarından farklı olarak Amerikan ekonomisinin amaçları çerçevesinde para politikasını belirleyen Federal Açık Piyasa Komitesinin (The Federal Open Market Committee -FOMC) daimi üyeliğine sahip olan ve Amerikan Merkez Bankaları Sisteminde önemli bir yeri olan New York Federal Rezerv Bankasındaki (bundan böyle FEDNY olarak adlandırılacaktır) iç denetim faaliyetleri incelenmiştir.

Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

Tüm Federal Rezerv Bankalarında olduğu gibi FEDNY bünyesinde de doğrudan Yönetim Kuruluna bağlı olan bir Denetim Komitesi bulunmaktadır. Söz konusu yapı aşağıda 3 no’lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Joseph E. Pepe, FEDNY’de Denetim, ABD, Temmuz 2000.

⁹¹ Sinem Kamiloğlu, “Merkez Bankalarında İç Denetim: Avrupa ve Amerika Merkez Bankalarının İncelenmesi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Öneri”, **TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi**, Ankara, Haziran 2003, s.61.

Denetim Komitesi üyeleri, Banka içerisinde operasyonel görev alamamakta, sadece iç denetim biriminin bağımsızlık ve etkinliğinin sağlanmasından doğrudan sorumlu olmaktadır⁹². FEDNY’de tam bir bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması için iç denetim biriminin, Yönetim Kuruluna Denetim Komitesi üzerinden raporlama yapması öngörülmüştür.

FEDNY İç Denetim Yönetmeliğine göre Denetleme Komitesine aşağıdaki görevler verilmiştir:

- 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 başkanı ile özel seanslar düzenlemek;
- İç denetim birim başkanından finansal raporlamanın doğruluğu, operasyonların etkinliği ve verimliliği, mevcut kanun ve düzenlemelere uygunluğun sağlanması çerçevesinde mevcut kontrollerin yeterlilik ve etkinliği konusunda bağımsız ve tarafsız bir değerlendirme görüşü almak,
- İç Denetim Birim Başkanı ya da dış 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;

⁹² FEDNY, **İç Denetim Yönetmeliği**, New York, Temmuz 2001.

- Denetim programının etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yıllık denetim bütçesini gözden geçirmek ve onaylamak, bütçe performansını takip etmek ve varsa sapmaları sorgulamak;
- İç denetim birim başkanının başka bir göreve atanması ya da görevden alınmasını (ayrılma/transfer sırasında ödenecek ücret dahil) Yönetim Kuruluna tavsiye etmek, iç denetim birim başkanının Banka içinde atanacağı diğer bir görev varsa bu görev hakkında Yönetim Kurulu ile mutabakata varmak;
- Banka düzenlemelerinde yer alan performans değerlendirme kriterleri çerçevesinde İç Denetim Birim Başkanının çalışmalarını resmi olarak değerlendirmek;
- İç denetim birim başkanı ve denetçilerin ücretlerine ilişkin Yönetim Kuruluna ya da Kurulun belirli temsilcilerine öneride bulunmak;
- Dış denetçilerden bankanın mali yapısı ve yıllık denetimden çıkan sonuçlar hakkında bilgi almak.

Görüldüğü üzere, FEDNY bünyesindeki iç denetim komitesi iç denetim faaliyetlerinin organizasyonu, takibi, kurum içi birim ve organlar ile kurum dışı (örneğin dış denetçiler) iletişiminin sağlanması gibi görevler yanında iç denetim birim başkanının atanmasına kadar birçok konuda görev ve sorumluluk sahibidir.

İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına **Yönelik Prosedür**

Her Federal Rezerv Bankasında ayrı bir iç denetim birimi bulunmakta, bu birimler Federal Rezerv Bankalarının Yönetim Kurullarına bağlı (Başkana yani icraya değil) çalışmaktadırlar⁹³.

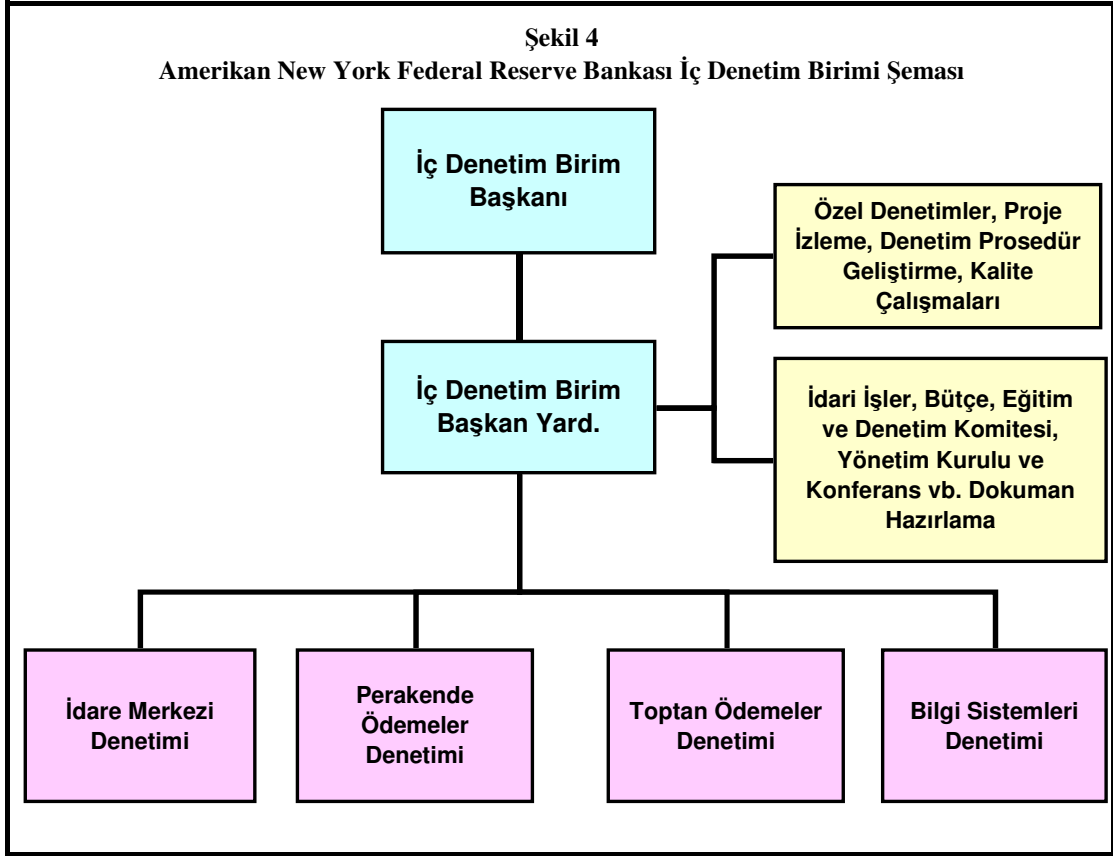
FEDNY’de iç denetim biriminin icradan sorumlu Başkan yerine Yönetim Kuruluna bağlanmasına ilaveten bu birimin faaliyetlerinin organizasyonu, takibi, kurum içi birim ve organlar ile kurum dışı (örneğin dış denetçiler) iletişiminin Denetim Komitesi tarafından gerçekleştirilmesi ile Yönetim Kuruluna Denetim Komitesi üzerinden raporlama yapmasının, FEDNY’nin son derece bağımsız bir iç denetim fonksiyonuna sahip olmasını sağlamıştır. Bunun dışında İç Denetim Birim Başkanı, Banka sistemi dışından seçilmeye çalışılarak iç denetimin bağımsızlığı arttırılmaktadır⁹⁴.

FEDNY iç denetim yönetmeliğine göre iç denetim, Yönetim için bir güvence oluşturulması ve danışmanlık yapılması faaliyetidir. 2001 yılında yayımlanan FEDNY Yeterlilik ve Yetkinlik Çerçeve Dokümanına göre son yıllarda denetim birimi ile diğer birimlerin arasındaki ilişki klasik "*denetleyen-denetlenen*" ilişkisinden çıkarak "*danışman-müşteri*" ilişkisine dönüşmüştür. Kısa bir süre öncesine kadar Kurumlarda "hata bulan, talimat veren" bir birim şeklinde yerleşik olan iç denetim algısı, "*Kurum için danışmanlık yapan ve katma değer yaratan*" bir formata dönüşmüştür.

Her Federal Rezerv Bankasında olduğu gibi FEDNY’de de iç denetim kalıcı denetim kadrosu ile gerçekleştirilmektedir. FEDNY’deki iç denetim biriminin yapısı aşağıda 4 no’lu Şekilde gösterilmiştir:

⁹³ Joseph E. Pepe, "FEDNY'de Denetim", **FEDNY İç Denetim Birimi Sunumu**, ABD, Temmuz 2000, s.4.

⁹⁴ Kamiloğlu, **a.g.e.**, s.67.



Kaynak: Erhan Yazgan, "FEDNY İç Denetim Birimi Yetkilileriyle 25-26 Eylül 2002 Tarihinde New York'taki Merkezlerinde Yapılan Toplantı ve İncelemelere İlişkin Not", 7 Ekim 2002.

İç Denetim Birim Başkanının altında bir Birim Başkan Yardımcısı ve ona bağlı olarak çalışan 6 farklı denetim grubu bulunmaktadır. Söz konusu gruplar aşağıda sıralanmıştır:

- Özel denetimlerin gerçekleştirilmesi, projelerin izlenmesi, denetim prosedürlerinin geliştirilmesi ve kalite değerlendirme çalışmalarının yapılmasında sorumlu bir grup,
- İdari işler, bütçe ve eğitim çalışmalarının gerçekleştirilmesi ile denetim komitesi, yönetim kurulu ve konferanslar için gerekli bilgi ve belgelerin sağlanmasından sorumlu bir grup,
- Piyasalar, Araştırma ve Piyasa Analizi, İnsan Kaynakları, Planlama ve Kontrol, İnşaat, Hukuk, Kamuoyunu Bilgilendirme, Gelişen Piyasalar ve Uluslararası İlişkiler, Stratejik Yatırım ve

Risk Değerlendirme Ofisi ve İşe Alım Ofisi birim ve işlemlerinin denetimini gerçekleştiren “*FEDNY İdare Merkezi Denetim*” Grubu,

- Tüm nakit, muhafaza ve çek işlemleri, Şube ve personel ödemelerinin denetimini gerçekleştiren “*Perakende Ödemeler Denetim*” Grubu,
- Tüm muhasebe, EFT, iş geliştirme, grup destek servisleri ve toptancı ödeme ürünü ofisinin işlemlerinin denetimini gerçekleştiren “*Toptan Ödemeler Denetim*” Grubu,
- Otomasyon sistemleri denetimi dahil “*Bilgi Sistemleri Denetim*” Grubu.

Görüleceği üzere FEDNY iç denetim biriminde 3 grup farklı denetim konuları üzerine uzmanlaşarak olağan denetimler gerçekleştirmekte, 1 grup bilgi sistemleri denetimi üzerine uzmanlaşmakta, 1 grup bir yandan özel denetimleri gerçekleştirirken bir yandan da birimin tamamını ilgilendiren prosedür, yöntem geliştirme ile içsel kalite değerlemesi çalışmalarını yürütmekte, bir grup da birimin Banka içindeki ya da dışındaki kişi ve kurumlarla ilişkileri için gereken bilgi ve dökümleri hazırlamaktadır. 2002 yılı sonu itibarıyla FEDNY iç denetim biriminde toplam 33 adet denetçi çalışmaktadır⁹⁵.

FED İç Denetim Yönetmeliğine göre Bankada yapılan her tür işlem iç denetimin kapsamındadır, yine Yönetmeliğe göre denetçilerin her türlü bilgi, belge, kayıt ve alana sınırsız bir şekilde ulaşma yetkisi bulunmaktadır ve denetçilerin operasyonel hiçbir yetkisi ve sorumluluğu yoktur.

Aralarında FEDNY'nin de olduğu Federal Rezerv Bankalarının iç denetim birimleri, 1980 yılı Denetim Bölüm Başkanları Konferansında kabul edilmiş olan Federal Rezerv Bankaları Denetim Standardını (Audit Standards for Federal Reserve Banks) takip etmekte olup bu standartlar oluşturulurken Amerika Birleşik Devletleri Genel Muhasebe Ofisi

⁹⁵ Pepe, a.g.e., s.7.

(General Accounting Office), Amerika Birleşik Devletleri Yeminli Mali Müşavirler Enstitüsü (American Institute of Certified Public Accountants) ve Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün (International Institute of Internal Auditors) iç denetim standartları baz alınmıştır⁹⁶.

FEDNY'de iç denetçilerin belirli eğitim seviyelerine ve tecrübeye sahip olmaları, muhasebe, finans, bilgi sistemleri konusunda yeterli bilgiyle donanmaları zorunlu tutulmaktadır. Uluslararası İç Denetçi (CIA/Certified Internal Auditor), Uluslararası Bilgi İşlem Denetçisi (CISA/Certified Information Systems Auditor), Yeminli Mali Müşavirlik (Chartered Public Accountant) ve Yeminli Banka Denetçisi (Chartered Bank Auditor) gibi uzmanlık belgelerinin alınması şart koşulmamakta ancak teşvik edilmektedir. Yetkinliğin devamı anlamında denetçiler sürekli eğitimden geçirilmekte, bu konuda uluslararası iç denetim standartlarındaki hususlar dikkate alınmaktadır. Bunun dışında FEDNY'de son zamanlarda denetim ekiplerinde iç denetim personeli yanında belirli uygulamalardan sorumlu uzmanlar ve genel organizasyonel personel de bulundurulmaktadır⁹⁷.

Yukarıda da belirtildiği gibi, FEDNY iç denetim birimi bünyesinde, denetçilerin çalışmaları sırasında kullanmaları için denetim yöntem ve prosedürlerinin geliştirilmesinden sorumlu bir alt grup görev yapmaktadır. Söz konusu yaklaşım, tüm denetçilerin aynı denetimden benzer sonuçlar elde etmesini sağlayacak sistematik ve standart denetim yöntemleri geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması şeklindeki modern yaklaşıma uygundur.

Denetim Planının Hazırlanması

Her Federal Rezerv Bankasının iç denetim birim başkanı, Bankanın tüm faaliyetlerini kapsayan ve denetim çalışmalarının uygun seviyesini belirleyen bir denetim programı hazırlamak ve uygulamaktan sorumludur. Federal Rezerv Sisteminde, denetimin

⁹⁶ Cengiz Bulut, "Merkez Bankalarında İç Denetim", TCMB Teftiş Kurulu Başkanlığı Raporu, 28 Şubat 2002, s.14.

⁹⁷ FEDNY İç Denetim Birimi, FEDNY Yeterlilik ve Yetkinlik Çerçeve Dokümanı, New York, 2000, s.3.

kapsamı ve sıklığı Federal Rezerv Bankaları iç denetim birimi tarafından yapılan risk değerlendirme çalışmalarının sonucuna göre belirlenmektedir⁹⁸. Risk değerlendirme çalışmalarında ilk olarak hedefin gerçekleştirilmesini engelleyecek riskler tanımlanmakta, daha sonra bu riskin azaltılması, kısmen ya da tamamen transfer edilebilmesi için oluşturulmuş kontroller değerlendirilmekte, bu kontrollerin etkin bir şekilde çalışmaması ya da çalışanların işlerinde yeterli ya da etkin olamaması durumunda bunun Banka açısından finansal, doğru bilginin açıklanmaması ya da benzeri diğer şekillerde yaratacağı muhtemel kayıplar hesaplanmaktadır. İç Denetim Birimi, tüm denetim planlamasını (hangi işlemlerin ne sıklıkta denetlenmesi gerektiği) oluşturulan Risk Değerlendirme Skor Matrisinden elde ettiği bilgilere dayandırmaktadır.

Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

FEDNY’de de 6 temel iç denetim faaliyeti yürütülmektedir⁹⁹. Bunlar iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin (etkinlik ve verimliliğinin) denetimi, operasyonel denetim (iş süreçlerinin analizi, etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi), finansal denetim (kayıtların gerçek duruma uygunluğu, fiziksel sayım ve kontroller gibi), uygunluk denetimi (mevcut yasal düzenlemelere uygunluk), Bilgi Sistemleri denetimi (sistem ve platform denetimleri, uygulama yazılımlarının fonksiyonellik ve güvenliğinin incelenmesi, yazılım geliştirme proje denetimleri gibi) ve sürekli denetimdir.

FEDNY iç denetim biriminin faaliyetleri, Bankanın iç kontrol yapısı yanında risk yönetim ve yönetim süreçlerinin etkinliğinin de değerlendirilerek Bankanın itibar ve varlıklarının korunmasına odaklanmıştır¹⁰⁰. Bu çalışmanın Türk Bankacılık sektöründe BDDK’nın iç denetim yaklaşımı ile ilgili bölümünde detaylı olarak yer verilecek olan ve BDDK’nın iç denetçilere yüklenen temel işlevler arasında saymadığı “*yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin denetimi*” işlevinin FEDNY misyon dokümanına açıkça yazıldığı görülmektedir.

⁹⁸ FEDNY, “**How The Federal Reserve Is Audited**”, <http://www.federalreserve.gov>. (Erişim Tarihi: 2007).

⁹⁹ Pepe, **a.g.e.**, ss.13-14.

¹⁰⁰ FEDNY, **Federal Reserve Misyon Dokümanı Metni**, New York, 2000.

FEDNY İç Denetim Yönetmeliğine göre iç denetimin görevlerinden birisi de kurum faaliyetlerinin mevcut politikalar, planlar, prosedürler ve kanunlara uygun olup olmadığı konusunda Yönetime güvence vermektir. Yine aynı Yönetmeliğe göre iç denetim biriminin görevleri arasında Banka varlıklarının korunması ve zararın engellenmesine yönelik uygulamaların incelenmesi bulunmaktadır.

FEDNY’de iç kontrol sisteminin denetimi sırasında Banka ile ilgili risk yaratan alanlar belirlenmekte, bu alanlara ilişkin başta yönetim, muhasebe ve fiziksel kontroller olmak üzere oluşturulan iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi yapılmakta, değerlendirme sırasında fayda-maliyet analizi yapılarak kontrol önerilerinde bulunmaktadır. Birim, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sırasında uluslararası alanda kabul görmüş iç kontrol modeli olan COSO'dan faydalanmaktadır¹⁰¹.

FEDNY'nin iç kontrol çalışmalarında COSO'ya göre iç kontrolün 5 temel unsuru olan kontrol çevresi, risk değerlendirme, kontrol çalışmaları, bilgi ve iletişim, sürekli gözetim ile iç kontrol modelinin 3 temel amacı olan işlemlerde etkinlik ve verimlilik, finansal raporlamanın güvenilirliği ve mevzuata uygunluk dikkate alınmaktadır. FEDNY iç denetim birimi bünyesinde COSO modelinin Banka bünyesinde uygulanıp uygulanmadığının tespit edilmesi amacıyla bir COSO Uygulama Ekibi mevcuttur. Bu ekibin görevi, Üst Yönetim tarafından oluşturulan Banka iç kontrol sisteminin COSO'daki prensiplere uygun olup olmadığının incelenerek sonuçların yönetim kuruluna, banka yönetimine ve dış (bağımsız) denetçilere raporlanmasıdır¹⁰².

FEDNY’de bilgi sistemleri denetiminin kapsamını, bankadaki tüm bilgi sistemi makineleri, programlar, veriler ve veri merkezleri, fiziki alan kontrolleri, yazılım bağlantıları, uzaktan bağlantı sistemleri, telefon sistemleri, e-postalar, güvenlik programları (firewall vb.), elektronik güvenlik sistemleri ve olağanüstü durum planları oluşturmaktadır. Ayrıca yapılan değişiklikler ve geliştirilen projeler de onaylanmaktadır. Diğer taraftan operasyonel anlamda Bilgi Sistemleri Birimi tarafından gerçekleştirilen operasyonlardaki yedekleme (back-up) ve

¹⁰¹ Pepe, a.g.e., s.20.

¹⁰² Pepe, a.g.e., s.23.

yeniden elde etme (recovery), veri madenciliği ve yönetimi uygulamaları ile olağanüstü durum planlaması ve yapılan değişimler (örneğin yeni platform, sistem ya da teknoloji geliştirilmesi gibi) de değerlendirilmektedir¹⁰³.

FEDNY iç denetim departmanında denetim planlaması, süre takibi, denetim bulgu ve önerilerinin takibi (follow-up), elektronik çalışma kağıtlarının muhafazası vb. amaçlar için AMIS (the Audit Management Information Systems'in kısaltması) ve FEDNY Bilgi Sistemleri Departmanı tarafından geliştirilen bir yazılım kullanılmaktadır¹⁰⁴.

FEDNY bünyesindeki denetim raporlaması ise şu şekilde gerçekleşmektedir. Her denetim sonrası, denetimden sorumlu grup veya fonksiyon, resmi denetim raporlarını hazırlamakta, rapordaki denetim bulgularını detaylıca açıklamakta, bulgularını dörtlü-puanlama ölçeğini kullanarak önem derecesine göre sınıflandırmakta ve iç denetim birim başkanına sunmaktadır¹⁰⁵. İç denetim birim başkanı, denetim sonuçlarını Yönetim Kurulu üyeleri arasından seçilen 5 kişiden oluşan Denetim Komitesine aylık olarak raporlamakta, raporda o ay içerisinde yapılan denetimler, bu denetimlerin kapsamı, denetim biriminin denetlenen alanlar ile ilgili nihai görüşü ve önem derecelerine göre sıralanmış denetim bulgularına yer verilmektedir¹⁰⁶. İç denetim tarafından hazırlanan denetim raporları ayrıca Bankanın Başkan ve Başkan Yardımcılarına da gönderilmektedir. Denetimler sırasında hakkında önlem alınması gereken hırsızlık, zimmet, kayıp ya da hatalar hızlı bir şekilde Başkan ve Başkan Yardımcısına bildirilmektedir.

FEDNY iç denetim birimi tarafından hazırlanan raporlarda yer alan bulguların takibine özellikle önem verilmiş, bu kapsamda İç Denetim Yönetmeliğinde "*İç Denetim Birimi ya da dış denetçiler tarafından bulgu ve önerilere Banka Yönetimi tarafından gereken önemin verildiğinden emin olunması*" Denetim Komitesinin görevleri arasına konulmuştur.

¹⁰³ Erhan Yazgan, "FEDNY İç Denetim Birimi Yetkilileriyle 25-26 Eylül 2002 Tarihinde New York'taki Merkezlerinde Yapılan Toplantı ve İncelemelere İlişkin Not", 7 Ekim 2002, s.11.

¹⁰⁴ FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY AMIS Audit Management Information System (AMIS) Kullanımı**, New York, 2000.

¹⁰⁵ Kamiloğlu, **a.g.e.**, s.101.

¹⁰⁶ FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY Raporlama El Kitabı**, New York, Ekim 1999, s.1.

Risk Yönetim Çalışmaları

FED bünyesinde risk yönetiminden doğrudan Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olan Risk Yönetim Komitesi ve onun risk değerlendirmelerini yapmakla görevli alt organı Stratejik Yatırım ve Risk Değerlendirme (Strategic Investment and Risk Assessment–SIRA) Ofisi sorumludur. SIRA organizasyonel açıdan iç denetimden bağımsız bir şekilde ve bir Başkan Yardımcısına bağlı faaliyet göstermektedir. Yapının temelinde ise her operasyonel birimin kendi yaptığı işte var olan riski tanıması, tanımlaması ve riski azaltmak için gerekli kontrollerin yeterli olup olmadığının değerlendirmesi (Kontrol ve Risk Öz Değerleme) yatmaktadır.

Bankanın her birimi yılda iki kez kendi iş süreçlerinde karşılaştıkları risklerin ve kontrollerin değerlendirmesini yaparak SIRA Ofisine göndermektedir. Risk kontrol değerlendirmelerinin nasıl yapılacağı SIRA Ofisi çalışanları tarafından yöneticilere ve birim çalışanlarına düzenli olarak anlatılmakta, böylece iş sürecinin sahibi olan yöneticiler de risk tanımlama sürecine dahil edilmektedir. Burada önemli bir nokta FEDNY operasyonel risk programının Sarbanes-Oxley Yasası¹⁰⁷ doğrultusunda 2004 yılında yenilenmiş olmasıdır. Bir anlamda bir Merkez Bankası olarak FEDNY kendisini, dünyada şeffaflık ve hesap verebilirlik anlamında artmakta olan farkındalığın bir sonucu olarak hazırlanan Sarbanes-Oxley düzenlemelerinin dışında görmemiştir. İkinci aşamada, birimler tarafından yapılan risk değerlendirme çalışmasının sonuçları HORIZON adı verilen ortak bir veri tabanına kaydedilmektedir. Üçüncü aşamada tüm operasyonel süreçlerdeki riskler, temel risk sınıfları bazında riskin yüksekliği ve oluşma olasılığına göre derecelendirilmekte, kırmızı (yüksek riskli), sarı (orta düzey riskli) ve yeşil (düşük riskli) olarak kodlanan riskler neticesinde kurumun global risk haritası çıkarılmaktadır.

Dördüncü aşama Yönetimin, belirlenen risk seviyesi ve kontrollere bakılarak artık (kalıntı) risk konusunda ne yapılacağına karar vermesidir. SIRA tarafından risk değerlemeleri sonucu uygulanması gereken aksiyon planları hazırlanarak birimlere gönderilmektedir.

¹⁰⁷ *Sarbanes-Oxley: 2002 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde temelde Kurum ve şirketlerin yatırımcıların haklarının korunması ve şirketler tarafından yayımlanan mali tabloların yeterli derecede bilgilendirici, adil ve tarafsız olmasının sağlanması için çıkarılan yasa.*

Riskler etkin kontrollerle azaltılabilir, kabul edilebilir, sigortalamak veya riske konu olan faaliyetin dışardan temin edilmesiyle transfer edilebilir ya da o iş alanından çıkılarak engellenebilir. Yönetim bazı riskleri kabul etmek durumunda kalabilir. Eğer riske açık olan faaliyet sürekli gözetime tabi ise veya aksiyon planı tasarlanmış ancak sonuç almak için henüz erkense veya riskin azaltılması yönetimin kontrolünde değilse (çevresel faktörler) risk kabul edilebilir. Yapılan risk değerlemeleri sonucu oluşturulan aksiyon planlarının uygulanıp uygulanmadığı, kimlerin sorumlu olduğu yine bu sistem aracılığıyla takip edilmektedir¹⁰⁸.

Bu veri tabanı aracılığı ile her operasyonel birimin kendisi ile ilgili risk değerlendirme çalışmalarına erişimi sağlanmaktadır. İç Denetim Biriminin de bu Sisteme erişim yetkisi bulunmaktadır. İç denetim bu şekilde hem idari birimler tarafından yapılan risk değerlendirme çalışmalarını denetlemekte hem de süreç ve birimlerin denetim sıklığını belirlemek ve denetim planını oluşturmak için gerekli bilgi setine sahip olabilmektedir¹⁰⁹.

Risk değerlendirme çalışmalarının sonuçları düzenli olarak SIRA tarafından Risk Yönetimi Komitesine sunulmaktadır. Risk Yönetimi Komitesi, kendisine sunulan talimat sonrasında risk yönetimi ile ilgili politikaları geliştirmekte, raporlamasını doğrudan Denetim Komitesine yapmakta, Denetim Komitesi, bankadaki risk yönetimini ve bununla ilgili politikayı inceleyerek uygun görürse onaylamaktadır. Denetim Komitesi bu komite tarafından yapılan çalışmaları incelemekte ve uygun görürse onaylamaktadır. Bu anlamda FED bünyesinde iç denetim ve risk yönetim birimi arasındaki koordinasyonun Risk Yönetim Komitesi ve Denetim Komitesi aracılığı ile sağlandığını söylemek mümkündür.

İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

Uluslararası İç Denetim Standartlarına paralel bir şekilde FEDNY iç denetim birimi düzenli aralıklarla kalite değerlemesinden geçirilmektedir¹¹⁰. FEDNY bünyesinde içsel ve dışsal kalite güvence ve iyileştirme programının uygulanmasına özel bir önem verilmiş, bu

¹⁰⁸ Emel Şen, “Operasyonel Risk Yönetimi ve İç Denetim”, **FEDNY’de Operasyonel Risk Yönetimi ve İç Denetim Semineri Raporu**, Ankara, Nisan 2005, s.5.

¹⁰⁹ Kamiloğlu, **a.g.e.**, s.70.

¹¹⁰ FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY Yeterlilik ve Yetkinlik Çerçeve Dokümanı**, s.3.

bölümün başlarında da belirtildiği üzere “denetim prosedürlerinin sürekli olarak geliştirilmesi ve iyileştirilmesi ile kalite değerlendirme çalışmalarının yapılması” görev ve sorumluluğu günlük denetim faaliyetlerinden ayrı, sadece bu işte uzmanlaşmış bir grubun sorumluluğuna verilmiştir.

2.3.2. Avrupa Merkez Bankası’nda (European Central Bank) İç Denetim

1994’te Frankfurt’ta kurulan ve tek para birimine geçişin ilk adımı olan Avrupa Para Enstitüsünün (European Monetary Institute) kurulması sonrasında bu Enstitünün başlıca görevi 15 Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Komisyonu’nun da katılımıyla birlikte Avrupa Para Birliğinin kurulabilmesi için gerekli koşulların hazırlanması ve uygulanması olmuştur. Hazırlanma dönemi, Maastricht Anlaşması süreci dahil, dört buçuk yıl sürmüştür. Bu dönemde, 15 ayrı Merkez Bankasının politikaları, operasyonları ve prosedürleri Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin (bundan böyle AMBS diye anılacaktır) çizgisine çekilmiştir. Bu süreçte yerel merkez bankalarındaki iç denetim fonksiyonlarının birbiri ile uyumlaştırılması hususu, ilk sıralarda yer almamasına rağmen, Maastricht Anlaşması gereğince bu bankaların dış denetimlerinin birbiri ile aynı çizgiye getirilmesi Avrupa Para Birliği’nin oluşturulmasından itibaren gerekli kılınmıştır. Bu bağlamda, AMBS içinde yer alan tüm merkez bankalarının yıllık hesaplarının bağımsız ve özel denetçiler tarafından denetlenmesi de şart kılınmıştır¹¹¹.

1998 Haziran ayında kurulan Avrupa Merkez Bankası (bundan böyle AMB diye anılacaktır), Avrupa’nın tek para birimi olan Euro’nun Merkez Bankasıdır. Temel görevi Euro’nun satın alma gücünü muhafaza etmek suretiyle Euro alanındaki fiyat istikrarını sağlamaktır. Euro alanı 1999 yılından bu yana Avrupa Birliğine katılan 13 ülkeden oluşmaktadır. Avrupa Birliği bünyesinde ortak para birimini kabul etmiş olan 11 ülke (Belçika, Almanya, İrlanda, İspanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Portekiz, Finlandiya) nezdindeki para politikasının 1 Ocak 1999 yılından beri uygulanmasından AMB sorumludur. 2001 yılında Yunanistan ve 2007 yılında Slovenya’nın

¹¹¹ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankasının Kurulması İle İlgili Yasal Protokol Metni**, Frankfurt, Haziran 1998.

da katılımı ile birlikte Avrupa Birliğinde 13 ülkede para politikası AMB tarafından uygulanmaktadır¹¹².

Genel Bilgiler

Avrupa Birliği Anlaşması 105.2 numaralı maddeye göre AMB'nin temel görevleri;

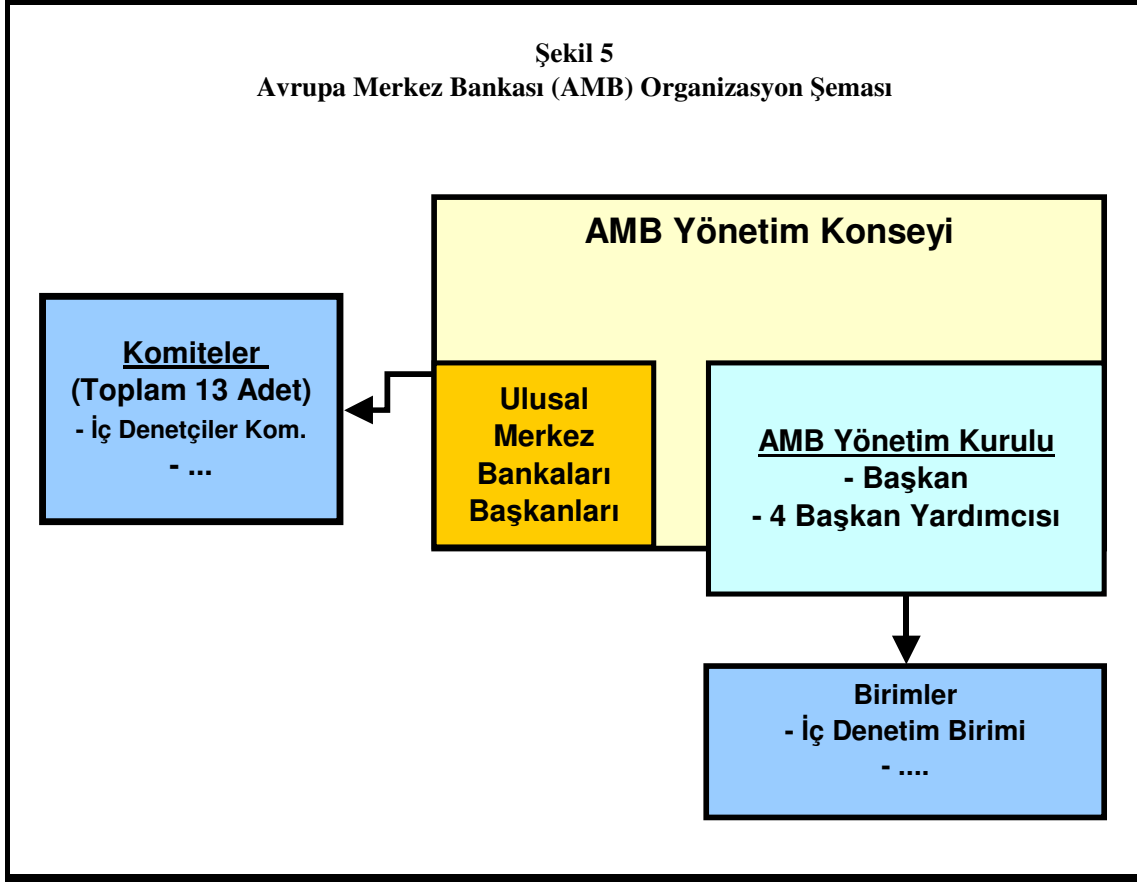
- Euro alanı için para politikasının belirlenmesi ve uygulanması,
- Yabancı para (döviz) operasyonlarının gerçekleştirilmesi,
- Euro alanındaki ülkelerin resmi yabancı para rezervinin tutulması ve yönetilmesi,
- Ödemeler sistemlerinin düzgün işleyişinin sağlanmasıdır.

Bunun dışında Euro alanı içindeki banknotların basımı ve dağıtımı ile yine euro alanı içindeki kredi kurumlarının gözetimi ile finansal istikrarın sağlanmasından AMB sorumludur.

AMBS'nin en üst karar merci, AMB Yönetim Konseyidir (Governing Council). Yönetim Konseyi, AMBS'ye dahil 12 ulusal Merkez Bankaları başkanları ile AMB Yönetim Kurulu üyelerinden oluşmakta ve ulusal Merkez Bankalarını yönetmektedir. İkinci karar alıcı organ, AMB Yönetim Kuruludur. Kurul, AMB Başkanı, Başkan Yardımcısı ile Sistemdeki 4 ulusal Merkez Bankasının yöneticilerinden oluşmaktadır. AMBS'deki üçüncü karar organı ise Başkan ve Başkan Yardımcısı ile tüm ulusal Merkez Bankalarının başkanlarından oluşan AMB Genel Konseyidir¹¹³. AMB'nin organizasyon şeması, aşağıda 5 no'lu şekilde gösterilmiştir:

¹¹² Avrupa Birliği Antlaşması, 29 Temmuz 1992, s.8.

¹¹³ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankasının Kurulması İle İlgili Yasal Protokol Metni.**



Kaynak: Avrupa Merkez Bankası internet sitesi, www.ecb.int, 2007.

AMB dış denetime tabidir. Dış denetçiler, finansal raporlama hakkında yorum yapabilmek amacıyla çeşitli ulusal merkez bankalarının dış denetçilerinin çalışmalarından da faydalanabilmektedirler. Ayrıca genel bir ilke olarak, dış denetçiler finansal raporlama ve iç kontrol sistemi hakkındaki görüşlerini karara bağlarken iç denetçilerce gerçekleştirilen denetim çalışmalarından da faydalanmaktadır.

Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

AMB Yönetim Konseyi, Bankanın kurulmasından hemen sonra toplam 13 adet komite kurmuş olup bu komiteler AMBS’de varolan problemler ve olgular üzerinde tartışıp ön karar almakla ve sonrasında da bu kararların kesinleşmesi için son karar mercii olan AMB Yönetim Konseyine sunmakla görevlendirilmişlerdir. Ulusal Merkez Bankaları ile AMB bünyesindeki iç denetim faaliyetlerinin koordine edilebilmesi amacıyla oluşturulan İç

Denetçiler Komitesi de bu komitelerden birisidir. İç Denetçiler Komitesinin ilk görevi, ilerleyen dönemlerdeki bütünleşik (joint) denetim görevleri için AMBS'nin denetim politikasının taslağını yapmak olmuştur. Bu taslak, yoğun tartışmalar sonucunda Kasım 1998'de AMB Yönetim Konseyi tarafından onaylanmıştır.

AMBS İç Denetim Politikası metninde; AMB ve Ulusal Merkez Bankalarının iç denetim birimlerinin tamamının özerk ve birbirinden farklı sorumluluklara sahip olmaları çerçevesinde AMBS'yi oluşturan farklı bileşenler arasında denetim yaklaşımı, tekniği ya da yöntemleri açısından da farklılıkların olabileceği açıkça belirtilmiş, bu sebeple İç Denetçiler Komitesinin amaçları arasında;

- Avrupa Merkez Bankalarının faaliyet, süreç ve sisteminin ortak denetimi için standartlar tanımlamak ile
- Finansal raporlama alanında yürütülen iç denetim faaliyetleri için ortak standartlar tanımlamak maddeleri konulmuştur¹¹⁴.

AMB İç Denetçiler Komitesi, AMBS İç Denetim Politikası ve AMB İç Denetim Yönetmeliği çerçevesinde Sistemdeki üye merkez bankaları için para politikası operasyonları, döviz müdahaleleri, yabancı para rezerv yönetimi, mali tablolar, parasal istatistikler, Euro banknot basımı, depolanması ve dağıtımı, ödeme ve mutabakat sistemi gibi konularda ortak/bütünleşik (joint) denetim projeleri öngörmekte, bu yolla ulusal merkez bankalarının faaliyet, süreç ya da sistem denetimi için ortak standartlar tanımlamasına yardımcı olmaktadır.

İç Denetçiler Komitesinin amaçlarından birisi de, AMBS dahilindeki “*En İyi Denetim Uygulamaları*” hakkında diğer denetçilerle bilgi paylaşımında bulunmak, teknik uzmanlık konularının alışverişini teşvik etmektir. İç Denetçiler Komitesinin Sistemdeki ulusal merkez bankalarına önemli bir faydası da en iyi uygulamalar hakkında üye merkez bankaları arasındaki bilgi paylaşımının artmasına imkan vermesi olmuştur. Nitekim 1999 yılından bu

¹¹⁴ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetim Politika Metni**, 7 Ekim 1998, md.1.

yana Sistemin içinde olan Fransa Merkez Bankası'nın iç denetim yaklaşımı ile halen Sisteme üye olmak üzere hazırlıklarına devam eden ve bir yandan da AMB ile işbirliğini sürdürmekte olan Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın iç denetim yaklaşımı arasındaki benzerlik bu durumun bir kanıtıdır.

Banka Yönetim Konseyi ya da Başkan, gerekli gördüğünde İç Denetçiler Komitesi'ne yıllık denetim planı dışında özel soruşturma yetkisi verebilmektedir. Böyle durumlarda, yıllık denetim planı tekrar gözden geçirilerek plan dışında talep edilen bir denetim çalışmasına yer verebilmek amacıyla görece daha az önem taşıyan kısımlar programdan çıkarılabilmekte ya da ertelenebilmektedir¹¹⁵.

İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür

AMB'nin faaliyetlerini inceleme ve değerlendirme amacıyla Banka bünyesinde bağımsız ve tarafsız bir güvence fonksiyonu olan İç Denetim Birimi kurulmuştur¹¹⁶.

Birimin, doğrudan Yönetim Kuruluna bağlanmak suretiyle serbest ve tarafsızca çalışması sağlanmıştır. Kurumun tüm birim ve işlemleri iç denetim kapsamındadır. İç denetim birimi, tüm çalışanlarla irtibata geçme ve denetimin performansı açısından gerekli görülen tüm kayıt, sistem ve varlıklara ulaşım yetkisine sahiptir.

Birim bu bölümün sonunda daha detaylı anlatılacağı üzere raporlamalarını iç denetçiler komitesine yapmakta, komite de raporları Yönetim Kurulu üzerinden Bankanın en üst mercii olan Yönetim Konseyine sunmaktadır. Yönetim Kurulunun raporlar üzerinde görüş bildirmesi mümkün olmakla birlikte raporları değiştirme imkanı bulunmamaktadır. İç Denetim Biriminin idari açıdan Başkan yerine doğrudan Yönetim Kuruluna bağlı olduğu ve ayrıca raporlamalarını Yönetim Konseyine bağlı İç Denetçiler Komitesine yaptığı dikkate alındığında AMB iç denetim fonksiyonunun, diğer merkez bankalarına örnek teşkil edecek kadar güçlü bir bağımsızlığa sahip olduğunu söylemek mümkündür.

¹¹⁵ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetim Politika Metni**, md.4.

¹¹⁶ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği**, 1 Ağustos 2003, md.1.1.

İç denetim yönetmeliği çerçevesinde birim, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün profesyonel iç denetim standartlarına sadık kalarak faaliyet göstermektedir.

İç denetçilerin sadece yeterli bilgi, beceri ve tecrübeye sahip oldukları işleri üstlenmeleri, İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları doğrultusunda iç denetim hizmetini uygulamaları ve kendi uzmanlıkları ile verdikleri hizmetin etkinlik ve kalitesini devamlı geliştirmeleri gerekmektedir.

Denetim Planının Hazırlanması

İç Denetim Birimi Yöneticisi Birim Başkanlarının da danışmanlığıyla her yıl bir denetim planı hazırlayarak bunu Yönetim Kurulunun onayına sunmaktadır. Plan, AMB faaliyetlerinin risk analizine dayanmakta ve ayrıca dış denetçiler ile Avrupa Denetçiler Mahkemesine de iletilmektedir¹¹⁷.

Bu uygulamaya paralel olarak İç Denetçiler Komitesi de, Avrupa Merkez Bankası Sistemi dahilindeki Merkez Bankası faaliyetlerini risk bazlı değerlendirmekte ve bir sonraki yılın denetim planını bu değerlendirmelere dayandırmaktadır. Komite, risk analizi sırasında Sistemi bir bütün olarak ele almakta ancak sadece yerel olarak üzerinde durulamayacak risklere değinmektedir. Ulusal Merkez Bankalarının her birindeki ve AMB'deki kaynakların varlığını dikkate alarak yapılan değerlendirme, onaylanmak üzere AMB Yönetim Kurulu aracılığıyla Yönetim Konseyine sunulmakta, onaylandığı anda, bu değerlendirme, o yılki yıllık denetim planını ortaya koymaktadır¹¹⁸.

Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

İç Denetim Birimi risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek AMB Yönetim Kuruluna görevlerini gerçekleştirmesinde yardımcı olmakta, ayrıca Yönetim Kurulunun talebi halinde danışmanlık faaliyetinde (proje denetimi gibi konularda) bulunmaktadır.

¹¹⁷ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği**, md.1.2., 2.2.4, 1.3.

¹¹⁸ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetim Politika Metni**, md.4.

Birim, iç denetim yönetmeliği çerçevesinde iç kontrol sisteminin denetimi sırasında;

- Finansal ve operasyon bilgilerin güvenilirliği ve sağlamlığını gözden geçirmekte,
- Kurumun operasyonları üzerinde önemli etkide bulunabilecek politika, plan, kanun ve düzenlemelere uygunluğu sağlamak için kurulan sistemi değerlendirmekte ve Kurumun uygun olup olmadığını belirlemekte,
- Varlıkların koruma altına alınması ile ilgili politikaları gözden geçirmekte ve gerektiğinde bu varlıkların mevcudiyetini teyit etmektedir.

Görüleceği üzere COSO'daki 3 temel amaç olan; işlemlerde etkinlik ve verimlilik, finansal bilgi ve raporlamanın güvenilirliği ile mevzuata uygunluk AMB iç denetim yönetmeliğine aynen alınmıştır.

AMBS'ne üye Merkez Bankalarınca planlama, izleme ve dokümantasyon için her geçen gün daha fazla özel yazılım kullanmaktadırlar. İç Denetçiler Komitesinin risk değerlendirme metodolojisi ve dokümantasyon yapısı bu yazılımla bütünleştirilmiştir¹¹⁹.

AMB bünyesindeki denetimler neticesinde getirilen öneriler, ayrı bir sayfa halinde her rapora eklenmekte, söz konusu önerileri gerçekleştirmekten sorumlu kişi ve birimlerin isimleri ve öngörülen gerçekleştirme takvimi yazılmaktadır. Birimlerin, raporu aldıktan sonra cevap vermek ve önerilerle ilgili aksiyon planı hazırlamak ve gerçekleşme tarihi teklifinde bulunmak üzere iki haftası bulunmaktadır¹²⁰. Bunun dışında birim bünyesinde “*takip denetimleri*” ayrı olarak tanımlanarak takip işlevi kurumsal hale getirilmeye çalışılmıştır. Takip denetimleri, önceki denetimlerde yer alan öneri ve aksiyon planlarının gerçekten uygulanıp uygulanmadığını tasdik etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir.

¹¹⁹ Kamiloğlu, a.g.e., s.59.

¹²⁰ Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği**, md.1.1.3.

İç Denetim Birimi raporlamasını doğrudan İç Denetçiler Komitesine yapmaktadır. 1999'da AMB Yönetim Konseyince her ay yerine üç ayda bir raporlamaya geçilmiştir ve sonrasında da İç Denetçiler Komitesi, AMB'nin hem Yönetim Konseyine hem de Genel Konseyine üç ayda bir faaliyetleri ile ilgili rapor vermeye başlamıştır. 'Üç Aylık Rapor' genel denetim konularına ışık tutmakta ve İç Denetçiler Komitesi tarafından yapılan önerilerin uygulama sonuçlarını göstermektedir.

Risk Yönetim Çalışmaları

AMB bünyesinde risklerin yönetiminden sorumlu ayrı bir birim bulunmamaktadır. Birimlerin risk yönetim çalışmaları, büyük oranda AMB iç denetim birimi tarafından gerçekleştirilen risk analizine ve değerlemesi çalışmalarına dayanmaktadır.

İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

Uluslararası iç denetim standartları çerçevesinde gerek AMB gerekse AMBS'ye üye Ulusal Merkez Bankalarının iç denetim birimleri, kendilerini sürekli bir içsel kalite değerlemesinden ve 5 yılda bir dışsal kalite değerlemesinden geçirmek ve sonuçlarını AMB İç Denetçiler Komitesine raporlamak durumundadırlar.

2.3.3. Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda (Czech National Bank) İç Denetim

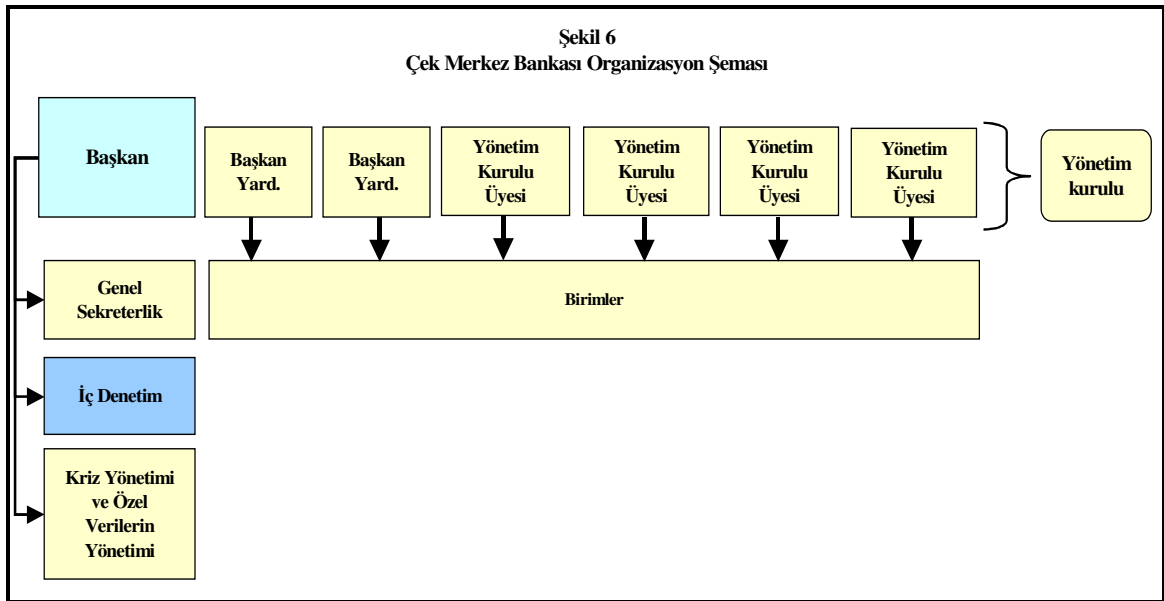
Çek Merkez Bankası, Çek finansal piyasalarının gözetim otoritesidir. Çek Cumhuriyeti Anayasası'nın 98. maddesi ve Çek Merkez Bankası Yasasına göre Bankanın temel görevi fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Banka, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye fiyat istikrarını sağlamak ve devam ettirmek suretiyle katkıda bulunmaktadır. Banka fiyat istikrarı amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin ekonomik politikalarına destek vermektedir. Banka ayrıca para politikasını belirlemekte, banknot ve madeni para çıkarmakta ve tedavülünü sağlamakta, ödeme sistemleri ve bankalar arasındaki takas işlemlerini yürütmektedir. Bankacılık sektörü, sermaye piyasaları, sigorta sektörü, emeklilik fonları,

kredi kurumları, elektronik para kurumları ile yabancı para piyasası işlemlerinin gözetiminden de Çek Merkez Bankası sorumludur¹²¹.

Çek Cumhuriyeti Avrupa Birliğine katılmış ancak henüz ortak parayı kabul etmemiş olmasına rağmen 2010 yılına kadar ortak paraya geçmesi planlanmaktadır. Bu sebeple Çek Merkez Bankasının AMBS'ne üye ülke Merkez Bankaları ve AMB ile yoğun işbirliği içinde bulunduğu görülmektedir.

Genel Bilgiler

Çek Merkez Bankasının organizasyon yapısı aşağıdaki 6 no'lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Ilona Martakova, *Organization Of The Internal Audit Department in Czech National Bank*, Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Çek Merkez Bankasının en üst organı Banka Yönetim Kurulu olup bu Kurul, Başkan/Güvernör, 2 Başkan/Güvernör Yardımcısı ve 4 Yönetim Kurulu üyesi olmak üzere toplam 7 kişiden oluşmaktadır. Genel Sekreterlik, İç Denetim Birimi ve Kriz Yönetimi ve

¹²¹ Czech National Bank, **1993-2003: Czech National Bank's 10th Anniversary**, Czech National Bank Publications, Prag, 2004, ss.7-8.

Özel Verilerin Yönetimi birimleri doğrudan Başkana, diğer operasyonel birimler Başkan Yardımcıları ve Yönetim Kurulu üyelerine bağlıdırlar.

Çek Merkez Bankası 1993 yılından bu yana bağımsız dış denetime tabi tutulmaktadır. Çek Merkez Bankası Kanununa göre, Merkez Bankasının hesapları her yıl düzenli olarak en az bir (ya da tercihen iki) bağımsız dış denetim firması tarafından denetlenmek zorundadır. Aynı Kanuna göre, bu denetimi gerçekleştirecek denetçi, Banka Yönetim Kurulu ile Çek Maliye Bakanlığının ortak karar ve mutabakatıyla belirlenmektedir. Bağımsız dış denetim firmalarının, Çek Merkez Bankası'nın yıllık hesaplarını inceleme ve doğruluğunu teyit etme sorumlulukları yanında Çek Merkez Bankası'nda mevcut olan iç kontrol sistemlerini test etme ve değerlendirme sorumlulukları da bulunmaktadır¹²². Bağımsız denetçiler bu değerlendirme ile birlikte Bankanın o yılki mali performansına yönelik denetim raporu hazırlamak durumundadırlar.

Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

Bu çalışma kapsamında incelenen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Avrupa Merkez Bankası, Fransa Merkez Bankası, Amerikan New York Federal Rezerv Bankası ve İngiltere Merkez Bankasından farklı olarak, Çek Merkez Bankası bünyesinde İç ve Dış Denetim, İç Kontrol, Risk Yönetimi gibi alanlardan sorumlu, üst komite niteliğinde bir denetim komitesi ya da buna benzer bir organ bulunmamaktadır.

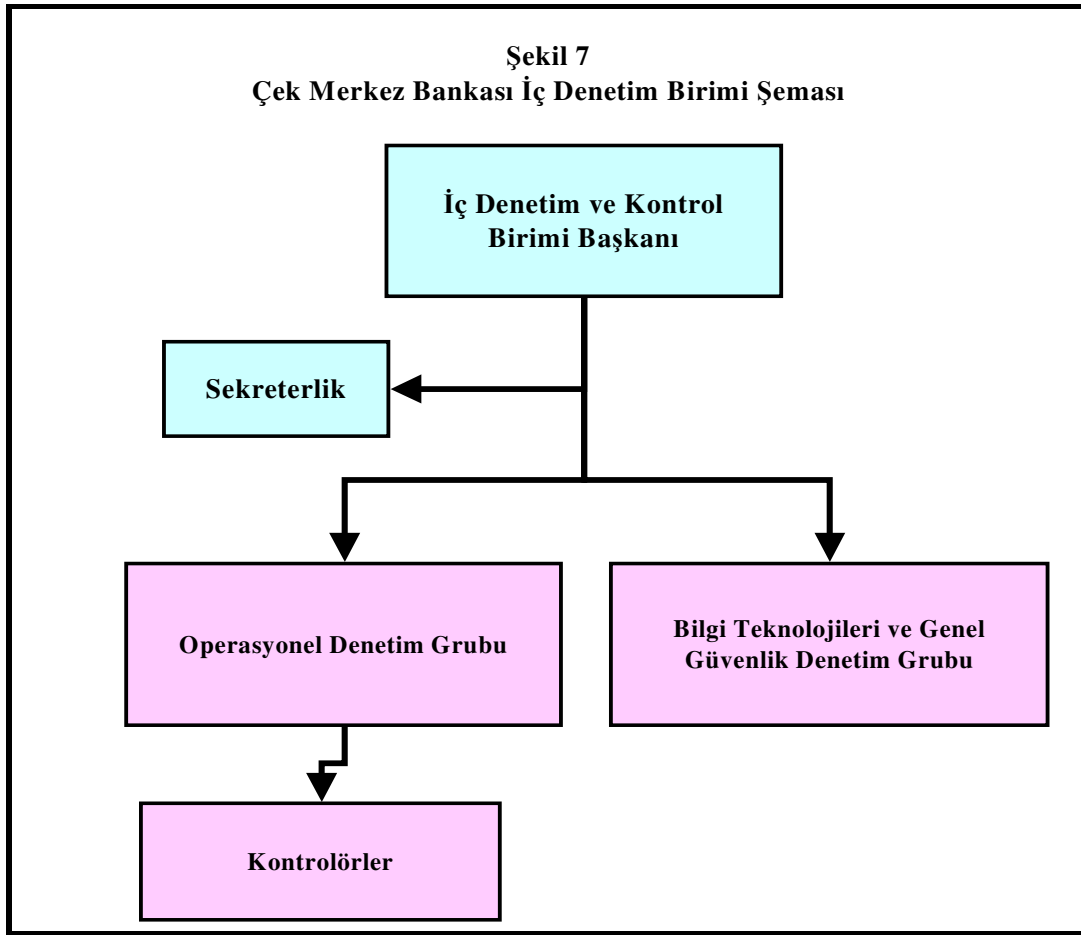
İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür

Çek Merkez Bankası Denetim Biriminin tam ismi, İç Denetim ve Kontrol Birimidir. Birim İdare Merkezinde bağımsız olarak faaliyet gösteren, idari açıdan Başkana, fonksiyonel açıdan ise yönetim kuruluna bağlı bir birimdir. Çek Merkez Bankası bünyesindeki iç denetim faaliyetlerinin Banka strateji ve politikaları ile uyumlu çalışmasını sağlayacak, Bankanın iç ve dış denetçileri arasındaki uyumu sağlayacak ve Bankanın Yönetimine düzenli olarak bilgi aktaracak üst bir denetim komitesinin bulunmaması Birimin bağımsızlığı açısından bir risk

¹²² Iiona Martakova, "Organization Of The Internal Audit Department in Czech National Bank", **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, s.5.

teşkil etmektedir. Her ne kadar mevcut durumda 6 ayda bir Yönetim Kuruluna raporlama yapılıyorsa da Birimin idari açıdan Başkan (icra) yerine doğrudan Yönetim Kuruluna bağlı olmasının, Birimin bağımsızlığını güçlendireceği düşünülmektedir.

1993 yılında oluşturulan birimde 2006 yılı itibarıyla 4'ü Uluslararası İç Denetçi (CIA) sertifikasına sahip olmak üzere toplam 13 denetçi görev yapmaktadır¹²³. Toplam denetçi sayısı, Banka toplam çalışan sayısının (1480 kişi) %1'i kadardır. Çek Merkez Bankasındaki iç denetim biriminin yapısı aşağıda 7 no'lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Ilona Martakova, **Organization Of The Internal Audit Department in Czech National Bank**, Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri, Prag, 13-15 Eylül 2004

¹²³ Martakova, a.g.e., s.10.

Çek Merkez Bankası iç denetim birimi, operasyonel denetim ile bilgi sistemleri ve genel güvenlik denetimi olmak üzere iki ayrı alt birim olarak faaliyet göstermektedir¹²⁴. Operasyonel denetim grubunun altında halen TCMB örneğindeki benzer, iç kontrol çalışmaları yürüten kontrolörler görev yapmaktadır. Bu çalışmanın 1 no'lu bölümünde detaylı olarak anlatıldığı gibi iç denetçiler iç kontrol sisteminin bir parçası olmakla beraber “iç denetim” ve “iç kontrol” kavramları birbirinden farklı birer fonksiyondur.

Merkez Bankalarındaki kontrolör faaliyetleri, tarihsel gelişim içerisinde çoğunlukla Banka kıymetlerinin saklandığı kasalardaki nakdi ve aynı kıymetlerin mevcudiyetlerinin kayıtlara uygunluğunun sağlanması, kıymet saklanan yerlere giriş-çıkışların kontrol altında tutulması gibi amaçlarla operasyonel yetki verilerek oluşturulmuş bir iç kontrol faaliyetidir. Bir iç kontrol faaliyet olarak oluşturulan bu kontrolör faaliyetlerinin operasyonel herhangi bir görev ve yetkisi ol(a)mayan İç Denetim birimine bağlı olarak çalışmak yerine Banka bünyesinde ayrı örgütlenecek bir iç kontrol birimi şeklinde çalışmalarını ya da birim ve şubelerde iç kontrol sorumluları olarak görev yapmalarının daha etkin bir kontrol ortamı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çek Merkez Bankası bünyesinde denetçilerin eğitimine büyük önem verilmekte, bu amaçla denetçiler için düzenli eğitim faaliyetleri planlanmaktadır. Gerek Banka gerekse Çek İç Denetim Enstitüsü bünyesinde özel seminerlere katılım sağlanmaktadır. Avrupa'daki diğer merkez bankalarına düzenli olarak ziyaretler yapılarak karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmakta, ayrıca Banka içindeki diğer birimlerle düzenli olarak iletişim toplantıları düzenlenmektedir. Birim yetkilileri, denetçilerin Uluslararası İç Denetçi (CIA) sertifikasına sahip olmasının zorunlu tutulmadığını ancak teşvik edildiğini belirtmektedirler¹²⁵.

Denetim Planının Hazırlanması

İç denetim birimi tarafından her yıl Çek Merkez Bankasınca yürütülen faaliyetlerin risk haritası çıkarılmakta, haritalama sırasında başta finansal, itibar ve insan kaynakları riski

¹²⁴ Martakova, a.g.e., s.12.

¹²⁵ Juri Ulrich, “Planning Of Internal Audit in CNB”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, ss.5-22.

olmak üzere çok sayıda alt risk kategorisine göre değerlendirme yapılmaktadır. Buna istinaden de yıllık denetim planı oluşturulmaktadır¹²⁶. Risk değerlemesi yanında Çek Merkez Bankası yıllık denetim planlamasında, Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Komitesinin denetim planı, İç Denetim biriminin uzun dönem stratejik planları, üst yönetim ve dış denetçilerin önerileri kaynak olarak kullanılmaktadır¹²⁷. Yakın gelecekte ortak para birimine ve buna bağlı olarak Avrupa Merkez Bankaları Sistemine dahil olunması planlandığından Çek Merkez Bankası tarafından Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Komitesi tarafından yürütülen denetim programları, yıllık denetim planı oluşturulurken dikkate alınmaktadır. Yıllık denetim planı, Yönetim Kurulunun onayı ile devreye girmektedir.

Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

Birimde kullanılan denetim yaklaşım ve yönteminin 2002 yılından bu yana tamamen uluslararası iç denetim standartlarındaki yaklaşımlara uygun olduğu belirtilmektedir¹²⁸.

Çek Merkez Bankası'nın tüm faaliyetleri, prosedürleri, kullanılan sistemler, İdare Merkezi ve şubelerdeki tüm departmanlar ve birimler, İç Denetim Birimin denetim faaliyetlerinin kapsamına girmektedir. Bu bölümün başında da ifade edildiği üzere Denetim Birimi bünyesinde operasyonel denetim ve bilgi sistemleri denetimi olmak üzere 2 temel denetim gerçekleştirilmektedir. Operasyonel denetimler, tamamen uluslararası iç denetim standartlarına benzer şekilde iç kontrol sistemi ile risk yönetim sisteminin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesine odaklanmıştır.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesinden bahsederken, halen Çek Merkez Bankasında uygulanmakta olan risk ve kontrol öz değerlendirme modelinden de bahsedilmesi faydalı olacaktır. İç denetçilerin yönlendirici (facilitator) olarak görev aldığı bu süreçte birimlerin kendilerine ait riskleri tanımlamaları için "anket ile birim görüşlerinin toplanması"

¹²⁶ Ivan Kubec, "Risk Assessment in Czech National Bank", **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, s.34.

¹²⁷ Ulrich, **a.g.e.**, s.15.

¹²⁸ Jana Bacova, "IIA Standards Implementation", **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, ss.2-23.

yöntemi tercih edilmiş, anketlere alınan cevaplardan sonra ikinci aşamada birimlerle risk ve kontrol konuları karşılıklı olarak tartışılmış, sonuçlar yine iç denetim birimi tarafından Banka Yönetim Kuruluna raporlanmıştır¹²⁹.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin iç ve dış yasal düzenlemelere uygunluğu olarak adlandırılan “uyum ya da uygunluk” denetimi ile ilgili Çek Merkez Bankasındaki yerleşik görüş ise şöyledir¹³⁰: Faaliyetlerin iç ve dış yasal düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesi iç denetim faaliyetinin doğal bir parçası olmakla birlikte, uygunluk konusundaki esas sorumluluk Banka Yönetimi ve Birim yöneticilerindedir. Bu sebeple uygunluğun denetlenmesi yanında bu fonksiyon ve buna bağlı sorumluluğun kurum geneline yayılması önem arz etmektedir.

Bu konuda dünyada 3 farklı yaklaşım bulunmaktadır. Merkezi Birim Yaklaşımı (Uygunluğun merkezi bir birim tarafından gözetimi), Merkezi Olmayan Yaklaşım (kurum geneline yayılmış merkezi olmayan yapı), Birimlerdeki Uygunluk Görevlileri İle Desteklenmiş Merkezi Birim Yaklaşımı.

Merkezi Birim yaklaşımına göre, uygunluk fonksiyonu kurum bünyesinde doğrudan Yönetim Kuruluna bağlı merkezi bir ekip tarafından gerçekleştirilmektedir. Hukuk eğitimi almış ya da hukuk nosyonu bulunan kişilerden oluşan Uygunluk uzmanları tarafından birimlerin faaliyetleri düzenli aralıklarla ya da sürekli olarak gözden geçirilmekte, tespit edilen farklılıklar doğrudan Yönetim Kuruluna raporlanmaktadır. Birimleri ilgilendiren iç ve dış düzenlemelerdeki değişiklikler ise en kısa sürede ilgili Birim Yönetimine raporlanmaktadır. Merkezi uygunluk birimlerindeki uygunluk uzmanı sayısı, genelde iç denetçi sayısının yarısı kadardır.

¹²⁹ Peter Kobza, “Control Self Assessment Methodology and Practical Experience”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, s.14.

¹³⁰ Kobza, “Compliance In CNB”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004, s.19.

Merkezi Olmayan Yaklaşımında uygunluk fonksiyonunun yürütülmesi sorumluluğu genelde Hukuk Biriminin yönetiminde Güvenlik Birimi, İdari Birimler ve Operasyonel Birimler tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmektedir.

Birimlerdeki Uygunluk Görevlileri İle Desteklenmiş Merkezi Birim Yaklaşımında ise yine kurumun merkezi bir uygunluk birimi bulunmakta, bunun yanında kurum bünyesindeki diğer birimlerde merkezi uygunluk birimi ile yakın bir şekilde çalışan, birim bünyesinde uygunluk incelemesi gerçekleştiren ve tespit ettiği farklılıkları merkezi uygunluk birimine raporlayan, uyulması gereken mevcut ve yeni tüm yasal düzenlemeleri takip ederek en kısa sürede Biriminin Yönetimine duyuran Uygunluk Görevlileri bulunmaktadır.

Çek Merkez Bankası bünyesinde merkezi olmayan yaklaşım benimsenmiştir. Buna göre Banka bünyesinde uygunluk fonksiyonunun yürütülmesinden sorumlu merkezi bir birim bulunmamakta, sorumluluk Banka nezdindeki tüm birim yöneticilerine verilmiş durumdadır. Uygunluk faaliyetleri hukuk birimi ile koordineli olarak yürütülmektedir. Her birim kendi uygunluk matrisini oluşturmakta ve yılda bir kez genel uygunluk faaliyetlerini değerlendiren raporu yönetim kuruluna sunmaktadır. Uygunluk matrisi Bankanın tüm birimleri tarafından doldurulmaktadır. Bu matris tüm temel faaliyetleri kapsamakta ve bu faaliyetlere ilişkin uygunluk risklerini göz önünde bulundurmaktadır. Hukuk biriminin tüm matrislere erişimi bulunmaktadır. Uygunluk faaliyetleri, diğer tüm banka faaliyetleri gibi iç denetim biriminin denetim alanı dahilindedir.

Banka nezdindeki soruşturmalar iç denetim birimince yapılmakta, birim talep edildiği takdirde başta bilgi sistemleri projeleri olmak üzere diğer birim ve projelerde danışmanlık hizmeti vermektedir.

Bilgi sistemleri ve genel güvenlik konularının denetimini gerçekleştiren alt grup ise Sistemin etkinlik, verimlilik ve güvenliğini, buna ilişkin planlamaları, sistem geliştirme, test etme ve bakım süreçlerini, kullanıcı görevlerini hak ve yükümlülüklerini ve veri güvenliğini incelemektedir. Bunun dışında yine aynı grup tarafından yapılan denetimler, bilgi sistemleri proje yönetimi metodolojisi, bilgi sistemlerinin hazırlanması, iş sürekliliği ve acil eylem planları metodolojileri, bunlara ilişkin yapılan yıllık planlar, kişisel veri güvenliği, anti-virüs korumaları, İnternet ve Çek Merkez Bankası dahili ağı (intranet), yardım masası, gizlilik

taşıyan dokümanların muhafazası ve Avrupa Merkez Bankası adına yapılan denetimler gibi konuları içermektedir¹³¹.

Çek Merkez Bankası bünyesindeki denetim raporlaması ise şu şekilde gerçekleşmektedir: Yapılan denetimlerle ilgili hazırlanan raporların bir örneği denetlenen süreçle ilgili asıl sorumlu olan birimin yöneticisine iletilmektedir. Ayrıca her bir denetime ilişkin bulgular o bulguyla ilgili diğer birimlerin yöneticileriyle de paylaşılmaktadır. Birim, gerçekleştirdiği faaliyetleri ve bulgularını Banka Yönetim Kuruluyla 6 ayda bir paylaşmaktadır. Yıllık denetim planının onay için Yönetim Kuruluna sunulduğu dönemde aynı zamanda bir önceki yılın faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı olarak bilgi de verilmektedir¹³².

Denetim sonuçları Çek Merkez Bankasının DIA (Database of Internal Audit) adı verilen yazılımına kaydedilmekte, bu yazılımdaki denetimle ilgili bilgilere Yönetim Kurulunun, denetim sonuç ve önerilerinin yapıldığı birim ve denetçilerin erişimi bulunmaktadır. Yönetim kurulu üyeleri DIA içindeki her türlü bilgiye, denetlenen birimlerin ise sadece kendi birimlerine ilişkin olarak yapılan önerilere erişebilmektedir¹³³.

Denetim raporlarında yer verilen öneri ile ilgili olarak denetlenen birimlerin öneriyi kabul ettiğine ya da reddettiğine ilişkin olarak iç denetim birimine geri bildirim sağlaması ve düzeltici tedbirler hazırlaması zorunludur. Denetlenen birim yılda iki kez bu tedbirlere ilişkin (takip) rapor sunmaktadır.

Çek Merkez Bankası İç Denetim Birimi Avrupa Merkez Bankaları Sistemindeki İç Denetçiler Komitesi ile işbirliğine 2004 yılının ortasında başlamıştır. Birim 2005 yılından bu yana Banka bünyesinde planlanan denetimler yanında ayrıca İç Denetçiler Komitesi Yıllık Denetim Planında öngörülen denetimleri de gerçekleştirmektedir.

¹³¹ Yeliz Bilezikçi ve Nilda Keskin Köker, “İç Denetimin Merkez Bankalarında Rolü ve Uygulamaları”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri Raporu**, Prag, Eylül 2006, ss.7-14.

¹³² Kubec, **a.g.e.**, s.2.

¹³³ Ivan Kubec, “Audit Results and Follow-up”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, Eylül 2004, s.1.

Risk Yönetim Çalışmaları

Çek Merkez Bankası bünyesinde iç denetim birimi dışında ayrıca bir risk yönetim ve işlem destek birimi mevcuttur. Bankanın risk yönetimi sürecinde iç denetim biriminin temel rolü; yönetime risklerin doğru değerlendirildiği konularında güvence vermek, risk yönetimi sürecini değerlendirmek, temel risklerin raporlanmasını ve yönetilmesini değerlendirmektir. Birimin ayrıca risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesine yardımcı olmak, yönetime riskleri idare etmesi hususunda yol göstermek, işletme risk yönetimi faaliyetlerini koordine etmek ve bu konuda genel çerçeveyi oluşturmak gibi rolleri de bulunmaktadır. Risk yönetimi ile ilgili iç denetim fonksiyonunun sınırı şöyle ifade edilmektedir: İç denetim; kurumun risk tolerans seviyesini ve risk yönetimi sürecini belirlememeli, risk yönetimi konusunda sorumluluğu üstlenmemeli ve risk yönetimi hususunda karar almamalıdır¹³⁴.

İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

Yıllık denetim planı kapsamında Avrupa Merkez Bankası İç Denetçiler Komitesince, 2006 yılı sonunda tamamlanmak üzere Çek Merkez Bankasına da iç denetim biriminin içsel kalite değerlemesinden geçirilmesi konulu bir denetim görevi gönderilmiştir. Bu kapsamda birim kendisini kalite değerlemesinden geçirerek sonuçlarını İç Denetçiler Komitesine raporlamıştır. Komite ayrıca, 2008 yılı sonuna kadar Çek Merkez Bankası da dahil Sistemdeki tüm merkez bankalarının iç denetim birimlerinin kendilerini dışsal kalite değerlemesinden geçirmesini ve sonuçlarını raporlamasını istemiştir. Çek Merkez Bankasınca söz konusu dışsal kalite değerlemesi çalışmasının 2008 yılı ortalarında tamamlanması planlandığı belirtilmiştir¹³⁵.

2.3.4. Fransa Merkez Bankası'nda (Banque de France) İç Denetim

Fransa Merkez Bankası, 18 Ocak 1800 yılında Napoleon Bonaparte tarafından büyük bir durgunluk döneminin arkasından ekonomik büyümenin desteklenmesi amacıyla

¹³⁴ Bilezikçi ve Köker, **a.g.e.**, s.13.

¹³⁵ Jana Bacova, Çek Merkez Bankası İç Denetim Kontrol Birim Başkanı, **Kişisel Görüşme**, Temmuz 2007.

kurulmuştur. Avrupa Merkez Bankaları Sistemi içindeki Ulusal Merkez Bankalarından biri olan Fransa Merkez Bankası, Fransa sınırları içerisindeki banknot ve madeni paranın düzgün bir şekilde dağıtımını, finansal piyasaların istikrarını ile ödemeler sisteminin gözetimini sağlamaktadır. Banka ilk banknot operasyonlarına 1848 yılında başlamıştır.

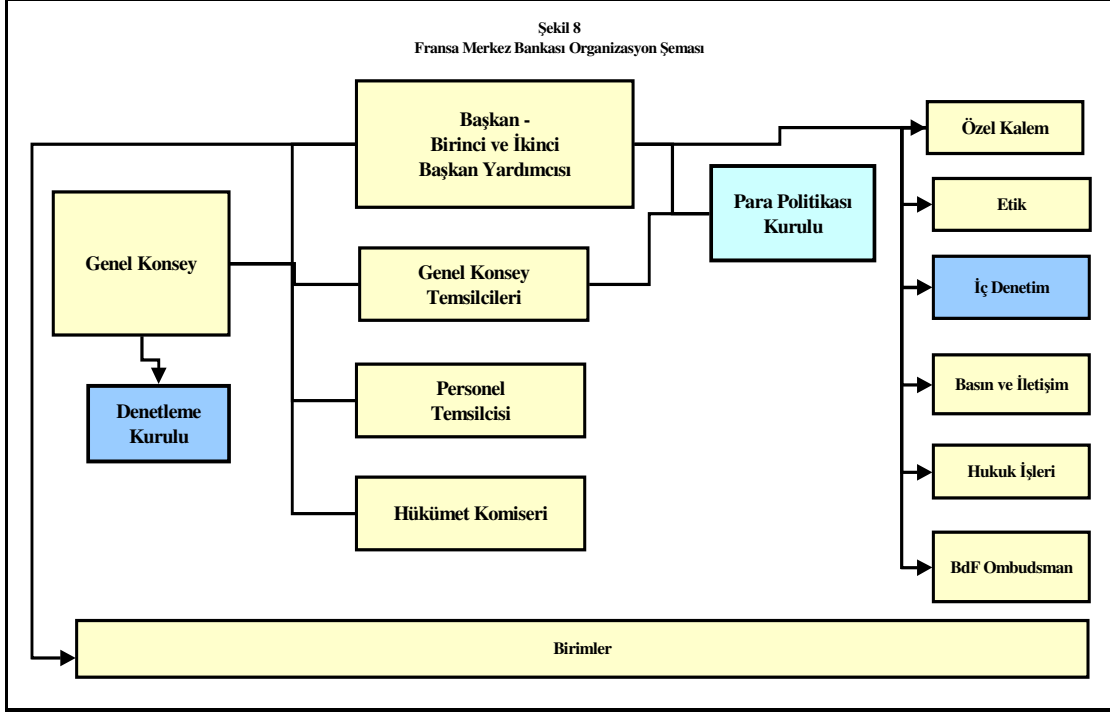
Fransa Merkez Bankasının yakın tarihi ile ilgili önemli olaylar 1993 yılında Bankanın bağımsızlığını kazanması, 1999-2002 yılları arasında Avrupa ortak para birimine geçerek para politikası uygulama yetkisini Avrupa Merkez Bankasına devretmesidir.

Genel Bilgiler

Bankanın yönetiminde Başkana (Guvernöre) kendisi tarafından belirlenen 1. ve 2. Başkan Yardımcıları eşlik etmektedir. Bankanın temel karar alma organlarından biri Para Politikası Kuruludur. Para Politikası Kurulunun Banka Başkan ve iki Başkan Yardımcısı da dahil olmak üzere toplam yedi üyesi bulunmaktadır ve para politikasını ilgilendiren konularda karar almak bu Kurulun görevidir. Para politikası dışında Bankanın diğer tüm faaliyetleri ile ilgili kararlar Genel Konsey tarafından alınmaktadır. Genel Konsey, Başkanın yönetiminde toplanmakta olup Para Politikası Kurulu üyelerinin tamamı, bir hükümet komiseri ve banka çalışanlarının bir temsilcisi olmak toplam dokuz üyeden oluşmaktadır¹³⁶.

Fransa Merkez Bankasının organizasyon şeması aşağıda 8 no'lu Şekilde gösterilmiştir:

¹³⁶ Esra Şahal, “Merkez Bankalarında İç Denetim”, **Fransa Merkez Bankası Uluslararası Bankacılık ve Finans Enstitüsü (IBFI) Tarafından Düzenlenen “Merkez Bankalarında İç Denetim” Konulu Seminer Hakkında Rapor**, Ankara, 15 Aralık 2003, ss.2-3.



Fransa Merkez Bankasında Başkana bağlı 6 adet operasyonel/icracı (Genel Sekreterlik, Banknot ve Madeni Para Yönetimi Gn. Md., Genel Operasyonlar Gn. Md., Genel Ekonomi ve Uluslararası İlişkiler Gn. Md., Banknot Üretimi Gn. Md. ve İnsan Kaynakları Gn. Md) Genel Müdürlük bulunmaktadır. Bunun dışında Özel Kalem, Etik Ofisi, İç Denetim Birimi, Basın ve İletişim, Hukuk İşleri ve Banka Ombudsmanı da doğrudan Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır.

Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

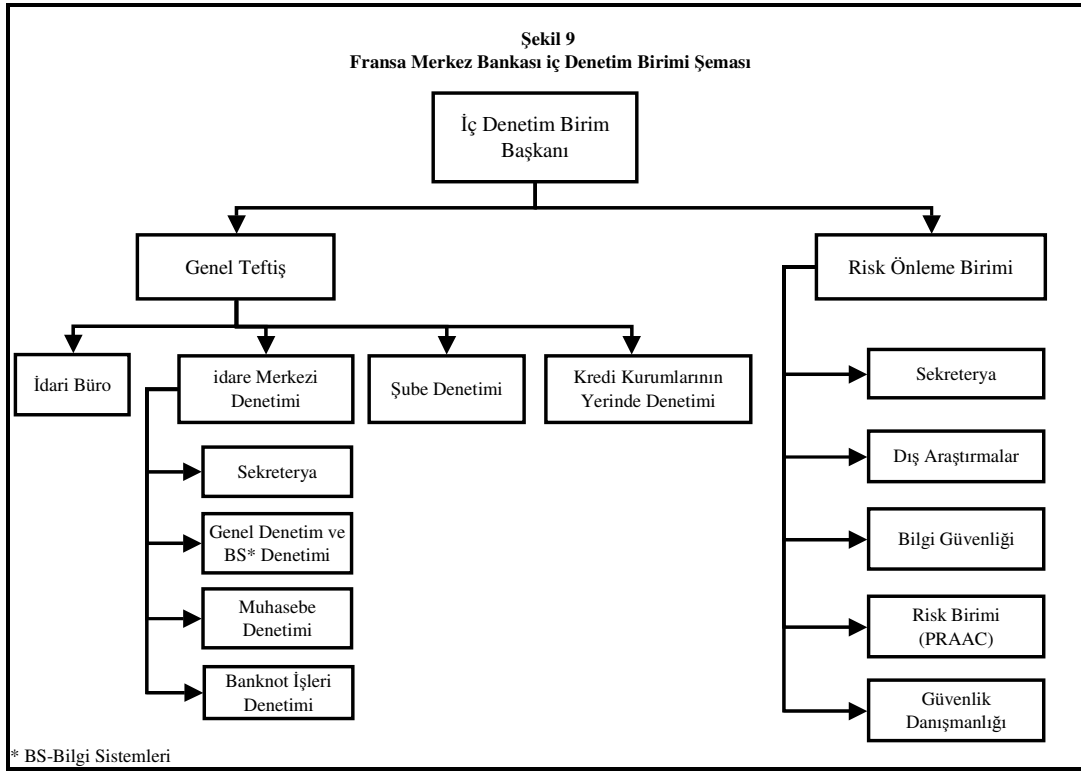
Fransa Merkez Bankası bünyesinde Genel Konseye karşı sorumlu olan bir Denetleme Kurulu mevcuttur. Bu Kurul finansal raporlama, iç ve dış denetim, iç kontrol ve risklerin kontrolü alanında Genel Konseye raporlama yapmaktan sorumludur¹³⁷. Bunun

¹³⁷ Fransa Merkez Bankası, **İç Denetim Yönetmeliği**, Paris, 22 Ekim 2004, md.1.

dışında Fransa Merkez Bankasının iç denetim yönetmeliğini onaylanması, Banka strateji ve politikalarına uygunluğun gözetimi, yıllık denetim programının gözden geçirilmesi ve önerilerde bulunulması, iç denetim duyurularının gözden geçirilmesi de Denetleme Kurulunun görevleri arasındadır.

İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür

1848 yılında Banknot operasyonlarının başlamasıyla birlikte Şube ağını kurmaya başlayan Bankada ilk Denetim birimi 1852 yılında oluşturulmuştur¹³⁸. Birimin mevcut isminin Türkçe karşılığı Genel Kontrolörlük/Denetim (comptroller general) olup yapısı 9 no'lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Esra Şahal, “Merkez Bankalarında İç Denetim”, Fransa Merkez Bankası Uluslararası Bankacılık ve Finans Enstitüsü (IBFI) Tarafından Düzenlenen “Merkez Bankalarında İç Denetim” Konulu Seminer Hakkında Rapor, Ankara, 15 Aralık 2003.

¹³⁸ Denis Lauretou, “Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, s.4.

Fransa Merkez Bankasında denetim birimi doğrudan Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Fransa Merkez Bankasında iç denetim, iç kontrol ve risklerin kontrol edilmesinin raporlanması anlamında doğrudan Genel Konseye karşı sorumlu olan bir denetleme kurulunun bulunması, iç denetim fonksiyonunun bağımsızlığının sağlanması yönünde olumlu bir uygulamadır¹³⁹.

9 no'lu Şekilden de görüldüğü üzere Denetim Birimi, Genel Teftiş (General Inspectorate) ile Risk Kontrol ve Önleme Birimi (Risk Control and Prevention Division) olmak üzere 2 temel alt bölümden oluşmaktadır.

Genel Teftiş kendi altında İdare Merkezi Denetimi, Şube Denetimi, Kredi Kurumlarının Yerinde (Dış) Denetimi ve Soruşturma Ofisi olmak üzere 4 alt birimden oluşmaktadır. İdare Merkezi Denetim Grubu ise kendi içinde genel denetimler, bilgi sistemleri denetimi, muhasebe denetimi ile banknot işlemleri denetimi olarak 4'e ayrılmıştır.

Ekim 2006 itibarıyla Birimde 10'u Genel Teftiş, 108'i İdare Merkezi Denetimi, 25'i Şube Denetimi, 184'ü Kredi Kurumlarının Yerinde Denetimi ve 28'i de Risk Önleme Biriminde olmak üzere toplam 355 denetçi/kontrolör çalışmaktadır¹⁴⁰.

Fransa Merkez Bankası Denetim Birimi faaliyetlerini, uluslararası iç denetim standartları, BIS Basel Bankacılık Gözetim Komitesi tarafından iç denetim konusunda yayımlanan prensipler, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Denetim Politikası ve Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Rehberi çerçevesinde sürdürmektedir¹⁴¹. Mesleki yetkinlik ve yeterlilik açısından Uluslararası İç Denetçi (Certified Internal Auditor), Uluslararası Bilgi

¹³⁹ Bununla birlikte denetim biriminin FEDNY ya da Avrupa Merkez Bankası örneğinde olduğu gibi Genel Konseye (Yönetim Kurulu) değil de doğrudan Başkana bağlı olmasının ve Denetim Biriminin Denetleme Kuruluna raporlama yapmamasının, detayları bu Bölümün sonunda belirtileceği gibi Birimin bağımsızlığı yönünden risk teşkil ettiği düşünülmektedir.

¹⁴⁰ Denis Lauretou, "Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü", **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, s.21.

¹⁴¹ Denis Lauretou, "Fransa Merkez Bankası İdare Merkezi Denetiminde Kullanılan Metodoloji", **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, s.4.

İşlem Denetçisi (Certified Information Systems Auditor) gibi uzmanlık belgelerinin alınması zorunlu tutulmamakta ancak teşvik edilmektedir.

Denetim Planının Hazırlanması

Fransa Merkez Bankasında gerek İdare Merkezi gerekse Şube denetimleri risk analizine dayandırılarak planlanmaktadır. İdare merkezi yıllık denetim planı oluşturulurken birimlerde gerçekleştirilen risk analizi çalışmalarından elde edilen doğal riskler, Banka Başkanının görüş ve önerileri, birim yöneticilerinin denetim talepleri, dış denetçilerle yapılan görüşmelerden elde edilen çıktılar, Denetleme Kurulunun görüş ve önerileri ile mevcut denetçi kaynağı dikkate alınmaktadır¹⁴².

Şubelere ilişkin yıllık denetim planı hazırlanırken ise İdare Merkezine benzer şekilde Şubedeki temel operasyonel riskler, ilgili birimde/Şubede gerçekleşen önemli değişiklikler ve varsa yaşanan önemli olumsuzluklar (kasa açıkları, muhasebe hataları gibi), Şube yöneticilerinin kendi risk çalışmaları sonucu elde ettikleri değerlendirmeler, son denetimden bu yana geçen süre, Banka Başkanı ve Denetleme Kurulunun görüş ve önerileri göz önüne alınmaktadır¹⁴³.

Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

2003 yılı itibarıyla TCMB İç Denetçileri tarafından Fransa Merkez Bankasındaki iç denetim çalışmaları ile ilgili hazırlanan raporda¹⁴⁴ denetim sürecinde belirli bir yöntem bulunmadığı, izlenen yöntemin denetim grubunun deneyimine ve denetlenen birime göre değiştiği ifade edilmekte iken Fransa Merkez Bankası Genel Denetim Grubu Başkanı Laureteo Ekim 2006 yılı itibarıyla birim bünyesinde sistematik yaklaşımların kullanılmaya başladığını ifade etmektedir¹⁴⁵. Görüldüğü üzere son yıllarda Fransa Merkez Bankası denetim birimi bünyesinde de klasik yaklaşımdaki “*her denetçinin kendi inisiyatif çerçevesinde*

¹⁴² Lauretou, “Fransa Merkez Bankası İdare Merkezi Denetiminde Kullanılan Metodoloji”, s.9.

¹⁴³ J.L. Delorme, “Fransa Merkez Bankası Şube Ağı Denetimleri”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, s.20-24.

¹⁴⁴ Şahal, **a.g.e.**, s.6.

¹⁴⁵ Lauretou, “Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü”, s.24.

denetim yöntemini belirlemesi” anlayışından modern yaklaşımdaki “tüm denetçilerin aynı denetimden benzer sonuçlar elde etmesini sağlayacak sistematik ve standart denetim yöntemleri geliştirmek ve uygulamak” anlayışına geçildiği görülmektedir.

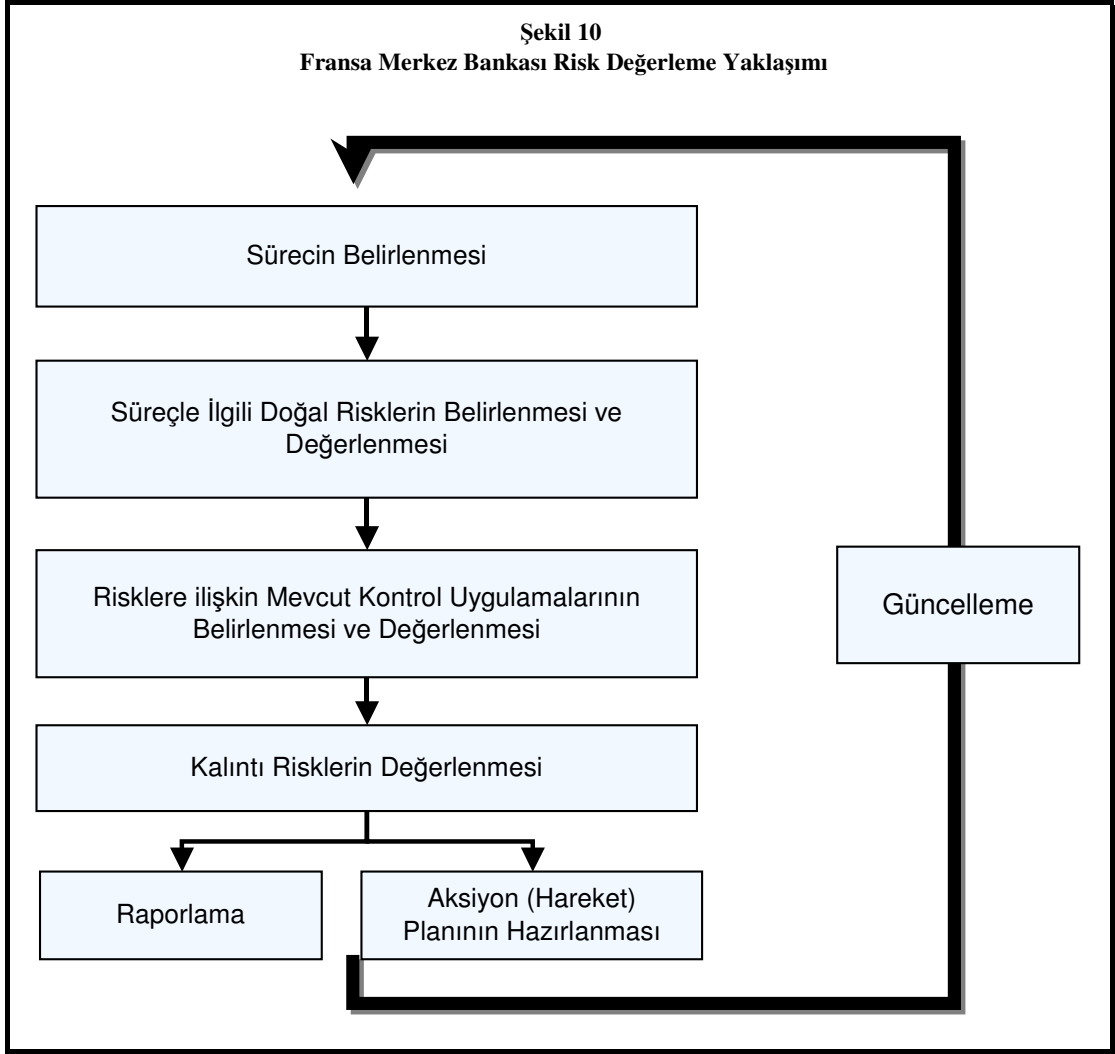
Fransa Merkez Bankası Denetim Birimi tarafından yapılan denetim türleri; birim ve şube bazlı denetimler, operasyonel denetim (örneğin istatistik toplama operasyonu), süreç denetimi (örneğin Banka satın alma süreci), muhasebe (finansal) denetimi, bilgi sistemleri denetimi (bilgi sistemlerinin, veri işleme merkezlerinin ve bilgi sistemleri projelerinin denetimi gibi) özel soruşturmalar ve disiplin soruşturmalarıdır. Söz konusu denetimler sırasında insan kaynağı da dahil iç kontrol ve risk yönetim sistemlerinin etkinliği ve verimliliği incelenmekte ve değerlendirilmektedir¹⁴⁶.

Ayrıca Fransa Finans Sistemindeki kredi kurumlarının denetim sorumluluğu halen Fransa Merkez Bankası’nda bulunduğundan Bankanın Denetim Biriminin iç denetim dışında dış denetim görevi de bulunmaktadır.

Denetim Birimi yetkilileri, risk ve kontrollerin değerlendirilmesinde uzun bir süreden beri kontrol odaklı değerlendirme yaklaşımının kullanıldığını ancak bir takım sebeplerle son dönemde bu yaklaşımdan vazgeçilerek risk odaklı değerlendirme yaklaşımına geçildiğini belirtmektedir¹⁴⁷. Yetkililer yaklaşım değişikliğinin sebebini, kontrol odaklı değerlendirme yaklaşımındaki sınırlamalara dayandırmaktadırlar. Örneğin kontrol odaklı yaklaşımlarda kontrollerin tasarımından önce risk değerlemesi yapılmamakta, bu da değerlendirme sırasında süreçle ilgili tüm risklerin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca kontrol odaklı yaklaşım yeni riskleri, süreçle ilgili güncel değişiklikleri dikkate almamaktadır. Kontrol odaklı yaklaşım, kontrollerin ilgili riskle bağlantısından daha ziyade mevcut yasal düzenlemelere uygunluğa öncelik vermektedir. Bu sınırlamalar dikkate alınarak Fransa Merkez Bankasınca kabul edilen risk odaklı yaklaşım Şekil 10’da gösterilmiştir:

¹⁴⁶ Lauretou, “Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü”, s.18-21.

¹⁴⁷ Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, s.20.



Kaynak: Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, "Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk", Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri, Paris, 4 Ekim 2006.

10 no'lu Şekilden de görüleceği üzere risk değerlendirme çalışmaları kapsamında ilk olarak Bankanın iş süreçleri belirlenmekte, daha sonra söz konusu süreçlerle ilgili önce temel ve sonrasında detaylı doğal riskler (işin yapısından kaynaklanan¹⁴⁸) çıkarılarak ölçümlendirilmekte (scoring) ve analiz edilmekte, sonrasında bu risklere ilişkin mevcut kontrol uygulamaları belirlenmekte, kontroller sonrasında kalan artık (kalıntı) risk düzeyi

¹⁴⁸ Deloitte, "TCMB İç Denetim Planlaması İçin Hazırlanan Risk Değerlendirme Modeli", TCMB İç Denetim Müdürlüğü Risk Değerleme Projesi Sonuçları, Ankara, Ağustos 2004, s.5.

hesaplanarak elde edilen sonuçlar ve artık riskler için Banka tarafından yapılması gereken uygulamalar (aksiyon planı) raporlanmaktadır.

Bunun dışında Fransa Merkez Bankası iç denetim biriminin görevleri arasında denetimler sırasında iç (Kurum, Governör politikaları gibi) ve dış (Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası Sistemindeki direktifler gibi) yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığını belirlemek (uygunluk denetimi), her türlü Banka aktifinin fiziksel ve diğer açılardan korunup korunmadığını belirlemek ve danışmanlık hizmeti (projelerde proaktif rol almak) vermek bulunmaktadır.

Denetim programı yapılırken; “*finansal etki*”, “*Banka imajına olan etkisi*”, “*iç kontrollerin kalitesi*” ve “*son denetim tarihi*” kriterlerine göre bir risk derecelendirilmesi yapılmaktadır. İçsel mali denetim sırasında Bankanın kendi iç düzenlemeleri yanında Avrupa Merkez Bankasının bu konudaki düzenlemeleri de dikkate alınmaktadır.

Fransa Merkez Bankası Denetim Birimi bünyesinde günlük idari işler için Microsoft Ofis programı, veri temini ve analizi için denetim dünyasında yoğun bir kullanım alanı bulunan kısa adı ACL (Audit Command Language/Denetim Komut Dili) adlı yazılım kullanılmaktadır¹⁴⁹. Bankadaki risk değerlemesi, analizi ve raporlaması içinse SIRIS ve ORCAS adı verilen yazılımlar kullanılmaktadır¹⁵⁰.

Fransa Merkez Bankasında dört aşamalı bir kontrol sistemi mevcuttur¹⁵¹. 1. aşama kontroller, ilgili operasyonel birimlerin yönetimleri tarafından oluşturulmuş yönetim kontrolleri, 2. aşama kontroller operasyonel birimlerin yönetiminden bağımsız olarak Fransa Merkez Bankası bünyesindeki 14 risk yöneticisinin değerlendirmeleri, 3. aşama kontroller Denetim Birimi tarafından 1. ve 2. aşama kontrol uygulamaları üzerinde gerçekleştirilen değerlemeler sonucu doğrudan Governöre raporlama yapılması, 4. aşama kontroller, kurumun

¹⁴⁹ Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “Fransa Merkez Bankasında Bilgi Sistemleri Denetimi”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006, ss.15-16.

¹⁵⁰ Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “**Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk**”, s.73.

¹⁵¹ Lauretou, “**Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü**”, s.5.

yıllık finansal tabloların bağımsız dış denetimden geçirilmesidir. Son yıllarda Fransa Merkez Bankası denetim birimi tarafından COSO modeli benimsenmiş ve uygulanmaya başlanmıştır¹⁵².

Fransa Merkez Bankası bünyesindeki denetim raporlaması ise şu şekilde gerçekleştirilmektedir: Denetim sırasında elde edilen bulguların uluslararası iç denetim standartlarında belirtildiği gibi yeterli, ilgili, faydalı ve güvenilir olması gerekmektedir. Denetim sonucunda elde edilen bilgilerin denetlenen birimce doğrulanması esastır. Fransa Merkez Bankasında denetlenen birimle yapılan doğrulama işlemi olan FAR (Analysis Recommendation Fact Sheet) olarak adlandırılan dokümanlarda yazılı hale getirilmektedir. Bu doküman temel olarak bulgular, doğal riskler, ortaya çıkış sebepleri, artık (kalıntı) riskler, öneriler ve denetlenen birimin cevabını içermektedir. Fransa Merkez Bankası raporlama sistemi 3 aşamalıdır. Denetimler sonucunda hazırlanan detaylı rapor ilgili birime ve ilgili faaliyet alanı risk yöneticisine, nispeten daha kısa, bulguların önem derecesine göre sıralanarak hazırlandığı ikinci rapor denetlenen birimin üst düzey yöneticisine, genelde 1-2 sayfadan oluşan, denetlenen birime ilişkin temel risk ve önerileri içeren özet bir rapor ise Banka Başkanına gönderilmektedir¹⁵³. Fransa Merkez Bankasında denetlenen Birim Yöneticisinin denetim raporlarına 1 ay içerisinde cevap vermesi zorunludur¹⁵⁴.

Risk Yönetim Çalışmaları

Fransa Merkez Bankası risk yönetimi sisteminin 3 temel ayağı vardır¹⁵⁵. Risk Yönetiminin ilk ayağı operasyonel birimlere, Birimin en üst yöneticisi tarafından atanmış olan Risk Yöneticilerince (mevcut durumda 14 adet) yapılan çalışmalardır. Söz konusu risk yöneticileri çalıştıkları birimlerdeki risk yönetim tekniklerinin geliştirilmesine katkıda bulunmakta, Risk Önleme Birimi ve bu birimin veri tabanından da faydalanarak iç kontrol uygulamaları geliştirmektedir.

¹⁵² Lauretou, “Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü”, ss.9-12.

¹⁵³ Şahal, a.g.e., s.6.

¹⁵⁴ Delorme, “Fransa Merkez Bankası Şube Ağı Denetimleri”. s.43.

¹⁵⁵ Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk”, s.5.

Risk Yönetim Sisteminin ikinci ayağı Denetim Birimi bünyesindeki Risk Önleme Alt Birimince yapılan çalışmalardır. Bu alt birimin temel görevleri, Fransa Merkez Bankası bünyesinde genel olarak kabul görecektir bir risk kontrol yaklaşımı oluşturmak, operasyonel birimlere risk kontrol sistemleri oluşturmada yardımcı olmak ve risk konusunda düzenli bir raporlama prosedürü sağlamaktır¹⁵⁶. Birim çalışanları risk ve iç kontrol ile ilgili mesleki kuruluşların üyesi tecrübeli uzmanlardır.

Sistemin üçüncü ve son ayağı Denetim Birim Başkanının talebiyle yılda 2 ya da 3 kez toplanan iç kontrol koordinasyon kuruludur. Denetim Birim Başkanının başkanlık yaptığı iç kontrol koordinasyon kurulunun üyeleri, Merkez Bankası birimlerinin en üst yöneticileri ve risk yöneticileridir. Kurulun temel görevleri Banka genelinde operasyonel riskin yönetimi ile ilgili stratejileri belirlemek, birimlerin risk yönetimi çalışmaları hakkında bilgi almak ve risk yönetimi ile ilgili Banka Yönetim Komitesine düzenli bilgi vermektir.

İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

Avrupa Merkez Bankaları Sistemindeki Ulusal Merkez Bankaları ile Avrupa Merkez Bankasının iç denetim faaliyetlerinin koordineli olarak gerçekleştirilmesini sağlamak üzere Avrupa Merkez Bankası üst organı Yönetim Konseyine doğrudan bağlı olarak kurulan İç Denetçiler Komitesi, 2006 yılı sonunda tamamlanmak üzere Ulusal Merkez Bankalarına iç denetim birimlerinin içsel kalite değerlemesinden geçirilmesi konulu bir denetim görevi göndermiş, aralarında Fransa Merkez Bankasının da bulunduğu Sisteme üye merkez bankaları denetim birimlerini kalite değerlemesinden geçirmiş ve sonuçlarını İç Denetçiler Komitesine raporlamıştır.

2.3.5. İngiltere Merkez Bankası'nda (Bank Of England) İç Denetim

İngiltere Merkez Bankası 1694 yılında kurulmuş, 1 Mart 1946 yılında millileştirilmiş, 1997 yılında bağımsız bir statü kazanmıştır. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde Bankanın iki temel görevi, fiyat istikrarı ile finansal istikrarı sağlamaktır.

¹⁵⁶ Şahal, a.g.e., s.5.

İngiltere’de banknot yayımlama imtiyazı İngiltere Merkez Bankasına aittir. 1997 yılından bu yana İngiltere’nin kısa vadeli faiz oranlarını belirleme yetkisi Bankaya verilmiştir.

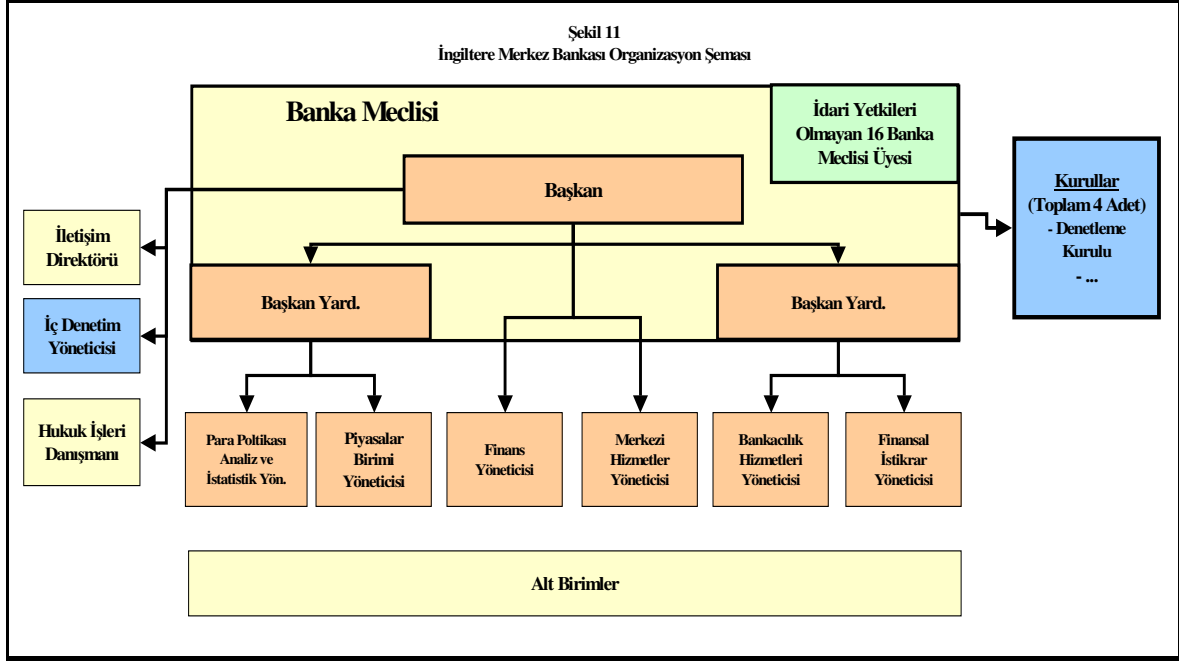
Banka, Avrupa Birliğine girmeyi ve Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin bir parçası olmayı kabul etmesine rağmen Danimarka ve İsveç’e benzer şekilde ortak para birimi olan Euro’yu kabul etmemiştir.

Genel Bilgiler

İngiltere Merkez Bankasının idari organları Banka Meclisi (Court), Başkan ve iki başkan yardımcısı ile 6 birim başkanından oluşan Yönetim Komitesi (Executive Team), Para Politikası Kurulu ve idari birimlerdir. Banka Meclisi, üçü idari yetkilere sahip, 16’sı idari yetkisi olmayan 19 üyeden oluşmaktadır. İdari yetkiye sahip üyeler, Başkan ve 2 Başkan Yardımcısından oluşmaktadır. Bu kişiler aynı zamanda Başkan, Başkan Yardımcıları ve birim yöneticilerinden oluşan, Bankanın idari işlerinden sorumlu Yönetim Komitesinin de üyesidirler¹⁵⁷.

Bankanın organizasyon yapısı ve iç denetim biriminin bu yapıdaki yeri Şekil 11’de gösterilmiştir:

¹⁵⁷ Sue Milton, “Internal Auditing”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, ss.2-3.



Banka Meclisinin temel görevleri;

- Bankanın para politikası dışında kalan işlerini yönetmek,
- Finansal yönetim hedefleri kapsamında Bankanın strateji ve hedeflerini belirlemek,
- Bankanın görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesini ve kaynakların mümkün olduğunca verimli kullanılmasını sağlamaktır.

Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

Banka Meclisine bağlı 4 alt kurul bulunmakta olup bu kurullardan birisi de Denetleme Kuruludur¹⁵⁸. Kurul, Banka Meclisi üyelerinden idari yetkilere sahip olmayan

¹⁵⁸ Amelia Fawcett, "Internal Auditing: Role Of The Board (Court) and Audit Committee", **İngiltere Merkez Bankası'nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.8.

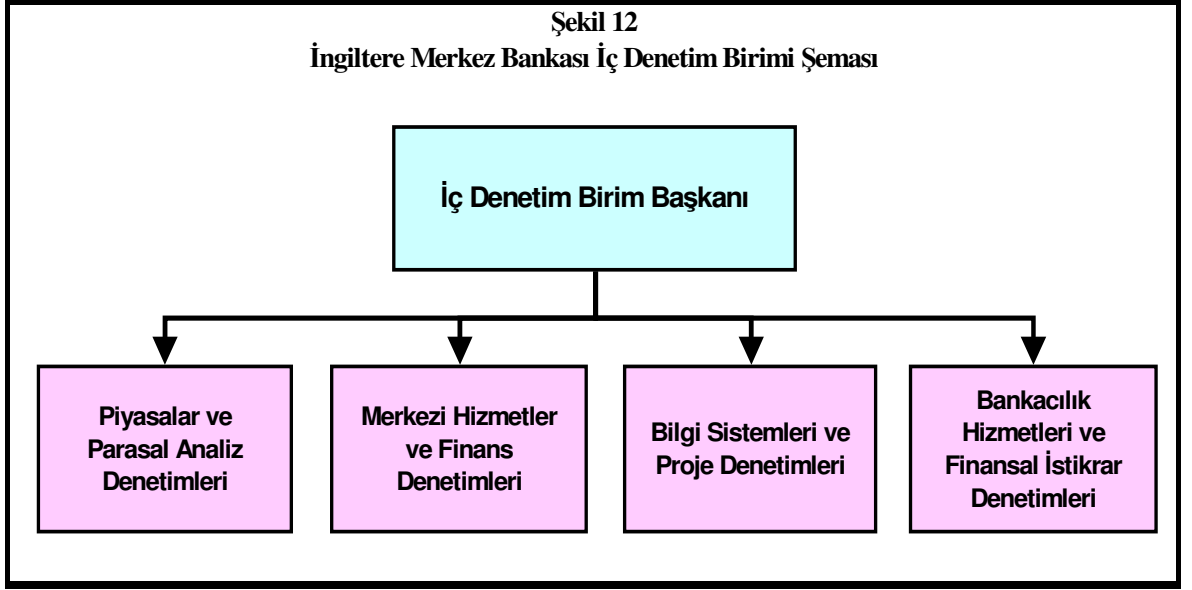
(Başkan ve iki yardımcısı dışındaki) 5 Banka Meclisi üyesinden oluşmaktadır. İç Denetim birimi raporlamalarını Başkan ile birlikte Denetim Kuruluna yapmaktadır. Denetim Kurulu yılda 4 kez toplanmakta, toplantılarda İç Denetim Birim Başkanı da bulunmaktadır. Yöneticilere kapalı olarak gerçekleştirilen bu toplantılarda, İç Denetim Biriminin dönem içinde tespit ettiği bulgular, genel kontrol ortamı hakkındaki değerlendirmeleri ile diğer iç denetim konuları görüşülmektedir.

Banka bağımsız dış denetime tabidir. İç Denetim Birimi yakın çalışma anlayışı çerçevesinde tüm raporlarını dış denetçilere göndermekte, düzenli aralıklarla İç Denetim Birim Başkanı ve Banka dış denetimi ile sorumlu ortak toplantı yaparak bilgi alışverişini sürekli kılmaktadır.

İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür

İngiltere Merkez Bankası İç Denetim Birimi, Birim Başkanı da dahil olmak üzere toplam 18 denetçiden oluşmaktadır. Birimde başlangıç seviyesinde personel bulunmamakta, denetçilerin biri hariç tamamı Bankada görev almadan önce özel sektörde çalışmış, en az 3 yıl iş tecrübesine sahip kişilerdir. Birim temel fonksiyonlarına göre 4 gruba ayrılmış olup organizasyon şeması Şekil 12’de gösterilmiştir¹⁵⁹:

¹⁵⁹ Stephen Brown, “Resourcing, Developing and Rewarding The Internal Audit Function”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.5.



Kaynak: Stephen Brown, "Resourcing, Developing and Rewarding the Internal Audit Function", İngiltere Merkez Bankası'nda İç Denetim Semineri, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Görüldüğü üzere İngiltere Merkez Bankası iç denetim birimi, Banka bünyesinde denetimi yapılan temel birimler (Piyasalar ve Parasal Analiz, Merkezi Hizmetler ve Finans, Bilgi Sistemleri ve Projeler, Bankacılık Hizmetleri ve Finansal İstikrar) baz alınarak yapılandırılmıştır.

İngiltere Merkez Bankası İç Denetim Birimi doğrudan Başkana bağlı olmakla birlikte raporlamalarını Başkan ile birlikte Denetleme Kuruluna da yapmaktadır. İç denetim biriminin Başkan ile birlikte doğrudan Banka Meclisine bağlı Denetleme Kuruluna raporlama yapmasının, iç denetim fonksiyonunun bağımsızlığını olumlu yönde etkilediği, idari açıdan Banka Meclisi yerine Başkana (icraya) bağlı olmasının ise bağımsızlığı açısından risk teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kurum ve kuruluşların her geçen gün daha fazla modern denetim yaklaşımını benimsemesine paralel olarak İngiltere Merkez Bankası Yönetiminin de iç denetimden beklentileri artmaya başlamıştır. Gelinen noktada Birimden mevcut Banka yapısını analiz ederek gerekli değişimin başlatılmasında tetikleyici olması, Banka risklerini azaltan ve

maliyet etkinliği gözeten kontroller önermesi ve bu anlamda Bankadaki risk odaklı kültürel değişime önyak olması beklenmektedir¹⁶⁰.

İngiltere Merkez Bankası Üst Yönetimi, kendine özgü yapısı sebebiyle üzerinde rekabetçi bir baskı bulunmayan ve operasyonları diğer kurum ve kuruluşlara göre daha az inceleme altına alınan merkez bankalarına ilişkin bu eksikliğin iç denetim fonksiyonu tarafından kapatılabileceği belirtilmiřtir¹⁶¹.

Uluslararası İç Denetçi (CIA) ya da Uluslararası Bilgi İşlem Denetçisi (CISA) gibi uzmanlık belgeleri İngiltere Merkez Bankasındaki işe alımlarda tercih sebebidir. Mevcut denetçilerin ise bu sertifikaları almaları teşvik edilmekte ancak şart koşulmamaktadır. İç Denetim Biriminde kişisel ve mesleki gelişimin en önemli unsuru olarak görülen eğitimler 2005 yılında başlayan bir önceki paragrafta açıklanan değişim sürecinin yoğunluğu nedeniyle planladığı gibi gerçekleşmemiş olmakla birlikte halen birimin öncelikleri arasındadır. Bu eğitimler görev üzerinde, sektör eğitimleri, profesyonel çalışmalar, başka kurumda görevlendirme, konferanslar ve yoğunlaştırılmış kurslar şeklinde olabilmektedir¹⁶².

Görüldüğu üzere aralarında İngiltere Merkez Bankasının da bulunduğu bazı kurumlar, pahalı birer kaynak olan ve eğitimi uzun zaman ve yüksek bir bütçe gerektiren denetçileri sıfırdan işe alarak eğitmek yerine sektörde mevcut tecrübeli denetçileri istihdam etmek yolunu tercih etmeye başlamışlardır.

Denetim Planının Hazırlanması

İngiltere Merkez Bankasındaki yıllık denetim planının hazırlanması, New York (Amerika), Avrupa, Çek Cumhuriyeti ve Fransa Merkez Bankalarındaki uygulamalara benzemektedir. Yıllık denetim planı hazırlanırken, Risk Gözetim Biriminin gerçekleştirdiği risk değerlemesi çalışmasının çıktıları, önceki denetimlerde elde edilen bulgular, Denetleme

¹⁶⁰ Phil Buck ve Janet Pack, “Setting The Audit Strategy”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, ss.11, 17.

¹⁶¹ Rachel Lomax, “Internal Auditing: Executive Expectations of Internal Audit”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.3, 4.

¹⁶² Brown, **a.g.e.**, ss.4-8.

Kurulunun öncelikleri, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Denetim Programı¹⁶³, dış denetçilerle yapılan görüşmelerde alınan notlar ve Üst Yönetimin öneri ve öncelikleri dikkate alınmaktadır¹⁶⁴.

Burada göze çarpan bir özellik, diğer merkez bankalarındaki uygulamalardan farklı olarak yıllık iç denetim planı hazırlanırken Birimin kendi risk çalışmaları ile Risk Gözetim Birimince hazırlanan çalışmalar karşılaştırılmakta ve gerekirse iç denetim biriminin risk değerlemesinde değişiklik yapılmasıdır. Plan, Banka Yönetim Komitesi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir¹⁶⁵.

Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

İç denetim biriminin temel görevi, olayları risk bazlı analiz etmek ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanıldığı yönünde Yönetime güvence vermektir. İç denetim birimi Banka Yönetimine maliyet etkin iyileştirme önerilerinde bulunmakta, Yönetimin üzerinde mutabık olduğu öneriler uygulama aşamasına kadar takip edilmektedir¹⁶⁶. İngiltere Merkez Bankası düzenlemelerinde iç denetimin amacı, “*iç kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkinliklerini bağımsız olarak değerlendirmek suretiyle, Banka Meclisi ve Yönetim Kuruluna, Bankanın itibarının ve varlıklarının korunması konularında yardım etmek*” olarak ifade edilmektedir.

İngiltere Merkez Bankası bünyesindeki her birim kendi riskini kendisi belirlemekte, değerlendirmekte ve buna bağlı kontroller geliştirmektedir. İç Denetim Birimi, birimleri denetlerken kendi risk ve kontrol çalışmalarını yaparak risk-kontrol matrislerini oluşturmakta, bu matrisi aynı konuda birimlerce hazırlanan matrisler ile karşılaştırarak risklerin ve buna

¹⁶³ İç Denetim Birimi, para birimi olarak Euro’yu kabul etmemiş olmasına rağmen yıllık denetim planını hazırlarken Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin o yılki denetim programını dikkate almaktadır.

¹⁶⁴ Janet Pack, “Designing the Annual Audit Plan”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.4.

¹⁶⁵ Janet Pack, **a.g.e.**, s.17.

¹⁶⁶ Stephen Brown, “Challenges For Internal Audit In A Central Bank”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.5.

bağlı kontrollerin yeterli olup olmadığını değerlendirmektedir¹⁶⁷. Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, Çek Merkez Bankası ve Fransa Merkez Bankası ile birlikte bu bölümde İngiltere Merkez Bankası ile ilgili yapılan incelemelerden çıkan sonuca göre; merkez bankalarının bünyesindeki idari ve operasyonel birimlerin kendi risk ve kontrollerini kendilerinin belirlediği, analiz ettiği, puan vermek suretiyle sayısal hale dönüştürdüğü, değerlediği ve buna bağlı olarak kendi kontrol mekanizmalarını kendilerinin geliştirdiği risk ve kontrol öz değerlendirme modeli (*başta ERM ve COSO olmak üzere*) uygulaması giderek sektör standardı haline gelmektedir.

İngiltere Merkez Bankası iç denetim birimi ve bağımsız dış denetçilerin görev ve sorumlulukları arasında genel kabul edilmiş olan kural, finansal denetimlerin ikinci grup tarafından yapılması olsa da bu iç denetçilerin finansal süreçler ile ilgili denetim yapmayacağı/yapmadığı anlamına gelmemektedir. İngiltere Merkez Bankası iç denetim birimi tarafından da finansal denetimler gerçekleştirilmekte, söz konusu raporlar yakın iş birliği anlayışı çerçevesinde bağımsız dış denetim firmasına da gönderilmektedir.

İngiltere Merkez Bankası bünyesindeki denetimlerde odak noktaları birimler değil süreçler ve sistemlerdir¹⁶⁸. Bu anlamda iç denetim birimi kendisini modern denetim anlayışındaki süreç bazlı yaklaşıma adapte etmiş durumdadır.

İngiltere Merkez Bankası yetkilileri, denetim evreni içerisine Banka'nın asli fonksiyonları olan para politikası ve finansal istikrar ile ilgili süreçleri dahil etmemenin herhangi bir gerekçesi olamayacağını ancak bu işlemler denetlenirken bazı noktalara önem verilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Örneğin politika alanları ile ilgili süreçler hakkında denetçilerin tecrübesiz olabileceği, bu süreçlerde görev alan banka personelinin tarihsel gelişim içerisinde denetlenmeye alışık olmadığı ve denetim fonksiyonuna şüphe ile bakabileceği belirtilmiştir. İngiltere Merkez Bankası yetkilileri iyi iletişim ve Banka Üst Yönetiminin politika alanları ile ilgili beklentilerinin iyi anlaşılması, alınan politika

¹⁶⁷ Shawn Brown, Paul De Horst, Stephen Senior, Anne Nangle ve Suzanne Clark, "Integrating Internal Audit Into The Central Banks Risk And Control Environment", **İngiltere Merkez Bankası'nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.13-23.

¹⁶⁸ Pack, **a.g.e.**, s.5.

kararlarının değil karar almak üzere tasarlanmış süreçlerin üzerinde yoğunlaşmak kaydıyla denetimlerin gerçekleştirilebileceğini belirtmektedirler¹⁶⁹.

İngiltere Merkez Bankasında bilgi sistemleri denetimleri ile ilgili 2 ayrı yöntem mevcuttur. Bunlardan birincisi denetimlerin bilgi sistemleri denetçileri tarafından ayrı olarak gerçekleştirilmesi yöntemidir ki bu sürecin bir bütün olarak ele alınmasına engel olacağı için çok tercih edilmemektedir. İkinci yöntem ise operasyonel denetim ve bilgi sistemleri denetimlerini gerçekleştirenlerden oluşturulacak bir ekip ile denetimin gerçekleştirilmesidir. Bu yöntemde de genellikle daha az sayıdaki bilgi sistemleri denetçilerinin, denetimlere nasıl yerleştirileceği sorununu gündeme getirmiştir. Banka, bu zafiyeti gidermek için şöyle bir yaklaşım geliştirmiştir¹⁷⁰:

- Operasyon denetçileri ve bilgi sistemleri denetçilerinin temel seviyede karşılıklı alanlarda ehil olmasını sağlayacak eğitim programlarının sağlanması,
- Bilgi sistemleri denetçilerinin diğer ekiplerin ihtiyacı halinde gruba katılmasını sağlayacak esnek bir sistemin kurulması,
- Her iki denetçi grubunun sürekli işbirliği ve iletişim içinde olacağı bir çalışma ortamının yaratılması.

Bankanın iç denetim faaliyetlerinde tamamen uluslararası iç denetim standartları benimsenmiştir¹⁷¹. Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, Avrupa Merkez Bankası, Çek Merkez Bankası, Fransa Merkez Bankası, İngiltere Merkez Bankası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasındaki yasal düzenlemeler ile mevcut iç denetim uygulamaları, günümüzde merkez bankalarındaki iç denetim uygulamalarında Uluslararası İç Denetçiler

¹⁶⁹ Adrian Palmer ve Stephen McMahon, “Designing The Internal Audit Programme For Policy Areas”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.5.

¹⁷⁰ Neil Osborne, “IT Auditing, An Integrated Approach”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.7.

¹⁷¹ Lomax, **a.g.e.**, s.3.

Enstitüsünce yayımlanan ve sürekli olarak güncellenen uluslararası iç denetim standartları ve etik kurallarının tartışılmaz bir şekilde kılavuz olarak kabul edildiğini göstermektedir.

İç Denetim Birimi, Denetleme Kuruluna iki farklı raporlama yapmaktadır. Bunlar programlı raporlar ve yıllık raporlardır. Programlı raporlar, her Denetleme Kurulu toplantısında tartışılmak üzere üç ayda bir hazırlanmaktadır. Raporda, kontrol çevresi hakkında değerlendirmeler, mevcut problemler ve bulgular, yıllık denetim planı, birim içindeki değişiklikler ve yeni girişimler, yeni denetim raporları ve önemli bulgular, planlanan denetimler ile gerçekleştirmeler, raporlama sürelerine uygunluk, açık denetim bulguları ve bir yıldan uzun süredir gerçekleştirilmeyen denetim önerilerine yer verilmektedir. İlk kez 2006 yılında hazırlanmaya başlanan yıllık raporda ise genel denetim görüşü, Denetleme Kurulunun öncelik verdiği konulardaki gelişmeler ve Denetim Biriminin performans değerlendirmelerine yer verilmektedir¹⁷².

Risk Yönetim Çalışmaları

İngiltere Merkez Bankasının risk politikaları, Banka Meclisinin 4 alt kurulundan biri olan Risk Politika Kurulu tarafından belirlenmektedir. Risk Gözetim bölümü adlı bölüm ise Banka genelindeki risk politikaları, üst seviye risk raporlaması, risk sistemleri, risk eğitimi ve Risk Kuruluna destek vermek ile görevli ve sorumludur. Banka bünyesinde bunun dışında bankacılık hizmetlerine ait süreçlerdeki risklerin etkin bir biçimde yönetilmesinden sorumlu ayrı bir Bankacılık Risk Bölümü ile piyasalardaki kredi, piyasa ve likidite riskleri üzerine yoğunlaşan Piyasalar Risk Yönetim Birimi de mevcuttur.

Banka bünyesinde yakın gelecek için planlanan idari bir değişiklik, Banka Meclisi alt kurullarından olan Denetleme Kurulu ve Risk Politika Kurulunun Eylül 2007 itibariyle birleştirilmesidir. Yeni Kurul Denetleme Kurulu olarak faaliyetlerine devam edecek ve aynı zamanda Bankanın risk politikalarını da belirleyecektir¹⁷³.

¹⁷² Suzanne Clark, "Reporting To The Audit Committee", **İngiltere Merkez Bankası'nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, ss.2-5.

¹⁷³ Brown, De Horst, Senior, Nangle ve Clark, **a.g.e.**, s.24.

İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

İç denetim birimlerinin 5 yılda bir dışsal kalite değerlemesinden geçirilmesi hususunun uluslararası iç denetim standartlarına konulmasıyla birlikte İngiltere Merkez Bankası nezdinde de iç denetim fonksiyonunun kalite değerlemesinden geçirilmesi konusundaki farkındalık artmıştır. Bu konuda Bankadaki mevcut uygulamaya göre iç denetim fonksiyonunun kalite değerlendirmesi, İç Denetim Birim Başkanı, Denetleme Kurulu, Bağımsız Dış Denetçiler ile diğer dış uzmanlar tarafından yapılmaktadır¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Jonathan Hayward, “Continuous Improvement: Stepping Back To See The Big Picture”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007, s.3-17.

3. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASINDA İÇ DENETİM VE UYGULAMALARI

Modern iç denetim yaklaşımı ile ilgili kavramsal ve teorik çerçeve ile merkez bankalarında iç denetimin rolü ve öneminden bahsedildikten sonra Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndaki (bundan böyle TCMB diye anılacaktır) iç denetim uygulamalarına yer verilecektir. Ancak bundan önce TCMB'nin de bir parçası olduğu Türk Bankacılık sektöründeki iç denetim yaklaşımının da gözden geçirilmesinde fayda vardır.

3.1 Türk Bankacılık Sektöründe Düzenleyici ve Denetleyici Otorite BDDK'nın İç Denetim Yaklaşımı

Türkiye'de modern iç denetim yaklaşımı konusundaki farkındalık 1995 yılında Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün Türkiye Şubesi olan Türkiye İç Denetim Enstitüsü'nün (bundan böyle TİDE diye anılacaktır) kuruluşu ile başlamıştır.

1995 yılında TİDE'nin kuruluşu ile beraber özel sektörde modern iç denetim konusundaki farkındalığın artmaya başladığını söylemek mümkündür. TİDE'nin özel sektörün ekonomi içindeki payının kamuya göre tartışılmayacak derecede yüksek olduğu İstanbul'da kurulması, uluslararası şirketlerin neredeyse tamamının Türkiye ofislerinin İstanbul'da yerleşik olması, bu ofislerin büyük oranda yurtdışında yerleşik merkezlerinden aldıkları teknik bilgileri (modern iç denetim dahil) Türkiye ofislerine taşıyarak bu konudaki farkındalığı artırdıkları, niteliği gereği diğer sektörlerle göre nispeten daha detaylı ve karmaşık bir yapıya sahip olan bankacılık sektörünün merkezinin İstanbul oluşu ve bu bankaların etkin bir iç denetim sistemine yoğun ihtiyaç duymaları Türk özel sektörünün kamuya göre modern iç denetim yaklaşımını çok daha hızlı benimsemesini ve uyum göstermesini sağlamıştır.

1985 yılında yürürlüğe giren 3182 sayılı Bankalar Kanununda 1999 yılından itibaren yapılan bir takım değişiklikler ile Basel Bankacılık Gözetim Komitesinin denetim, risk ve iç kontrol konularındaki prensiplerinin büyük kısmı Türk bankacılık sektöründe de uygulamaya geçirilmiştir. Denetim ve gözetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılması için daha önce Hazine Müsteşarlığına ve bağlı olduğu Bakan'a ait olan bazı yetkiler, Kanunun uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri belirleme işlevine ve siyasi otoriteden bağımsız karar

alma yetkisine sahip, idari ve mali açıdan özerk kılınmış Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na (BDDK) devredilmiştir.

3182 sayılı Bankalar Kanunu ilk kez 18 Haziran 1999 tarihinde 4389 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik kapsamında bankalar, işlemleri nedeniyle karşılaştıkları risklerin izlenmesi ve kontrolünü sağlamak amacıyla faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu, esas ve usulleri kurumca çıkarılacak yönetmelikle belirlenecek etkin bir iç denetim sistemi ile risk kontrol ve yönetim sistemi kurmakla yükümlü kılınmışlardır¹⁷⁵. Aynı maddeye göre bankaların, işlemlerinin bankacılık ilkelerine ve mevzuatına uygunluğunu denetlemek üzere yeteri kadar müfettiş çalıştırmaları da zorunludur.

4389 sayılı Kanun değişikliği ile bankalarda iç denetim ve risk kontrol sistemi oluşturulması uygulamasına geçilmesine karar verilmiş ancak bu yapı içerisinde klasik denetim yaklaşımından sıyrılarak uluslararası anlamda etkin bir iç denetim modeline geçilmesi mümkün olmamıştır.

Nitekim bu sorun 2005 yılında yapılan Stand-by görüşmeleri sırasında IMF tarafından da fark edilmiş, BDDK ile yapılan ve kamuoyuna da geniş şekilde yansıyan görüşmeler neticesinde Bankalar Kanununda bir değişiklik daha yapılmasına karar verilmiştir. 1 Kasım 2005 tarihinde çıkarılan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu (*Bankalar Kanunu yasa değişikliği ile birlikte Bankacılık Kanunu ismini almıştır*) ve bu Kanun değişikliğinden yaklaşık 1 yıl sonra 1 Kasım 2006 tarihinde çıkarılan Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmelikle Türk bankacılık sektöründe uluslararası standartlara uygun, risk odaklı, modern bir denetim yaklaşımının, BIS'in 2001 yılında yayımladığı bankalarda iç denetim prensiplerinin ve uluslararası alanda kabul görmüş en etkin iç kontrol uygulamalarından biri olan COSO Modelindeki prensiplerin büyük oranda benimsendiği görülmektedir¹⁷⁶.

¹⁷⁵ **4389 Sayılı Bankalar Kanunu**, Ankara, 18 Haziran 1999, md.9/4.

¹⁷⁶ **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, Ankara, 1 Kasım 2005, md. 30, 32.

BDDK'nın 2006-2008 yılı için belirlediği 5 stratejik amaç ve hedefinden¹⁷⁷ birisinin de “Etkili ve etkin denetim sistemi” başlığı taşıyan “Düzenli ve emin bir şekilde çalışan bankacılık sistemi için risk odaklı yaklaşım ile denetim sisteminin güçlendirilmesi...” olmasının, bu anlayış değişikliğinin bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.

3.1.1. Modern İç Denetim Yaklaşımı ile BDDK İç Denetim Yaklaşımının Karşılaştırılması

Modern denetim yaklaşımında denetim birimlerinden beklenen temel işlevler ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve devamında çıkarılan ikincil düzenlemeler çerçevesinde BDDK tarafından Türk Bankalarının iç denetim birimlerine yüklenen işlevlerin karşılaştırmalı olarak gösterildiği 4 no'lu detaylı bir tablo Ek-2'de yer almaktadır.

Yeni bankacılık düzenlemeleri ile birlikte “iç sistemler” kavramı ile tanışan Türkiye'de faaliyet gösteren bankalar, maruz kaldıkları risklerin izlenmesi, kontrolünün sağlanması, faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu ve değişen koşullara uygun, tüm Şube ve konsolidasyona tâbi ortaklıklarını kapsayan yeterli ve etkin bir iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemi kurmak ve işletmekle yükümlü tutulmuşlardır¹⁷⁸.

Modern denetim yaklaşımında iç denetçilerden kurumun;

- İç Kontrol,
- Risk Yönetimi ve
- Yönetim (ya da yönetişim¹⁷⁹) Süreçleri

¹⁷⁷ BDDK, “BDDK yeterli ve etkin kurumsal yönetimi 2006-2008 için 5 stratejik amaç ve hedefinden biri olarak belirledi”,
www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/StratejikPlan/StratejikPlan.doc, (Erişim tarihi: Mayıs 2005)

¹⁷⁸ **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, md. 29 ve BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**, md. 4/1.

¹⁷⁹ *Orijinal metinde “governance” olarak yer alan ifade Türkçe’ye genelde yönetim ya da yönetişim şeklinde çevrilmektedir.*

olmak üzere 3 temel alanda etkinlik ve verimliliği değerlendirmeleri ve Yönetime bu konuda makul bir güvence vermeleri beklenmektedir¹⁸⁰. Çalışmanın 1 no'lu bölümünde de detaylı olarak açıklandığı gibi bu yaklaşım iç denetimin uluslararası tanımında “... *İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.*” şeklinde ifade edilmektedir. Yeni Türk Bankacılık Düzenlemeleri ile iç denetçilere yüklenen temel işlevler ise Bankanın;

- İç Kontrol ve
- Risk Yönetim

Sistemlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve Yönetime bu konuda güvence verilmesidir. Görüldüğü üzere BDDK tarafından iç denetçilere yüklenen temel işlevler arasında uluslararası iç denetim tanımında yer alan yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi işlevi bulunmamaktadır. Modern denetim yaklaşımı içerisinde yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi işlevi en az iç kontrol ve risk yönetim süreçleri kadar önemlidir. Öyle ki 2130 numaralı uluslararası iç denetim standardı tamamen “*yönetim süreçleri*”nin denetimine ve iyileştirilmesine ayrılmış, bu denetimin özellikle,

- Kurum içinde gerekli etik ve diğer değerlerin geliştirilmesi,
- Etkili bir kurumsal performans yönetimi ve hesap verebilirliğin sağlanması,
- Risk ve kontrol bilgilerinin kurumun gerekli alanlarına etkili bir şekilde iletilmesi,
- Yönetim kurulunun, denetim kurulunun, iç ve dış denetçilerin ve üst yönetimin faaliyetleri arasında eşgüdümün sağlanması ve

¹⁸⁰ Carmen Rossiter, “Top 10 Priorities For Internal Audit In A Changing Environment”, **Bank Accounting & Finance**, August-September 2007, s.34.

bunlar arasında gerekli bilgilerin etkili bir şekilde iletişiminin sağlanması

amaçlarının gerçekleştirilmesi açısından önem arz ettiği belirtilmiştir.

Yönetim süreçleri denetiminin, BDDK tarafından önemli oranda uluslararası iç denetim mevzuatından yararlanmak suretiyle oluşturulan Türk bankacılık sektöründeki iç denetim mevzuatının kapsamından çıkarılması anlamlı değildir.

Bu çerçevede Türk Bankacılık sektöründeki iç denetim düzenlemelerinin uluslararası iç denetim düzenlemelerinden farklılık arz ettiği ikinci bir nokta da uluslararası düzenlemelerde denetimlerin iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçleri üzerinde, yani süreç bazlı yapılacağına, Türk bankacılık düzenlemelerinde ise Sistemler üzerinde yani Sistem bazlı yapılacağına belirtilmesidir. Çalışmanın 1 no'lu bölümünde belirtildiği üzere modern denetim yaklaşımını klasik denetim yaklaşımından ayıran en önemli noktalarından birisi klasik yaklaşımdaki birim bazlı ve periyodik denetim uygulamasının modern yaklaşımda yerini süreç odaklı ve riske dayalı denetim uygulamasına bırakmasıdır. BDDK, etkin bir iç denetim sisteminin, iç denetim biriminin risk değerlendirmelerine dayalı olarak gerçekleştirileceğini, riske dayalı değerlendirmenin bankanın maruz kaldığı riskler ve bunlara ilişkin kontrollerin dikkate alınarak denetimlerde öncelik verilecek alan ve denetim sıklığının belirlenmesi anlamına geldiğini belirtmektedir.

Her ne kadar BDDK, düzenlemelerinde doğrudan “*süreç odaklı denetim*” anlayışından bahsetmemiş olsa da riske dayalı denetimi açıkladığı Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmeliğin 26/2-c maddesinde yer alan “... *risk değerlemesinin yapılabilmesi için tüm işlemler, ürün çeşitleri, sunulan hizmetler ve görevler tanımlanır, tanımlanan işlemler, ürün çeşitleri, hizmet ve görevler kapsamında icra edilen faaliyetler ve bunlara yönelik Kanun hükümleri ve ilgili diğer mevzuat konuları belirlenir, önemli iş birimleri ve ürünler ile bunlara ilişkin faaliyet ve kontrol riskleri belirlenir...*” şeklindeki ifadeler ile risk değerlendirmelerinin iş birimleri değil işlem, ürün, hizmet ve görevler üzerinden yapılmasını, denetim planlarının da bu risk değerlemesine dayandırılmasını öngörmektedir.

Yine aynı çerçevede Türk bankacılık sektöründeki düzenlemelerin uluslararası düzenlemelerden farklılık arz ettiği üçüncü bir nokta da BDDK düzenlemelerinde denetimler

için sistematik ve standart yaklaşımların geliştirilmesi ve uygulanması hususundan hiç bahsedilmemesidir. Modern denetim yaklaşımında üzerinde önemle durulan konulardan birisi de farklı denetçilerin aynı denetimde benzer sonuçlar elde edebilmesinin, bir anlamda denetçinin subjektif ya da kişisel uygulamalardan mümkün olduğunca uzaklaştırılarak sistematik ve standart yaklaşımlar uygulamasının sağlanmasıdır. BDDK tarafından önemli oranda uluslararası iç denetim mevzuatından yararlanmak suretiyle oluşturulan Türk bankacılık mevzuatındaki iç denetim sistemi tanımına ilerleyen dönemlerde “denetimlerin sistematik ve standart yaklaşımlara göre gerçekleştirilmesi”ne ilişkin ifadenin eklenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türk bankacılık sektörüne getirilen yeni denetim anlayışına dahil edilmesi gereken önemli bir husus da uluslararası iç denetim standartları ve etik kuralları¹⁸¹ ile ilgilidir. Bu çalışmanın 1 ve 2 no’lu bölümlerinde çok detaylı olarak yer verildiği üzere bugün birçok ülke ve kurumda denetim ile ilgili içsel bir takım ilke ve standartlar oluşturulmakta ancak bu ilke ve standartların yetersiz kaldığı durumlarda Amerika’da yerleşik Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünce yayımlanan ve düzenli aralıklarla gözden geçirilerek güncellenen iç denetim standart ve etik kuralları geçerli olmaktadır. Hatta Türk kamu sektöründeki iç denetim ilke ve standartları oluşturulurken doğrudan uluslararası iç denetim standart ve etik kurallarının dikkate alındığı görülmektedir. İlerleyen dönemlerde Türk bankacılık sektöründeki iç denetim düzenlemelerine “ulusal düzenlemelerin değinmediği ya da yetersiz kaldığı durumlarda uluslararası iç denetim standart ve etik kurallarının dikkate alınması” hususunun eklenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türk Bankacılık Sektöründeki iç denetim düzenlemeleriyle denetim mekanizması, eski düzenlemelerdeki “geçmişe ilişkin işlemleri inceleyen, hata ve eksiklik üzerine odaklanan” klasik anlayıştan çıkarılarak yüzünün “geleceğe ve Kurumun faaliyetlerinin geliştirme ve iyileştirilmesine odaklanan” bir yapıya çevrilmiştir. Bununla birlikte modern yaklaşım çerçevesinde, iç denetçilerin kurumun gelişmesi ve iyileşmesine en iyi şekilde katkıda bulunmalarının yolu, kendilerini kurumun faaliyetleri ile ilgili olarak ulusal ve

¹⁸¹ James Roth ve Donald Espersen, “The Importance Of Ethics”, **Internal Auditor**, February 2002, s.57.

“uluslararası en iyi uygulamalar” konusunda güncel tutmalarıdır. Günümüz iş dünyasında kurum üst yönetimlerinin stratejik akıl ortağı haline gelen denetçiler için “uluslararası en iyi uygulamaları” bilmek ve takip etmek çok önemlidir¹⁸². Türk bankacılık sektöründeki iç denetim düzenlemelerine eklenmesi gereken önemli konulardan birisi de budur.

Aynı kapsamda gerek uluslararası gerekse Türk kamu iç denetim standartları ile iç denetim yöneticisine, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan ve etkinliğini sürekli gözleyen bir kalite güvence ve geliştirme programı hazırlama ve sürdürme sorumluluğu verilmiştir. Bu standardın amacı iç denetim birimlerinin kurum yanında kendilerini de sürekli olarak iyileştirme ve geliştirmelerinin sağlanmasıdır. Öyle ki; İç denetim faaliyetlerinin kurum dışından denetim alanında yüksek bilgi birikimi ve tecrübeye sahip kişilerce her 5 yılda bir gözden geçirilmesi anlamına gelen ve dışsal kalite değerlendirmesi olarak adlandırılan uygulama hem uluslararası bir iç denetim standardı hem de uluslararası en iyi uygulama haline gelmiştir. Uluslararası uygulamalara paralel bir şekilde Türk bankacılık sektöründeki iç denetim birimlerinin de düzenli aralıklarla içsel ve dışsal kalite değerlemesinden geçirilmesinin zorunlu hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Teknolojinin ve teknolojik araçların giderek artan bir şekilde kullanılmasının ve geçmişte elle gerçekleştirilen işlemlerin birçoğunun bugün bilgisayar marifetiyle gerçekleştirilmeye başlanmasının, bilgi sistemleri denetiminin önemini her geçen gün arttırdığına, klasik yaklaşımda genelde teknolojik araç ya da Sistemlerin fiziki güvenliğinin sağlanması şeklinde algılanan bilgi sistemleri denetiminin, modern yaklaşımda çok daha önemli bir boyut kazandığına çalışmanın giriş bölümünde değinilmiş idi. Birçok çağdaş kurumda denetçilerden; uygun bilgi sistemleri denetim metodolojileri çerçevesinde kurum tarafından kullanılan bilgi sistemlerinin etkinliği ve verimliliğini değerlendirmesi ve kurum bünyesinde üretilen bilgilerin izinsiz erişimlere karşı güvenilirliğinin ve gizliliğinin sağlanıp sağlanmadığını denetlemesi istenmektedir¹⁸³.

¹⁸² Campbell, Adams, Campbell ve Rose., **a.g.e.**, ss.44-45.

¹⁸³ Business Credit, **a.g.e.**, s.20.

BDDK'nın, Türk bankacılık sektöründe yakın dönemde yaşanan çifte bilgisayar kaydı tutulmasına kadar varan teknolojik hilelerle gerçekleştirilen suiistimalleri de göz önüne alarak sektördeki bilgi sistemleri denetim gerekliliğini saptadığı ve bu amaçla bilgi sistemlerinin denetimi hakkında 16 Mayıs 2006 yılında özel bir yönetmelik çıkardığı görülmektedir. Söz konusu yönetmelik çerçevesinde BDDK'nın, Bankaların bilgi sistemleri ile finansal veri üretimine ilişkin süreç ve sistemlerinin, kendi iç denetçilerinden ziyade BDDK tarafından yetkilendirilmiş bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenmesine ağırlık verdiği anlaşılmaktadır.

Her ne kadar uluslararası alanda denetim hizmetlerinin dış kaynaklama (outsourcing) yöntemi ile bağımsız (dış) denetim kuruluşlarından/uzmanlarından sağlanması yaygın bir uygulama ise de bilgi sistemleri gibi çok önem kazanan ve giderek önemini daha da fazla artıran bir alandaki denetimlerin dış denetçiler yanında Banka bünyesindeki iç denetçiler tarafından da gerçekleştirilmesinin gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda her geçen gün daha fazla kurumun bünyelerinde bilgi sistemleri alanında uzmanlaşmış denetçi sayısını artırdığı ve bu denetçilerin mesleki bilgi ve tecrübesini artırmak için daha fazla kaynak ayırdığı görülmektedir. Mevcut haliyle Türk bankacılık sistemindeki bilgi sistemleri denetiminin henüz emekleme aşamasında olduğu, kısa bir süre içerisinde bilgi sistemleri denetimine ilişkin düzenlemelerin çok daha fazla detaylandırılması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda sayılan eksikliklere karşın mevcut Türk bankacılık düzenlemelerinin modern denetim yaklaşımı ile uyum sağlayan yönü, denetim birimlerince danışmanlık hizmeti verilmesinin mümkün hale getirilmesidir. BDDK son çıkardığı yönetmelik ile yeni ürünler, hizmetler veya politika ve uygulama usulleri konusunda iç denetim biriminden danışmanlık hizmeti alınabileceğini belirtmiştir. Günümüz iş dünyasında kurumlar yeni bir ürün, hizmet, faaliyet ya da teknolojiyi uygulamaları sonrasında oluşabilecek risk ve kontrolleri, uygulamaya başlamadan önce (proaktif bir yaklaşımla) belirleme ve gerekli önlemleri alma

ihtiyacı duymaya başladıklarından denetim organlarıncı bağımsız danışmanlık hizmeti verilmesi her geçen gün daha da önem kazanmaktadır¹⁸⁴.

Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmeliğin 27/3-d maddesi ile getirilen bir diğcr önemli yenilik, iç denetim planlarında modern yaklaşıma uygun bir şekilde denetim faaliyetleri için gerekli olan kaynaklara ve kaynak kısıtlamalarının olası etkilerine yer vermeye başlanmasıdır. Bugün birçok modern iç denetim birimi yöneticisinin, bütçeden yıllık olarak denetime harcanan tutar ile elde edilen fayda konusunda Üst Yönetime karşılaştırmalı bir yıl sonu performans sunumu yaptıkları düşünöldüğünde Türk bankacılık sektöründe de dünya uygulamalarına paralel bir şekilde kurum bünyesinde harcanan kaynakların etkinliği yanında denetime harcanan kaynakların da etkinliği konusunda bir farkındalığın oluşmaya başladığı görölmektedir.

Bu çalışmanın 1 no'lu bölümünde Türkiye'deki bazı yöneticilerin bu fikre halen hazır olmamasına karşın dünyada iç denetçilerin Yönetimler için stratejik akıl ortağı haline geldikleri detaylı olarak açıklanmış idi. Yeni düzenlemeler çerçevesinde Türk bankacılık sektöründe de bu anlayışın tohumlarının atılmaya başladığını söylemek mümkündür. Keza BDDK, iç denetimin amacının, Üst Yönetime banka faaliyetlerinin, banka içi strateji, politika, ilke ve hedefler doğrultusunda yürütöldüğü konusunda güvence vermek olduğunu söylemektedir.

3.1.2. BIS İç Denetim Prensipleri ile BDDK İç Denetim Prensiplerinin Karşılaştırılması

BIS'in 2001 yılında yayımladığı bankalarda iç denetim prensipleri ile BDDK'nın mevcut iç denetim yaklaşımındaki prensiplerin detaylı olarak karşılaştırıldığı 5 no'lu tablo Ek-3'te sunulmuştur. İç denetim konusundaki BDDK yaklaşımında yer verilen prensiplerin¹⁸⁵,

¹⁸⁴ Scott D. White, "The Auditor As Internal Consultant", **Internal Auditor**, Vol: 64, Issue:1, February 2007, ss.60-64.

¹⁸⁵ **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, md.29 ve BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**.

BIS tarafından yayımlanan bankalarda iç denetim prensipleri¹⁸⁶ ile de büyük oranda paralel olduğu görülmektedir.

BIS dokümanında yer alan ve BDDK yaklaşımında da aynen benimsenen iç denetime ilişkin prensipler şunlardır:

- İç Denetim, İç Kontrol ve Risk Yönetim Sistemlerinden oluşan iç sistemlerin kurulması ile etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesinden nihai olarak doğrudan yönetim kurulu sorumlu tutulmakta, iç sistemler kapsamındaki birimler doğrudan yönetim kuruluna bağlı olarak görev yapmaktadırlar.
- Türkiye’de faaliyet gösteren her bankanın faaliyetlerinin karmaşıklığına, yoğunluğuna, kapsamına ve risklilik düzeyine bağlı olarak bir iç denetim birimine sahip olması öngörülmektedir.
- Banka Yönetim Kurullarının iç sistemler sorumluluğu görevini ancak icrai görevi bulunmayan yönetim kurulu üyelerinden birine veya bu nitelikteki yönetim kurulu üyelerinden oluşan komitelere ya da denetim komitesine verebileceği belirtilerek İç Denetim, İç Kontrol ve Risk Yönetim birimlerinin bağımsızlığı güçlendirilmiştir.
- Banka Yönetim Kurulları, bankanın maruz kaldığı riskler ve bu risklerin ölçüm yöntemleri ile yönetimi konusunda bilgi sahibi olmak ve üst yönetimin bankanın karşı karşıya olduğu önemli riskler konusunda kendisine zamanında ve güvenilir raporlamalar vermesini sağlamak ile sorumludur.

¹⁸⁶ BIS, **Internal Audit In Banks And The Supervisor's Relationship With Auditors**, ss.2-19.

- Her iç denetim biriminin faaliyetlerine yönelik politika ve uygulama usullerini belirlemesi, bu politika ve usulleri denetim komitesinin uygun görüşünü aldıktan ve yönetim kuruluna onaylattıktan sonra uygulamaya koyması zorunludur.
- Türkiye’de faaliyet gösteren her banka, tüm birim, işlem, ürün, hizmet ve görevlerini iç denetimin kapsamına dahil etmek zorundadır. Ancak yukarıda da bahsedildiği gibi yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi işlevinin iç denetimin kapsamına alınmamasının BIS prensipleri ile çeliştiği düşünülmektedir.
- Bankanın maruz kaldığı riskleri bankanın sermaye seviyesi ile ilişkilendirmek üzere geliştirilen sistemin etkinliği ve verimliliği iç denetim kapsamındadır.
- Riske dayalı iç denetim planının hazırlanması, yürürlüğe konulması, icrası, sonuçların iç denetim birimi yönetimine, ilgili birim yönetimine ve ilgili iç sistem sorumlusuna, denetim komitesine, denetim komitesi aracılığıyla yönetim kuruluna raporlanması ve denetim raporları çerçevesinde ilgili birim yönetimlerince alınan önlemlerin izlenmesi hususları detaylı olarak düzenlenmiştir.
- İç denetim birimi yöneticisine denetim politika, program, süreç ve uygulamalarını izleme ve yönlendirme görevi verilmiştir. Ancak yukarıda da bahsedildiği kapsamda bu görevlerin içinde denetçilerin denetimler sırasında keyfi uygulamalardan mümkün olduğunca uzaklaştırılarak sistematik ve standart yaklaşımlara sevk edilmesinin sağlanması bulunmamaktadır. Konunun bu yönünün BIS prensipleri ile çeliştiği düşünülmektedir.

- BDDK, Türk bankalarının faaliyetlerini gerçekleştirmekte kullandıkları yazılım ve donanım gibi tüm bilgi sistemi unsurlarının, bilgi sistemi süreçlerinin, finansal veri üretiminde kullanılan bilgi sistemi ve süreçlerinin ve bunlarla ilgili olarak tesis edilen iç kontrollerin nitelik, işleyiş, yeterlilik, bütünlük, güvenlik ve güvenilirliklerinin denetiminin BDDK'dan yetki almış bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılması hususunu Yönetmelik ile düzenlemek suretiyle yasal bir temele dayandırmıştır¹⁸⁷.
- Bankaların, yönetim kurullarınca yönetim kurulunun denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak ve iç sistemlerin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere denetim komitesi oluşturulması zorunlu hale getirilmiştir.
- İç sistemlerin oluşturulması ile etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesi nihai olarak yönetim kurulunun sorumluluğundadır.

İç denetime ilişkin BIS dokümanında yer alan ancak Türk bankacılık sektörü mevzuatında yer almayan iç denetime ilişkin prensipler ise şunlardır:

- BIS'e göre banka gözetim otoriteleri, bankaların iç denetim biriminin çalışmalarını değerlendirmeli ve bu çalışmalardan tatmin olmaları durumunda potansiyel riskli alanların belirlenmesi için bu çalışmalara güvenebilmelidirler. Bu anlamda BDDK, iç denetim raporlarına dayanılarak hazırlanacak bir yıllık devreye tekabül eden yıl sonu raporunun Yönetim Kuruluna sunulduğu tarihten itibaren 10 gün içinde kendisine gönderilmesini zorunlu hale getirmiş¹⁸⁸, ancak düzenleyici ve

¹⁸⁷ BDDK, **Bankalarda Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Bilgi Sistemleri Denetimi Hakkında Yönetmelik**, Ankara, 16 Mayıs 2006, md.2.

¹⁸⁸ BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**, md.43/5.

denetleyici bir üst kurum olarak bankaların risklerinin belirlenmesi için bu raporlardan hangi oranda ve nasıl faydalanılacağı yönünde bir düzenleme yapmamıştır.

- Aynı çerçevede BIS iç denetim prensiplerinde, bankaların riskli alanlarının belirlenmesi ve bu alanlarla ilgili alınan önlemlerin tartışılması için gözetleyici otoriteler ile banka iç denetçileri arasında düzenli bir iletişim olması, gözetleyici otoritelerin denetledikleri bankaların iç denetim birim başkanlarıyla bankanın politika ve stratejileri konusunda düzenli görüşmeler yapmak için teşvik edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Türk bankacılık sektöründeki iç denetim düzenlemelerinde yazılan raporların yıllık özetinin kendisine gönderilmesi dışında BDDK'nın, sektördeki bankaların iç denetçileri ya da iç denetim birim başkanları ile düzenli ya da düzensiz iletişimi konusuna değinilmemiştir.
- BIS, iç ve dış denetleyiciler arasındaki işbirliğinin mümkün olduğunca etkin ve verimli olması için gözetleyici otoritelerin bunlar arasındaki dayanışmayı teşvik etmesi gerektiğinden bahisle gözetleyici otorite, dış denetçi ve iç denetçi arasında düzenli bir şekilde üçlü toplantılar düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir. BDDK, yeni düzenlemeler çerçevesinde iç denetçiler ve bankanın dış (bağımsız) denetçilerinin yılda 4 defadan az olmamak üzere toplanması ve önceden belirlenecek bir gündem çerçevesinde görüşmesi sorumluluğunu Banka Denetim Komitesine vermiş, iç ve dış denetçiler arasındaki dayanışmayı bu şekilde teşvik etmeye çalışmıştır. Bu toplantılarda gözetleyici otorite olarak BDDK'nın temsilcilerinin bulunması gereğinden ise düzenlemelerde bahsedilmemektedir. Türk bankacılık sektörü düzenlemelerinde “gözetleyici otorite,

dış denetçi ve iç denetçi ilişkisi”ne yönelik esasların açık ve detaylı bir şekilde tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

Özetle Türk bankacılık sektöründe BDDK’nın iç denetim yaklaşımında uluslararası alanda kabul görmüş iç denetim standartlarının genel olarak benimsendiği ancak bir takım önemli standart ve prensibin düzenlemelerde yer almadığı görülmektedir.

Türk bankacılık sektöründe iç denetimle ilgili yeni yaklaşıma yer verdikten sonra iç kontrolle ilgili düzenlemeler hakkında bir kaç önemli noktaya da kısaca değinmekte fayda vardır:

Geneli itibarıyla iç kontrol konusundaki uluslararası prensiplerle örtüşen yeni bankacılık düzenlemeleri çerçevesinde bankacılık sektörüne yeni bir takım kavramlar tanıtılmıştır.

Bu kavramlardan iç kontrol sistemi bu bölümün başında detaylı olarak bahsedilen iç sistemler ve iç sistemleri oluşturan üç unsurdan biridir. BDDK Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmeliğin 9/1 maddesinde, iç kontrol sisteminin amacını “*bankanın varlıklarının korunmasını, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde Kanuna ve ilgili diğer mevzuata, banka içi politika ve kurallara ve bankacılık teamüllerine uygun olarak yürütülmesini, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlamak*” şeklinde açıklamaktadır. BDDK’nın bu tanımından iç kontrolün 4 temel amacının olduğu görülmektedir. Bu 4 amaç ile uluslararası alanda genel kabul görmüş iç kontrol modeli olan COSO’nun tanımları arasındaki farklılık aşağıdaki 6 no’lu tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6

İç Kontrolün Amacı

BDDK'ya Göre	COSO'ya Göre
Faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi	İşlemlerin etkinliği ve verimliliği
Faaliyetlerin Kanunu ve ilgili diğer mevzuata, banka içi politika ve kurallara ve bankacılık teamüllerine uygun olarak yürütülmesi	Mevzuata uygunluk
Muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğinin sağlanması	Finansal raporlamanın güvenilirliği
Bankanın varlıklarının korunması	-

Kaynak: COSO, **Internal Control Integrated Framework**, New Jersey, 1994, ss.16-18 ve BDDK; **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**, Ankara, 1 Kasım 2006, md.9.

BDDK düzenlemeleri ile COSO arasında amaç bakımından aralarındaki tek farklılık COSO'nun, şirket kaynaklarının (ya da varlıklarının) korunmasını 3 ana amaçtan biri olan işlemlerin etkinliği ve verimliliği altında ele almış olmasıdır.

Bu çalışmanın 1. bölümünde de detaylı olarak bahsedildiği üzere, COSO modeli iç kontrolün 3 temel amacını işlemlerin etkinliği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve işlemlerde mevzuata uygunluk olarak tanımlamış, bu 3 temel amaca ulaşmak için 5 temel unsur belirlemiştir¹⁸⁹. Kurumun 3 temel amaca ulaşması için;

- İlk olarak sağlam bir kontrol çevresinin oluşturulması gerekmektedir. COSO Modeli kontrol çevresini dürüstlük, etik değerler, kurumun çalışanlarının yeterliliği, yönetim felsefesi ve işletim, yönetimin otorite ve sorumluluk tayin etme, çalışanlarını

¹⁸⁹ COSO, **Internal Control Integrated Framework**, ss.16-18.

organize etme ve geliştirme şekilleri ve yönetim kurulu tarafından sağlanan özen ve idare olarak tanımlamaktadır.

- COSO Modeline göre ikinci olarak kurumun hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek risklerin tanımlanması, analizi ve riskin nasıl değerlendirilmesi gerektiğine dair kararların alınması gerekmektedir.
- Üçüncü olarak kurum bünyesindeki kontrol faaliyetlerinin oluşturulması gerekmektedir. COSO kontrol dünyasının hızla değiştiği ve geliştiğini belirtmiş ve bu kontrollere örnek olarak izin ve onay mekanizmalarının oluşturulması, faaliyetlerin performans değerlemesinin yapılması, kaynakların korunmasına ilişkin yapılanlar, işlevsel görevler ayrılığının sağlanması hususlarını belirtmiştir.
- Modelin 4'üncü unsuru kurum içerisinde en üstten en alta kadar tüm çalışanların sorumluluklarını düzgün bir şekilde yerine getirebilmeleri için gereken her türlü bilgiyi doğru, düzenli ve zamanında elde etmesi ve diğer çalışanlarla paylaşmasının sağlanmasıdır.
- Modelde belirtilen son unsur ise kurum bünyesindeki iç kontrol sisteminin periyodik aralıklarla ya da sürekli olarak kurulacak bir sistemle Yönetim tarafından gözlemlenmesidir.

BDDK, yeni düzenlemeler çerçevesinde banka nezdinde etkin ve yeterli bir iç sistemin kurulması ve işleyişinin nihai sorumluluğunu Banka Yönetim Kurulu'na vermiştir. Sistemin etkin ve yeterli bir şekilde işlemesinden Yönetim Kurulu adına hareket edecek Banka Denetim Komitesi sorumludur. BDDK'ya göre, iç kontrol sistemin amacına ulaşabilmesi için;

- Banka bünyesinde işlevsel görev ayrımının tesis edilmesi ve sorumlulukların paylaşılması,

- Etkin bir muhasebe ve raporlama sistemi, bilgi sistemi ve banka içi iletişim kanalının oluşturulması,
- Bir banka acil durum planının oluşturulması,
- Faaliyetlerin icrasına yönelik işlemler, iletişim kanalları, bilgi sistemleri ve finansal raporlama sisteminin kontrolü ve uyum kontrollerinden oluşan iç kontrol faaliyetlerinin oluşturulması,
- Bankanın iş süreçleri üzerinde kontrollerin ve iş adımlarının gösterildiği iş akış şemalarının oluşturulması

zorunludur. BDDK düzenlemelerinin geneli itibarıyla uluslararası alanda kabul görmüş iç kontrol modelleri ile örtüştüğü görülmekle birlikte düzenlemelerde iki önemli eksiklik dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, iç kontrolle ilgili olarak BDDK tarafından sistematik bir model geliştirilmesi yerine iç kontrol, risk ve denetim konusunda hazırlanan genel nitelikli bir Yönetmelik içerisinde uluslararası modellerden de yararlanmak suretiyle Türk Piyasası için uygun görülen bir takım iç kontrol uygulamalarının konulmasıdır.

Kontrol, risk ve denetim dünyası, iş dünyasındaki gelişmeler paralelinde her geçen gün değişen ve kendisini sürekli geliştiren bir alandır. Bu alandaki gelişmeler çerçevesinde genel nitelikli çıkarılan Yönetmeliklere iç kontrol standart ve prensiplerinin yerleştirilmesinden ziyade BDDK bünyesinde sektör yetkilileri ile işbirliği içerisinde yapılacak detaylı bir çalışma ile Türk kamu sektöründeki iç denetim uygulamalarına benzer, dinamik bir bankacılık kontrol prensip ve standart dokümanının hazırlanması, bu dokümanın yetersiz kaldığı durumlarda uluslararası alanda kabul görmüş ve Türk bankacılık sektörü için uygun görülen modellerdeki prensip ve standartlara atıfta bulunulması gerektiği düşünülmektedir.

BDDK'nın iç kontrolle ilgili düzenlemelerinde dikkat çeken ikinci önemli farklılık, iç kontrolün kurum içerisinde en üstten en alta kadar tüm çalışanların sorumluluğunda olduğu yaklaşımından ziyade bu iş için ayrı bir birim kurma zorunluluğunun getirilmesi yaklaşımının benimsenmiş olmasıdır.

İç denetim ve iç kontrol arasındaki farklılıkların anlatıldığı Bölüm 1.3’de de belirtildiği üzere uluslararası iç kontrol modellerine göre iç kontrolün en genel tanımı “*İç kontrol, belirlenmiş hedeflerin başarılması için tasarlanmış, kurumun çalışanları tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir.*” şeklindedir. Yine COSO’ya göre iç kontrol, yönetim süreçlerinin işlemlerini sağlamakta ve bu süreçlerin doğru bir şekilde yürütülmesini gözetmektedir. İç kontrol bir amaç değil, yönetim tarafından kurumun hedeflerine ulaşabilmesi için kullanılan bir araç ve kurumun süreçlerinin, alt yapısının içine yerleştirildiği ve kurumun kesintisiz ve doğal bir parçası olduğu zaman etkin çalışan bir süreçtir¹⁹⁰.

Türk bankacılık sektöründeki kontrol farkındalığının artmasına bağlı olarak iç kontrol faaliyetleri için ayrı bir birim kurulması uygulamasının getirilmesi ve iç kontrol faaliyetlerinin nasıl icra edileceği hususunun ilgili birimlerin üst yönetimleri ile birlikte tasarlanacağına belirtilmesi önemli bir gelişmedir. Ancak iç kontrol faaliyetleri için ayrı bir birim kurulmasının öngörülmesiyle birlikte banka çalışanları nezdinde iç kontrol sorumluluğunun iç kontrol birimlerinde olduğu şeklinde yanlış bir izlenim doğmasına izin verilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Keza iç kontrol sadece belirli kişi, kişiler ya da birimin işi değil tüm banka çalışanlarının bir sorumluluğudur¹⁹¹ ve temel amacı bankanın hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmaktır. Bu sebeple iç kontrol fonksiyonunun, belirli bir birim sorumluluğuna verilerek oluşturulması yanında banka nezdinde en üstten en alta kadar tüm çalışanların verilecek eğitimler, atölye çalışmaları gibi yöntemlerle risk ve kontrol kavramları konusundaki farkındalıklarının artırılması ve bu şekilde çalışmanın 1 no’lu bölümde de detaylı olarak belirtilen çalışanların yürüttükleri faaliyetlere ilişkin riskleri gelişen ve değişen şartlar karşısında sürekli olarak belirlediği, analiz ettiği, değerlendirdiği ve gerekli kontrolleri oluşturduğu -kendi kendine (öz) risk ve kontrol değerlemesi- şeklinde bir yapıya geçilmesinin teşvik edilmesinin gerektiği düşünülmektedir¹⁹².

¹⁹⁰ COSO, **Internal Control Integrated Framework**, s.14.

¹⁹¹ Bank Of Canada, **Risk-Based Internal Auditing and Dynamic Control Assessment: Revolutionizing Internal Audit Services**, CSA Library Series, 1998-1, s.5.

¹⁹² Bank Of Canada, **a.g.e.**, s.11.

Türk bankacılık sektöründeki iç denetim yaklaşımından sonra Türk kamu sektöründeki iç denetim yaklaşımından da bahsetmek doğru olacaktır. Özellikle 2001 yılında TCMB Yasasında yapılan değişiklikler ile TCMB'nin operasyonel bağımsızlığı konusunda önemli bir mesafe kat edilmiş olsa da Bankanın kamu kurumlarının ağırlıklı olduğu Ankara'da bulunması ve hisselerinin %50'den fazlasının (%54.73) bir kamu kurumu olan Hazine'ye ait olması zaman zaman gerek Bankanın kamu uygulamalarından gerekse kamunun Banka uygulamalarından etkilenmesine sebep olmaktadır.

3.1.3. Türk Kamu Sektöründe İç Denetim

Türkiye'de kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde toplanması, kullanılması, üzerinde hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolün düzenlenmesi için 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 no'lu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Türk kamu sektöründe modern denetim anlayışını örnek alan bir iç denetim fonksiyonunu düzenlemeye yönelik çalışmaların başlangıç noktasını bu Kanunda yer alan hükümler¹⁹³ oluşturmaktadır.

Kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasını takip eden aylarda sırasıyla Maliye Bakanlığı bünyesinde temelde bağımsız ve tarafsız bir organ olarak kamu idarelerinin iç denetim sistemlerinin düzenlenmesi, izlenmesi, geliştirilmesi, uyumlaştırılması ve koordine edilmesinden sorumlu olarak görev yapacak İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun (İDKK) kurulması ve çalışması, kamu iç denetçilerinin çalışması, kamu iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi ve sertifikalandırılması alanlarında bir dizi ikincil düzenleme (Yönetmelik, karar ve tebliğ) yayımlanmıştır. Bunun yanında üçüncül düzenleme olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulunca kamu iç denetim faaliyetleri sırasında geçerli olmak üzere uluslararası iç denetim standartları ile uyumlu "*kamu iç denetim standartları*" ve yine uluslararası iç denetim mesleki etik kuralları ile uyumlu "*kamu iç denetçileri meslek ahlak kuralları*" yayımlanmıştır.

¹⁹³ **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, 10 Aralık 2003, md.63-67.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde 2007 yılı içerisinde kamu idarelerinde iç denetçi kadrolarının oluşturulması, eğitilmesi, sertifikalandırılması ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun gözetiminde çalışmalarına başlaması planlanmıştır. Mevcut durumda birçok kamu idaresine düzenlemelerde yer alan şartları taşıyan denetçi atamaları yapılmış olup denetçilerin eğitim faaliyetine halen devam edilmektedir. Bu anlamda 2007 yılı itibarıyla Türk kamu sektöründe iç denetim faaliyetinin ancak altyapı ve kadro (15.03.2007 tarihi itibarıyla 57 kamu idaresine 209 iç denetçi atanmıştır) çalışmalarının oluşturulmaya çalışıldığı, fiili denetim uygulamalarının ise henüz başlamadığı görülmektedir. Her ne kadar henüz uygulamaya geçmemiş bir yapı konusunda yorum yapılması erken gözükmekle birlikte yasalaşan mevcut düzenlemelerdeki tanımlamalar ve yaklaşım, Türk kamu sektöründeki iç denetim faaliyetleri hakkında bu aşamada bazı değerlendirmeler yapılmasını mümkün kılmaktadır:

Türk kamu sektöründeki iç denetimle ilgili düzenlemeler genel olarak iç denetim ile ilgili uluslararası kabul görmüş iç denetim standartları, etik kurallar, mesleki uygulama önerilerine uygun gözükmektedir. Örneğin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, iç denetimi “....., *kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir*” şeklinde tanımlamıştır. Tanımdaki temel unsurlar;

- İç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katması ve geliştirilmesini amaçlaması,
- Kamu kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli yönetilip yönetilmediği konusunda bağımsız ve tarafsız bir güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olması,
- İdareye bu yönde güvence verilebilmesi ya da danışmanlık sağlanması amacıyla iç denetim faaliyeti kapsamında kamu

idarelerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi,

- Bu değerlendirmenin sistematik ve disiplinli bir yaklaşım çerçevesinde, genel kabul görmüş standartlara uygun yapılmasıdır.

Bu anlamda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki iç denetim tanımının, IIA'nin uluslararası iç denetim tanımındaki unsurlar¹⁹⁴ ile büyük oranda örtüştüğü açıktır. Şu an itibarıyla uluslararası iç denetim standart ve mesleki uygulama çerçevesi ile uyumlu gözükmeyle beraber düzenlemelerdeki çok önemli bazı eksikliklerin/yanlışlıkların Türk kamu sektöründeki iç denetim uygulamasını –daha kurulma aşamasından itibaren- tehlikeye atacağı düşünülmektedir. Kamudaki birincil, ikincil ve üçüncül düzenlemeler, iç denetim biriminin/faaliyetinin hayati bir unsuru olan denetim faaliyetinin yönetimi açısından birbiriyle çelişen hükümler taşımaktadır. Bu çelişen hususlar alt başlıklar halinde aşağıda özetlenmiştir:

İç Denetim Birimlerinin Yönetimi

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda konu ile ilgili olarak “Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir” denilerek iç denetim birimlerinin başkanlık olarak kurulmasının önü açılmış, ancak Birim Başkanlığının altyapısı yani iç denetim yöneticiliği hakkında herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta ise doğal olarak Birim Başkanlıklarının altyapısı ile ilgili düzenlemelere yer verilmesi beklenir iken bu konudan hiç bahsedilmemiş¹⁹⁵, sadece “*iç denetçilerin doğrudan kurumların üst yöneticilerine (Yönetmelikte Bakanlıklarda müsteşar, Milli Savunma Bakanlığında Bakan, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olduğu ifade edilmektedir) bağlı faaliyet göstermeleri*” ve “*kamu idarelerinin yapısı ve personel*

¹⁹⁴ Gleim, a.g.e., s.23.

¹⁹⁵ İDDK, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik, Ankara, 12 Temmuz 2006, md.13.

sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim biriminin kurulabileceği, iç denetçi sayısının beşten fazla olması halinde, üst yöneticinin iç denetçiler arasından birini koordinasyonu sağlamak üzere görevlendirebileceği” belirtilmiştir.

Bu anlamda birincil mevzuat ile Başkanlık şeklinde örgütlenmesine imkan kılınan iç denetim birimleri için ikincil mevzuatta Birim Başkanlığının hangi nitelikte kişilerce yürütüleceği ya da söz konusu Birim Başkanlarının görev, yetki ve sorumluluklarının neler olacağı yönünde herhangi bir düzenleme yer almaması dikkat çekicidir. Daha da dikkat çekici olan, ikincil mevzuatın yayımlanmadan önce görüş sorulmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına gönderildiği taslak hali¹⁹⁶ ile Resmi Gazetede yayımlanan son hali arasında ciddi farklılıklar bulunmasıdır. Düzenlemenin yürürlüğe giren son halinden iç denetim birim başkanlığı ve iç denetim faaliyetlerinin gözetmenliği konusundaki maddelerin tamamı çıkarılmıştır.

Başlıklar halinde belirtmek gerekirse, ikincil mevzuatta yer almak üzere taslak metinde yer verilen iç denetim birim başkanının atanması hususu metinden tamamen çıkarılmış, taslak metin ile birim başkanına yüklenen;

- İç denetim birimini mevzuata, denetim standartlarına ve rehberlere uygun olarak yönetmek,
- İç denetim faaliyetinin plan ve programlara uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Denetim sonuçlarını izlemek, üst yönetici ve iç denetçinin mutabık kaldığı hususların yerine getirilip getirilmediğini takip etmek,
- İç denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin olarak ilgili birimin yaptığı işlemler konusunda iç denetçiyi bilgilendirmek,

¹⁹⁶ İDKK, **İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Taslağı**, Ankara, 2006.

- İç denetçilerin görevlerini yaparken bağımsızlık veya tarafsızlığın tehlikeye girdiği veya ihlal edildiği durumlarda gerekli tedbirleri almak ve üst yöneticiyi bilgilendirmek,
- Üst yönetici ile iç denetçi arasında çözülemeyen görüş ayrılıklarını Kurula bildirmek,
- İç denetim faaliyetinin kalitesini gözetmek ve bu amaçla kalite güvence ve geliştirme programı oluşturmak,
- İç denetçilerin görevlerindeki performanslarını takip etmek, yıllık faaliyet raporunu, kamu idaresinin genel değerlendirmesini de kapsayacak şekilde hazırlamak ve üst yöneticiye sunmak,
- İç denetim kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak,
- İç denetim faaliyeti sırasında gerekli görülmesi durumunda, başka bir iç denetçiden veya konunun uzmanından görüş veya yardım alınmasını sağlamak,
- Suç teşkil eden durumlara ilişkin iç denetçilerin tespitlerini üst yöneticiye bildirmek,
- Birim faaliyetleri hakkında üst yöneticiyi düzenli olarak bilgilendirmek,
- Kurul kararlarının uygulanmasında ortaya çıkan tereddütleri Kurulun bilgisine sunmak,
- Birim personelinin, meslek içi eğitim programına uygun bir şekilde, bilgi ve becerilerini düzenli olarak artırmalarını sağlamak,

- Birimin bütçesine ilişkin işlemleri yürütmek ve personelinin ihtiyacı olan mesleki araç, gereç ve malzemeyi temin etmek

görevlerinin bir kısmı tamamen metin kapsamından çıkarılmış bir kısmı da doğrudan iç denetim konusunda mesleki bilgi ve tecrübesi bulunma zorunluluğu olmayan, aslen kurumu yönetmekle görevli olan üst yöneticiye verilmiştir. Bu görevlerden kurum üst yöneticisine devredilenler ile mevzuattan çıkarılanlar ilerleyen bölümlerde detaylı olarak açıklanmıştır.

Konu ile ilgili bir diğer çelişki de İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından 20 Kasım 2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren ve üçüncül mevzuat olarak kabul edilen kamu denetim standartları¹⁹⁷ içerisinde, ikincil mevzuatta hiç yer almayan, uluslararası standartlara paralel bir şekilde iç denetim yöneticisine yüklenmiş çok sayıda işlev ve sorumluluğun bulunmasıdır.

Uluslararası iç denetim standartları, başta kurum içinde iç denetim fonksiyonunun bağımsızlığının sağlanması, iç denetçilerin yeterlilik ve azami mesleki özen ve dikkati göstermesi, iç denetim fonksiyonunun iç ve dış kalite güvence ve geliştirme programından geçirilmesi, bu programın sonuçlarının raporlanması, faaliyetlerin planlanması, danışmanlık hizmeti verilmesi, iç denetim kaynaklarının uygun, yeterli ve etkin kullanımı, kaynak sınırlamaları durumunda yapılacaklar, iç denetim politika ve prosedürlerinin belirlenmesi, diğer denetim mekanizma ve mercileri ile eşgüdümün sağlanması, raporlama, iç denetim sırasında elde edilen bilgilerin kaydedilmesi ve paylaşılması, raporlarda hata ya da eksiklikler çıkması durumunda yapılması gerekenler, denetim kapsamında önerilen hususların takibi ve denetim neticesinde ulaşılan artık (bakiye) risklerle ilgili yapılması gerekenler olmak üzere çok sayıda konuda iç denetim birimi yöneticisine görev ve sorumluluk yüklemektedir¹⁹⁸. Türk kamu iç denetim standartları, uluslararası standartlardaki tüm bu görev ve sorumluluklar ile paralellik arz etmektedir.

¹⁹⁷ İDKK, **Kamu İç Denetim Standartları**, Ankara, 20 Kasım 2006.

¹⁹⁸ Steven E. Jameson, "The CAE's (Chief Audit Executive's) Many Hats", **Internal Auditor**, August 2006, ss.35-37.

İç denetim ile ilgili olarak Türk kamu sektörü birincil mevzuatında iç denetim birimlerinin Başkanlık şeklinde kurulabilmesinin öngörülmesi, ikincil mevzuatında Birim Başkanlığından ve yöneticiliğinden hiçbir şekilde bahsedilmemesi, üçüncül mevzuatında ise standartlar çerçevesinde Birim Yöneticisine açıkça birçok görev ve sorumluluk yüklenmesi birbiriyle çelişen düzenlemelerdir. Bir an için Uluslararası Takas Bankası BIS'in iç denetim prensiplerine ilişkin dokümanında belirttiği gibi¹⁹⁹; küçük ölçekli kurumlarda iç denetim faaliyetinin yürütülmesi için ayrı bir birim kurulması ve böyle bir birime bir yönetici atanmasının maliyet unsuru olacağı ve etkinlikten uzak olacağı düşünülse bile bu anlamda kamu mevzuatında küçük ve büyük kurum ayrımının yapılmaması ve uygulama farklılıklarının belirlenmemesinin bir eksiklik olduğu düşünülmektedir. Kaldı ki; Türk kamu sektörü içerisindeki kamu kurumlarının geneli itibarıyla ölçek olarak büyük ve çok sayıda çalışana sahip olduğu da bilinen bir gerçektir.

Uluslararası standartlar çerçevesinde iç denetim yöneticisine yüklenen görev ve sorumluluklar ile aynı konulara ilişkin Türk kamu sektöründeki birincil ve ikincil mevzuat ile Türk kamu iç denetim standartlarında yer alan düzenlemelerin karşılaştırmalı olarak gösterildiği 7 no'lu tablo Ek-4'te yer almaktadır:

Kurum İçi Bağımsızlık

Kurum içi bağımsızlığı düzenleyen 1110 ve 1110.A1 nolu iç denetim standartları ve uluslararası literatüre²⁰⁰ göre iç denetim yöneticisinin, kurum içinde iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını yerine getirmesine imkân sağlayan bir yönetim kademesine bağlı olması, iç denetim faaliyetinin, iç denetimin kapsamının tayin edilmesi, iç denetim işlerinin yapılması ve sonuçların raporlanması konularında her türlü müdahaleden uzak ve serbest olması gerekmektedir. Kamu sektöründe birincil ve ikincil mevzuatta iç denetim yöneticiliği konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamış, iç denetim gerçekleştirecek denetçilerin doğrudan İdarenin üst yönetimine bağlı çalışması ve raporlama yapması öngörülmüştür. Kurum içi bağımsızlık konusundaki Türk kamu iç denetim standardında ise 1110 ve 1110.G1

¹⁹⁹ BIS, **Internal Audit In Banks And The Supervisor's Relationship With Auditors**, 2001, s.10.

²⁰⁰ The Institute of Chartered Accountants of Scotland, **Appraising Your Auditors : A Framework For The Review and Appointment of Auditors by Listed Companies**, Scotland, 1998, s.6.

no'lu uluslararası standarttaki “İç Denetim Yöneticisi” ifadesi değiştirilmiş ve “İç denetim birimi doğrudan üst yöneticiye bağlı olmalıdır.” denilmiştir.

Uluslararası standartlara göre başta kurum içinde iç denetim fonksiyonunun bağımsızlığının sağlanması, iç denetçilerin yeterlilik ve azami mesleki özen ve dikkati göstermesi, iç denetim fonksiyonunun iç ve dış kalite güvence ve geliştirme programından geçirilmesi, bu programın sonuçlarının raporlanması, faaliyetlerin planlanması, danışmanlık hizmeti verilmesi, iç denetim kaynaklarının uygun, yeterli ve etkin kullanımı, kaynak sınırlamaları durumunda yapılacaklar, iç denetim politika ve prosedürlerinin belirlenmesi, diğer denetim mekanizması ve merciler ile eşgüdümün sağlanması, raporlama, iç denetim sırasında elde edilen bilgilerin kaydedilmesi ve paylaşılması, raporlarda hataya da eksiklikler çıkması durumunda yapılması gerekenler, denetim kapsamında önerilen hususların takibi ve denetim neticesinde ulaşılan artık (bakiye) risklerle ilgili yapılması gerekenler olmak üzere çok sayıda konuda görev ve sorumluluğu bulunan iç denetim yöneticiliği yapısından yoksun bir denetim biriminin başarılı olması mümkün değildir.

Bir an için iç denetçilerin denetim yöneticiliği fonksiyonunu başarıyla yürüttükleri kabul edilse bile bir denetçinin idari açıdan faaliyetlerini denetleyeceği bir otoriteye doğrudan bağlı olması denetçi bağımsızlığının sağlanması açısından yeterli olmayacaktır. 1 no'lu bölümde bahsedildiği üzere gerek iç denetim gerekse kurumsal yönetim anlamında dünya uygulamalarında gelinen nokta; bağımsızlık adına iç denetçilerin kurumlardaki en üst yönetici yanında yönetimden bağımsız bir denetim kuruluna, yönetimin içinde icra yetkisi olmayan ve denetimden sorumlu bir üyeye ya da varsa yönetimin bir üst organına (yürütme kurulu, yönetim kurulu, yönetim komitesi vs. gibi) da raporlama yapmaları yönündedir.

Türk kamu sektöründeki uygulamalar bu anlamda uluslararası uygulamaların tersi yönünde, denetim faaliyetinin birçok işlevini doğrudan icranın başındaki yöneticiye devretmiş durumdadır. Ayrıca mevcut Türk kamu sektörü kültürü ve nitelikleri dikkate alındığında; bir denetim biriminin başında kendi yöneticisi olsa bile doğrudan işlemlerini denetleyeceği bir üst yöneticiye organik olarak bağlanmasının ve sadece bu kişiye raporlama yapmasının

bağımsızlık önünde bir engel teşkil ettiği²⁰¹ ve denetim mekanizmasının etkinliğini azalttığı düşünülmektedir.

Kurum Dışındaki Uzmanlardan Nitelikli Tavsiye ve Yardım Temin Edilmesi

Ekonomik faaliyetlerin giderek daha karmaşık hale gelmesi, doğal olarak bu faaliyetlerin denetimi için gereken bilgi ve tecrübeyi de her geçen gün artırmakta ve karmaşıklştırmaktadır. Bu anlamda kurumlarda her faaliyet alanı ile ilgili bilgi ve uzmanlığa sahip denetçi çalıştırmak bazen mümkün olmakla birlikte bazı durumlarda maliyetlerin aşırı yüksek olabilmesi sebebiyle rasyonel olmamaktadır. İç denetim personelinin, görevin tamamını veya bir kısmını yapmak için gereken bilgi ve becerilerin veya diğer vasıfların hepsine sahip olmadığı bu tür durumlarda gerek 1210.A1 ve 1210.G1 nolu uluslararası gerekse Türk kamu iç denetim standartlarına göre, İç Denetim Yöneticisinin kurum dışındaki uzmanlardan nitelikli tavsiye ve yardım temin etmesi gerekmektedir. Türk kamu iç denetim standartlarında yer almasına rağmen mevcut birincil ve ikincil mevzuatta Türk Kamu Kurumlarının iç denetimi için, kurum dışındaki uzmanlardan nitelikli tavsiye ve yardım temin edilmesi hususuna hiçbir şekilde değinilmemektedir. Mevcut haliyle kamuda kurum dışındaki uzmanlardan nitelikli tavsiye ve yardım temin edilmesinin mümkün kılınmaması, denetim faaliyetinin etkinliği açısından önemli bir eksikliklerdir.

Danışmanlık Görevinin Reddedilmesi

Gerek uluslararası gerekse Türk kamu iç denetim standartlarına göre İç Denetim Yöneticisi, kendisine yapılan bir danışmanlık görevi talebini, mevcut iç denetim personelinin görevin kısmen veya tamamen gerçekleştirilmesi için gereken bilgiye, beceriye ve diğer vasıflara sahip olmaması durumunda reddetmek veya yeterli tavsiye ve yardımı temin etmek durumundadır. Türk kamu iç denetim standartlarında yer almasına rağmen mevcut birincil ve ikincil mevzuatta iç denetçilerin denetim planı kapsamında ya da plan dışı görevlendirmelerinin doğrudan kurum üst yöneticisi tarafından yapılması öngörülmüştür.

²⁰¹ Cadbury, a.g.e., s.36.

İç denetim alanında bilgi birikimi ve mesleki tecrübeye sahip olması zorunluluğu bulunmayan bir kurum yöneticisinden, günlük iş yoğunluğu da dikkate alındığında kurumundaki iç denetçilerin danışmanlık hizmeti gereken konu hakkındaki mesleki bilgi ve tecrübelerini değerlendirmesi ve yeterli görmemesi halinde görevlendirmekten vazgeçmesinin beklenmesi anlamlı gözükmemektedir. Ayrıca yukarıda da bahsedildiği üzere kurum yöneticisinin mevcut düzenlemeler çerçevesinde kurum dışındaki uzmanlardan nitelikli tavsiye ve yardım temin etmesi imkanı da bulunmadığına göre Türk kamu sektöründeki bu konu ile ilgili düzenlemenin de denetim mekanizmasının etkinliğini engelleyici nitelikte olduğu düşünülmektedir²⁰².

Kalite Güvence ve Geliştirme Programı

Gerek uluslararası gerekse Türk kamu iç denetim standartlarına göre, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan ve etkinliğini sürekli gözleyen bir kalite güvence ve geliştirme programının hazırlanması ve sürdürülmesi sorumluluğu iç denetim birimi yöneticisine verilmiştir. Aynı standarda göre, oluşturulacak programın iç ve dış kalite değerlendirmeleri ve devamlı iç gözlem faaliyetlerini içermesi gerekmektedir.

İç kalite değerlendirme programı, iç denetim faaliyetlerinin kurum içerisinde kurum faaliyetleri ve denetim alanında yüksek bilgi birikimi ve tecrübeye sahip kişilerce, dış kalite değerlendirme programı ise, iç denetim faaliyetlerinin kurum dışından denetim alanında yüksek bilgi birikimi ve tecrübeye sahip kişilerce her 5 yılda bir gözden geçirilmesi anlamına gelmektedir.

Denetim birimlerinin kalite değerlendirmesinden geçirilmesi sorumluluğunun iç denetim birimi yöneticisine verilmesinin altında bu işin denetim alanında yüksek bir mesleki bilgi birikimi ve tecrübeye sahip olması gereken kişilerce yürütülmesinin sağlanması yatmaktadır. Denetim birimi yöneticilerinin genellikle aktif denetim yapmaktan çok planlama, yöntem geliştirme, organizasyon, raporlama, performans takibi gibi stratejik

²⁰² Marlene Davies, "The Changing Face Of Internal Audit In Local Government", **Journal Of Finance and Management In Public Services, Volume 1**; 2001, s.89.

işlemleri yürüttükleri dikkate alındığında birim faaliyetlerinin kalite değerlemesinden geçirilmesi sorumluluğunun da bu nitelikteki kişilere verilmesi doğaldır.

Konu, Türk kamu iç denetim standartlarında da bu şekilde yer almasına rağmen kamu birincil ve ikincil mevzuatında kalite güvence ve geliştirme programı “*iç denetim birimince ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunca, ilgili kamu idaresinde yürütülen iç denetim faaliyetinin tüm yönleriyle değerlendirilmesi, standartlara ve etik kurallara uygunluğunun izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin program*” şeklinde tanımlanmış, bu programa göre mevcut iç denetim faaliyetlerinin planlanması, programlanması, gerçekleştirilmesi ve yönetilmesi açısından etkin ve yeterli olup olmadığının yılda bir kez incelenmesi ve İç Denetim Koordinasyon Kuruluna bilgi verilmesi sorumluluğu iç denetçilere verilmiştir. Birincil ve ikincil mevzuatta yukarıda bahsedilen -kalite değerlemesine ilişkin temel prensiplere- hiç değinilmeksizin sorumluluk doğrudan iç denetçilere verilmiştir. Ayrıca denetim biriminin faaliyetlerinin sürekli olarak geliştirilmesi ve iyileştirilmesinde büyük bir rolü bulunan ve standartlara göre her 5 yılda bir yaptırılması istenilen dış kalite değerlemesinden de birincil ve ikincil mevzuatta hiç bahsedilmemektedir. Bu durumda mevcut haliyle kamuda, uluslararası alanda çok önem verilen denetim faaliyetinin etkinliğinin belirli aralıklarla kurum dışından tarafsız uzmanlarca değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir.

Planlama

Uluslararası ve Türk kamu iç denetim standartlarına göre kurumun hedeflerine uygun olarak ve Üst yönetim varsa denetim komitesi ve yönetim kurulunu sürece dahil ederek iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirleyen risk esaslı plan yapmak, iç denetim faaliyetinin görev planını, en az yılda bir kez yapılan bir risk değerlendirmesine dayandırmak görevi kurumun iç denetim yöneticisine verilmiştir.

Kamu birincil ve ikincil mevzuatında ise iç denetim faaliyetlerinin risk odaklı yürütülmesinin esas olduğu, iç denetim birimince yapılacak risk değerlemesi sonucunda İdare için yüksek risk alanlarının belirleneceği, birimin üst yöneticinin önerilerini de dikkate alarak mevcut risklerden kabul edilemeyecek olanlarla ilgili süreçleri denetim programına alacağı ve üst yöneticiye onaylayacağı ifade edilmiştir. İyi bir denetim planlaması, ancak denetim, risk ve

kontrol uygulamaları hakkında yüksek seviyede bilgili ve tecrübeli, çalıştığı kurumun faaliyetlerini iyi bilen, kurumun hedef ve stratejilerini kavramış, Üst Yönetim ile ilişkileri iyi olan bir uzman tarafından yapıldığı takdirde etkili olacaktır. Türk kamu mevzuatında, kamu kurumlarında denetim planlamasının prensip olarak risk bazlı olacağı belirtilmesine rağmen iyi bir denetim planlaması için yapılması gerekenlerin düzenlemelerde daha detaylı bir şekilde belirtilmesinin daha uygun bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Bildirim ve Onay, Kaynak Yönetimi

Uluslararası ve Türk kamu iç denetim standartlarına göre iç denetim yöneticisine planlamaya bağlı olarak verilen önemli sorumluluklardan birisi de eldeki denetim kaynağının kurumun ihtiyaçları doğrultusunda etkin bir şekilde kullanımının sağlanmasıdır. Uluslararası ve kamu iç denetim standartları bu sorumluluğu iç denetim birimi yöneticilerine verirken kamu birincil ve ikincil mevzuatı iç denetim kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi sorumluluğunu doğrudan kurum üst yöneticisine vermiştir.

Farklı faaliyet ve konular hakkında bilgi sahibi olma imkanının sağlanması, eğitim ve uzmanlaşmaları için çoğu zaman yüklü harcamaların yapılması, uluslararası uygulama ve kaynakların takip edilmesi için yabancı dil bilgisi gibi bir takım kişisel niteliklerin aranması iç denetim uzmanlarını genelde kurumlar için pahalı birer kaynak haline getirmektedir. Bu durum denetçilerin kurum bünyesinde etkin ve verimli kullanımının önemini daha da artırmaktadır. Böyle bir denetim kaynağının icrai anlamda zaten yoğun bir iş yükü bulunan bir üst yönetici tarafından etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesinin güç olacağı düşünülmektedir.

Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Üst Yönetime Raporlamalar

Uluslararası ve kamu iç denetim standartları İç Denetim Yöneticisine iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları, planlanan denetimler ile gerçekleştirilenler arasındaki farklar, kurumla ilgili önemli riskler, kontrol sorunları, kurumsal yönetim sorunları veya ihtiyaç duyulabilecek diğer konularda denetim komitesi, yönetim kurulu ve üst yönetime dönemsel raporlar sunma sorumluluğu vermektedir.

Kurum içi bağımsızlıkla ilgili bölümde de belirtildiği üzere, kamu birincil ve ikincil mevzuatında raporlama mercii olarak denetim komitesi ya da yönetim kurulundan bahsedilmemektedir. Kurum içi (içsel) raporlama anlamında sadece denetçilerin hazırladıkları denetim raporunu doğrudan Üst Yönetime sunmaları, kurum dışı raporlama anlamında ise program dışı yapılanlar da dahil iç denetim faaliyetleri, iç denetim biriminin performansı, tespit ve önerileri, önerilerden onaylanmayan ve uygulanmayanlar varsa onaylanmama ve uygulanmama nedenleri, iç denetçilerin eğitimi, yönetime verilen danışmanlık hizmetleri ve diğer faaliyet sonuçları ile ilgili bilgilerin yıllık olarak İç Denetim Koordinasyon Birimine raporlanması vurgulanmıştır. İçsel raporlama anlamında değerlendirildiğinde iç denetimde çok önemli bir yer tutan “denetim gözetmenliği”²⁰³ uygulamasına kamu mevzuatında yer verilmediği görülmektedir. “Denetim gözetmenliği”, yapılan denetimlerin kurum içinde bilgi birikimi yüksek ve mesleki tecrübesi bulunan kişilerce;

- Kapsam, süre, izlenen yöntem, testler vb. açılardan denetim programına uygunluğu,
- Elde edilen bulguların denetimler sırasında hazırlanan çalışma kağıtları ile desteklenmesi,
- Bulgu, değerlendirme ve öneriler arasındaki tutarlılık,
- Birim bünyesindeki farklı denetimler arasındaki uyumun sağlanması,

gibi hususlar açısından nihai aşamaya gelmeden bir iç kontrol mekanizmasından geçirilmesidir. Böyle bir uygulamaya yer verilmemesinin denetim faaliyetinden istenilen etkinlik ve verimin sağlanması ve kurum bünyesinde sistematik bir denetim yaklaşımının geliştirilmesi önünde bir engel teşkil edebileceği düşünülmektedir.

Dışsal raporlama anlamında bakıldığında ise kamu mevzuatında denetçilerin performansı, elde edilen bulgu, öneri vb. konulardaki özet bilgilerin yıllık olarak İç Denetim

²⁰³ Sawyer ve Dittenhofer, **a.g.e.**, s.846.

Koordinasyon Kuruluna gönderilmesi öngörülmektedir. Denetim elemanlarının doğrudan icranın başındaki yöneticiye raporlama yapacağı bir yapı içerisinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna yapılacak yıllık dışsal raporlama yerine denetçi raporlarının, icranın başındaki yönetici ile birlikte eş zamanlı olarak İç Denetim Koordinasyon Kuruluna da gönderilmesinin denetçi bağımsızlığının sağlanması adına etkin bir uygulama olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde Kurula raporu gönderecek merci, kurum üst yöneticisinin bizzat kendisi olduğundan ve herhangi bir yöneticinin, sorumluluğu altındaki bir kurumun denetim sonuçları hakkında bir üst makama olumsuz bir bilgi gitmesini istemesi anlamlı olmayacağından Türk kamu sektöründeki dışsal raporlama mekanizmasının etkinliği azalacaktır.

Burada üzerine durulması gereken önemli bir husus da İç Denetim Koordinasyon Kurulunun kendisine sunulan raporlarla ilgili yapması gerekenlerle ilgilidir. İkincil düzenlemeler çerçevesinde İDKK, kamu idarelerinin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamakla yükümlüdür. Denetim sonuçlarının yıllık olarak Maliye Bakanına raporlanması kamuda kurumsal yönetimin sağlanması yönünde olumlu bir uygulamadır. Bununla birlikte İDKK'nın, kendisine gelen denetim sonuçlarından iç denetimin aksayan yanlarını düzelterek sonuçlar çıkarmasının ve bu sonuçları kurumsal yönetimin geliştirilmesinde birer ipucu olarak değerlendirmesinin söz konusu raporlamanın etkinliğini artıracığı düşünülmektedir.

Bilgilerin Kaydedilmesi

Uluslararası ve kamu iç denetim standartlarına göre iç denetçiler, vardıkları kanaatlere ve görev sonuçlarına dayanak teşkil eden bütün bilgileri kaydetmelidirler. İç Denetim Yöneticisi, görev kayıtlarına erişimi kontrol etmeli, gerektiğinde, bu kayıtları kurum dışı taraflara vermeden önce, üst yönetimin ve/veya hukuk danışmanının onayını almalıdır. İkincil mevzuat, denetçi raporlarının kanıtlara dayanması ve denetim esnasında elde edilen bilgilerin gizliliğinin korunmasını, iç denetçinin sorumlulukları arasında saymakla beraber bilginin saklanması ya da kurum içi ve dışı taraflara sunulması ile ilgili herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

Hata ve Eksiklikler

Uluslararası ve kamu iç denetim standartlarına göre eğer nihaî raporlama önemli bir hatâ veya eksiklik içeriyorsa, İç Denetim Yöneticisi, hatâlı ve eksik raporu alan bütün taraflara düzeltilmiş bilgileri iletmek durumundadır. Kamu birincil ve ikincil mevzuatında denetim raporlarında hata ya da eksiklik çıkması durumunda ne yapılması gerektiğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yukarıda bahsedilen kapsamda denetim raporlarının hatalı ya da eksik olmasının önlenmesi adına bir iç kontrol niteliği taşıyan “denetim gözetmenliği” mekanizmasının kamu mevzuatından çıkarılmasının, hatalı ya da eksik olduğu sonradan anlaşılan raporlara ilişkin ne yapılacağına ise kamu mevzuatında yer verilmemesinin, henüz başlangıç aşamasında olan kamu iç denetim faaliyetinin imaj ve itibarını olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

İlerlemenin Gözlemlenmesi ve Yönetimin Artık Riskleri Üstlenmesi

Uluslararası ve kamu iç denetim standartları İç Denetim Yöneticisi'ne, yönetime rapor edilen sonuçların akıbetinin gözlenmesi için bir sistem kurma ve uygulama sorumluluğu vermiştir. İç Denetim Yöneticisi, yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uygulanmasını veya üst yönetimin, gerekli tedbiri almamasının riskini üstlenmeyi kabul etmesini sağlamak ve gelişmeleri gözlemek amacına yönelik bir takip süreci kurmalıdır. Kamu birincil ve ikincil mevzuatında ise denetim raporlarında belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığının izleme sorumluluğu üst yöneticiye verilmiştir.

Mevzuattaki bu düzenleme uluslararası ve kamu iç denetim standartları ile çelişmektedir. Standartlara göre denetim raporları neticesinde öngörülen artık (bakiye) riskler üst yönetime bildirilmekte, üst yönetimler kendilerine ulaşan bu riski yok etme, asgariye indirme, transfer etme ya da sonuçları ile birlikte olduğu gibi kabul etme alternatifleri açısından kendileri için uygun olanları denetim yöneticisine bildirmektedirler. Arada gözetmen ya da iç denetim yöneticisi gibi bir mekanizma olmaksızın doğrudan üst yöneticiye raporlama yapan bir iç denetçinin üst yönetimin sorumluluk alanındaki faaliyetlerle ilgili riskleri ne derece bağımsız bir şekilde gündeme getirebileceği şüphelidir. Bir an bu raporlamanın sağlıklı bir şekilde yapıldığı düşünülse bile icrai anlamda zaten yoğun bir iş

yükü bulunan bir üst yöneticinin kendisine bildirilen riskleri etkili bir şekilde takip etmesinin zor olacağı düşünülmektedir.

Bu noktada T.C. Maliye Bakanlığı ile Fransa Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığı ile ortaklaşa yürütülen “Eşleştirme” yani “Twinning” projesinden bahsetmek doğru olacaktır²⁰⁴. Türk kamu mali kontrol sisteminin uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uyumlu hale getirilmesini amaçlayan bu Proje ile ilk olarak Kamu idarelerinde AB mevzuatı ve uluslararası standartlara uyumlu bir iç kontrol ve iç denetim yapısı oluşturulması amacıyla ilgili mevzuat ve altyapının oluşturulması, ikinci olarak da projenin amacı ile paralel, bilgi teknolojileri sistemi temeline dayanan altyapı yardımının verilmesi öngörülmektedir. Mevcut kamu mevzuatındaki bahsedilen bu eksikliklerin, söz konusu “Eşleştirme Projesi” sırasında tespit edilmesi ve düzeltilmesi muhtemeldir.

Sonuç olarak;

İç Denetim ile ilgili olarak Türk kamu sektörü birincil mevzuatında iç denetim birimlerinin Başkanlık şeklinde kurulabilmesinin öngörülmesi, ikincil mevzuatında Birim Başkanlığından ve yöneticiliğinden hiçbir şekilde bahsedilmemesi, ayrıca iç denetim yöneticiliği konusunun mesleki bilgi, beceri ve yetkinliğe sahip bir iç denetim yöneticisi yerine doğrudan bu konuda bilgi ve tecrübesi sınırlı olan kurum üst yöneticilerine bırakılması, üçüncül mevzuatta ise standartlar çerçevesinde Birim Yöneticisine açıkça birçok görev ve sorumluluk yüklenmesi, kamu iç denetim fonksiyonunun gelecekteki etkinliği açısından risk oluşturmaktadır.

Uluslararası uygulamalarda bazı küçük ölçekli kurumların, iç denetim faaliyetinin yürütülmesi için ayrı bir birim kurulması ve bu birime yönetici, personel vs. atanmasını ayrı bir maliyet unsuru olarak gördüğü ve bu sebeple denetim fonksiyonunu dışarıdan kaynaklama (out-sourcing) yöntemiyle tedarik edebildiği görülmektedir²⁰⁵. Türk kamu mevzuatında da bu yönde bir düzenleme yapılarak küçük ve büyük kurumlar için farklı iç denetim organizasyon modelleri öngörülmesi mümkündür. Ancak böyle bir düzenleme yapılırken Türk kamu

²⁰⁴ Özbek, **a.g.e.**, s.59-64

²⁰⁵ Bishop, **a.g.e.**, ss.1-2.

sektörü içerisindeki kamu kurumlarının geneli itibarıyla ölçek olarak büyük ve çok sayıda çalışana sahip olduğu da unutulmamalıdır.

3.2 TCMB’de İç Denetim Yaklaşımı ve Uygulamaları

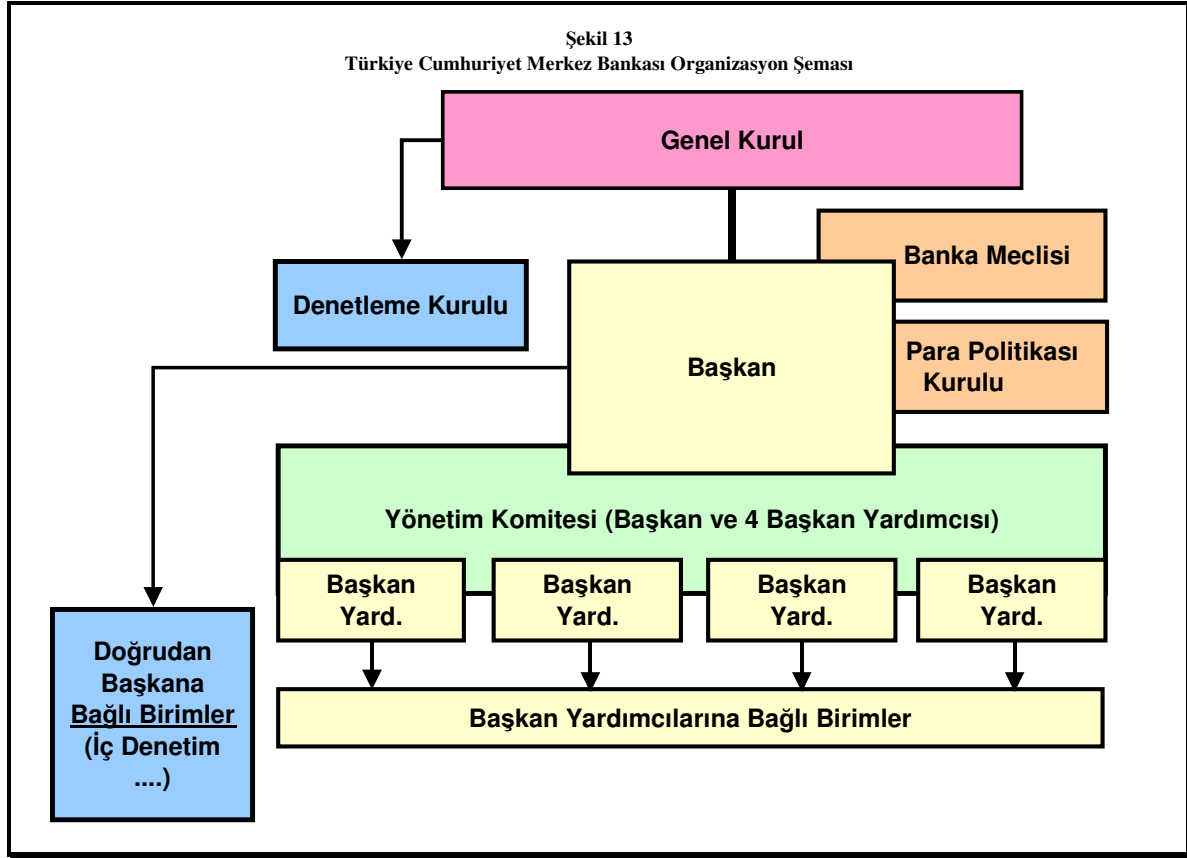
Türk bankacılık ve Türk kamu sektöründeki iç denetim uygulamalarından sonra Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasındaki (TCMB) iç denetim yaklaşımına ve uygulamasına geçmekte fayda vardır. Çalışma kapsamında örnek olarak incelenen merkez bankalarındaki uygulamalarla rahat ve sistematik bir şekilde karşılaştırılabilmesi açısından TCMB’deki uygulamalar da Bölüm 2.3’te yer alan sırasıyla “*genel bilgiler*”, “*denetleme kurulunun/komitesinin varlığı ve işlevi*”, “*iç denetim birimi, organizasyonu ve mesleki yetkinliğin sağlanmasına yönelik prosedür*”, “*denetim planının hazırlanması*”, “*gerçekleştirilen denetim türleri, raporlama ve takip prosedürü*”, “*risk yönetim çalışmaları*” ve “*içsel ve dışsal kalite güvence ve iyileştirme programının varlığı*” şeklindeki sistematığe sadık kalınarak ele alınmıştır.

3.2.1. TCMB Hakkında Genel Bilgiler

TCMB, Türk Ticaret Kanununa göre kurulmuş olan bir anonim şirket statüsündedir. Ortaklık yapısı içerisinde A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 farklı sınıf hisse senedi bulunmaktadır. (A) sınıfı hisse senetleri Hazineye, (B) sınıfı hisse senetleri Türkiye’de faaliyette bulunan milli bankalara, (C) sınıfı hisse senetleri milli bankalar dışında kalan diğer bankalar ve imtiyazlı şirketlere, (D) sınıfı hisse senetleri Türk ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşlığını haiz tüzel ve gerçek kişilere tahsis edilmiştir. Bankanın organları Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık (Gubernörlük) ve Yönetim Komitesidir²⁰⁶.

TCMB'nin en üst karar organı Banka Meclisidir. Banka Meclisi, Başkan ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden kurulmaktadır. Başkan hem Banka Meclisinin hem de icradan sorumlu TCMB Yönetim Komitesinin başkanıdır. Bu yapı çerçevesinde TCMB'nin organizasyon şeması Şekil 13’de gösterilmiştir:

²⁰⁶ 1211 sayılı TCMB Kanunu, Ankara, 5 Mayıs 2001, md.1, 7, 13.



Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnternet Sitesi, www.tcmb.gov.tr, 2007.

TCMB Başkanı hem Banka Meclisinin (strateji ve politika merciinin) hem de Yönetim Komitesinin (icranın) en üst yöneticisidir. TCMB organizasyon yapısında en üst karar organı olan Banka Meclisi genelde vizyon, politika belirleme gibi stratejik konulardan sorumlu iken Yönetim Komitesi günlük operasyonlardan (icradan) sorumludur. Ancak Banka Meclisinin günlük iş ve işlemlerle (enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılacak para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması, TCMB'nin yurtdışı ve yurtiçi muhabirlerinin temin edilmesi, risk ve istatistiki bilgilerin toplanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, banka personel kadrolarının onaylanması gibi) ilgili çok sayıda görevi de bulunduğu görülmektedir.

Köklü ve modern bir çok kurumda olduğu gibi merkez bankaları üst yönetiminde de, bankanın günlük iş ve işlemlerinin yürütülmesinden yani bizzat icradan sorumlu olan kademe (icra komitesi vb. adlarla ifade edilen) ile kurum strateji ve politikalarının oluşturulması ve hedeflerin gösterilmesinden sorumlu üst organın (Banka Meclisi, Banka Yönetim Kurulu vb. adlarla ifade edilen) görev ve sorumluluklarının birbirinden açık bir şekilde ayrıştırılması büyük önem arz etmektedir. Hatta Avrupa Birliği tarafından Avrupa Merkez Bankaları Sistemine geçiş öncesinde üye ülke merkez bankalarının organizasyon yapılarında bu ayrımı sağlayacak değişikliği yapmaları ön koşul olarak getirilmiştir²⁰⁷.

3.2.2. Denetleme Kurulunun/Komitesinin Varlığı ve İşlevi

TCMB'nin bütün muamele ve hesaplarını denetlemekten sorumlu olan yer Banka Denetleme Kurulu'dur. Kurul yıl sonunda muamele ve hesaplar hakkında hazırlayacağı raporu Genel Kurula arz etmektedir²⁰⁸.

Bu yapı içersinde TCMB Denetleme Kurulu, TCMB Başkanı'nın altında ya da üstünde olmayıp TCMB Genel Kuruluna karşı sorumludur²⁰⁹. Kurul, TCMB faaliyet ve hesapları hakkında hazırladığı raporu TCMB Genel Kuruluna sunulmak üzere Banka Meclisine vermektedir. Bu anlamda TCMB Denetleme Kurulu, Türk Ticaret Kanunundaki klasik Denetleme Kurulu kimliği ve işlevi taşımaktadır. Denetleme Kurulu, görev ve yetkilerini TCMB Kanunundaki bir maddeden²¹⁰ almakta olup görev ve yetkilerini açıklayan detaylı bir düzenleme (yönetmelik, genelge vb.) bulunmamaktadır.

Uluslararası en iyi uygulamalara göre, çağdaş kurumlarda denetim komiteleri klasik denetleme işlevinin ötesine geçerek şirket ortaklarının haklarının korunması ve kollarında

²⁰⁷ OECD Sigma Programme, **a.g.e.**, ss.16, 31.

²⁰⁸ **1211 sayılı TCMB Kanunu**, md.24.

²⁰⁹ TCMB, "**Organizasyon Şeması**", www.tcmb.gov.tr, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

²¹⁰ **1211 sayılı TCMB Kanunu**, md.24.

giderek en üst ve yetkili organ konumuna gelmektedirler²¹¹. Bunu sağlamak için İç Denetim Birimi faaliyetlerinin Denetim Komitesi tarafından koordine edilmesi, iç denetçilerin önemli riskler, kontrol eksiklikleri, kurumsal yönetim sorunları hakkında düzenli olarak Denetim Komitesine de raporlama yapması, ayrıca kurumların iç denetim ve iç kontrol sisteminin uluslararası standartlara uygun bir şekilde faaliyet göstermesi ve işletilmesinin Denetim Komitesi aracılığı ile sağlanması önerilmektedir²¹². Ayrıca şirketlerdeki üst denetim organı (denetleme kurulu, denetim komitesi vs.) denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanması için de önemli bir dayanak noktası olarak görülmektedir²¹³.

TCMB Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerinin açıklandığı detaylı bir düzenlemenin bulunmadığı yukarıdaki paragrafta belirtilmişti. TCMB İç Denetim Birimi, Bankanın İdare Merkezindeki pek çok birim gibi Genel Müdürlük statüsünde olup sadece Banka Başkanına (Governöre) doğrudan raporlama yapmaktadır. İç denetçiler ve iç denetim birimi yöneticisi Başkanlıkça belirlenecek sürelerde denetim sonuçları hakkında Denetleme Kuruluna bilgi vermekle görevlidirler ancak Kurula doğrudan raporlama yapmamakta ya da görüş alışverişinde bulunmamaktadırlar. TCMB yıllık denetim planı, TCMB İç Denetim Birimince her yıl yeniden yapılan risk değerlendirme çalışması sonucu ortaya çıkarılmakta ancak Denetleme Kurulu bilgilendirme, koordinasyon ya da onay anlamında sürece dahil olmamaktadır.

Her ne kadar bir anonim şirket olması sebebiyle TCMB bünyesinde Türk Ticaret Kanununa göre oluşturulması zorunlu olan bir Denetleme Kurulu mekanizması bulunmakta ise de bu mekanizma dünyada Denetleme Kurulları/Denetim Komitelerinin işlevi konusunda yaşanan ilerleme ve gelişmelere henüz uyum sağlayamamıştır.

²¹¹ Mazlina Mat Zain, Nava Subramaniam ve Jenny Stewart, "Internal Auditors Assessment Of Their Contribution To Financial Statement Audits: The Relation With Audit Committee and Internal Audit Function Characteristics", *International Journal Of Auditing*, 2006, s.5.

²¹² IMF Çalışma Kağıdı, "**Merkez Bankalarında Denetim Komitesi Uygulamaları**", Nisan 2007 s.7 ve Madde 2060/1-2, **Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi**.

²¹³ The Institute of Chartered Accountants of Scotland, **a.g.e.**, s.7.

Bu çalışmanın Giriş bölümünde de belirtildiği gibi, 1990 ve 2000’li yıllarda dünyada yaşanan büyük çaplı ekonomik krizler, ekonominin diğer aktörlerinden belki de daha fazla ekonomide kaynak aktarımına aracılık eden ve tamamen güven esasına dayalı işlem yapan finansal kuruluşları etkilemiştir. Krizler, finansal kurumlarda Kurumsal Yönetimin önemini artırmış ve gerek ulusal gerekse uluslararası düzenleyici ve denetleyici kurumlar (başta IMF, ABD’de Sarbanes-Oxley Yasası ile kurulan PCAOB²¹⁴, OECD, BIS vb.) tarafından birbiri ardına bir takım yasa, ilke ya da prensip dokümanları yayımlanmıştır. Kurumsal Yönetim ile ilgili ABD’deki Sarbanes-Oxley (SOX) Yasası, OECD’nin 2004 Tarihli Kurumsal Yönetim Prensipleri Dokümanı, BIS Bünyesinde Banka Gözetimi İle İlgili Kurulan Basel Komitesinin 2006 Yılı Tarihli Kurumsal Yönetimin Geliştirilmesi Prensipteki Dokümanı bu gelişmelerin sonucunda ortaya çıkan dokümanlardır.

Kurumsal Yönetim konusunda benzer gelişmeler Türk Finansal Piyasalarında da yaşanmış, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) ve Türkiye Bankalar Birliği (TBB) 2003 yılından bu yana kurumsal yönetim ilkeleri ile ilgili çeşitli düzenlemeler hazırlamış ve yayımlamışlardır. TCMB bünyesinde Kurumsal Yönetim ile ilgili prensip ya da ilkeleri toplu halde ifade eden bir doküman bulunmamaktadır.

OECD tarafından 2006 yılında pilot ülke olarak seçilen ülkemizde Kurumsal Yönetim Uygulamaları OECD ve Türk uzmanların ortak çalışmasıyla incelenmiş ve sonucunda 17 Ekim 2006 tarihli bir rapor hazırlanmıştır. Rapor²¹⁵ SPK tarafından çıkarılan (ve 2005 yılı Şubat ayında gözden geçirilen) Kurumsal Yönetim İlkeleri dokümanının²¹⁶, Türkiye’de kurumsal yönetim uygulamaları konusunda referans olarak da gösterilmesi dikkate alınarak kurumlarda finansal ve operasyonel faaliyetlerin gözetiminden sorumlu Denetim Komitesi/Denetleme Kurulu konusundaki en iyi Kurumsal Yönetim uygulamaları ile TCMB’deki uygulamalar karşılaştırılmış ve sonuçlar Ek-5’te Tablo 8 altında gösterilmiştir:

²¹⁴ PCAOB (Public Companies Accounting Oversight Board), 2002 yılında Sarbanes Oxley Yasası çerçevesinde, yatırımcıların haklarının korunması ve şirketler tarafından yayımlanan mali tabloların yeterli derecede bilgilendirici, adil ve tarafsız olmasının sağlanması için denetçilerin faaliyetlerinin gözetiminden sorumlu, kar amacı gütmeyen kuruluştur.

²¹⁵ OECD, “Pilot Çalışma_Türkiye’de Kurumsal Yönetim”, 17 Ekim 2006, s.12.

²¹⁶ SPK, Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri, Ankara, Şubat 2005, ss.7-56.

2007 yılı Temmuz ayında merkez bankaları arasında yapılan bir anket çalışmasında ankete dahil edilen 22 Merkez Bankasının 12'sinde Denetim Komitesi bulunduğu tespit edilmiştir. Romanya Merkez Bankasının gerçekleştirdiği ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetçiler Komitesine sunduğu başka bir anket sonucuna göre ise 28 Avrupa Birliği Ulusal Merkez Bankasının 14'ünde üst düzey bir Denetim Komitesi/Denetleme Kurulu bulunmaktadır. Yine bu anket sonuçları tüm incelenen Denetim Komitelerinin iç denetim birimlerinin elde ettiği bulguları gözden geçirdiğini ve iç denetim faaliyetlerinin yıllık plana uygun olarak ilerleyip ilerlemediğini izlediklerini göstermektedir. Bu Denetim Komitelerinin 10 tanesi İç Denetim Birim Başkanını atamak, görevden almak, birim bütçesini ve kaynak ihtiyacını incelemek ile görevli ve yetkilidirler. Bu çalışmalar, Merkez Bankalarında Denetleme Kurullarının kurulmasının yaygınlaştığını, mevcut kurulların ise gelişmekte ve İç Denetim Birimi ile daha aktif ve etkin bir iletişim içinde olmaya çalıştıklarını göstermektedir²¹⁷.

TCMB'nin mevcut Denetleme Kurulunun kimlik ve işlevinin uluslararası en iyi uygulamalar ve Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi²¹⁸ paralelinde yeniden düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda uluslararası ve diğer merkez bankalarındaki uygulamalara paralel bir şekilde TCMB Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerinin detaylı olarak yer alacağı bir iç düzenleme en kısa sürede yapılmalıdır. Nitekim bu husus Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü uzmanlarınca 2004 yılında yapılan Dışsal Kalite Değerlemesi raporunda²¹⁹ da açıkça belirtilmiş, böyle bir düzenlemenin iç denetçilerin bağımsızlıklarını artıracığı öngörülmüştür. TCMB Denetleme Kurulu için yapılacak bu yönde bir düzenlemede²²⁰;

²¹⁷ Bahadır, a.g.e., s.13.

²¹⁸ Madde: 2060/1-2, **Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi**.

²¹⁹ Ronald J. Ridell, “**Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Kalite Değerleme Programı Çerçevesinde TCMB İç Denetim Fonksiyonu İçin Hazırlanan İç Kontrol Değerleme Anketi**”, Ankara, Haziran 2004, ss.5-6.

²²⁰ Mat Zain, Subramaniam ve Stewart, a.g.e., s.7.

- İç denetçilerce risk, kontrol ve kurumsal yönetim konuları ile ilgili hazırlanan denetim raporlarının doğrudan Denetleme Kuruluna sunulması,
- TCMB'nin iç, dış ve diğer (Meclis Denetimi vb. konularda) ilgili denetim organları tarafından denetimi sırasında denetçiler arasındaki işbirliği ve eşgüdümün Denetleme Kurulu tarafından sağlanması,
- Kurul tarafından iç denetim yönetmeliğinin periyodik aralıklarla (yılda bir kez gibi) gözden geçirilmesi ve onaylanması,
- İç Denetim Genel Müdürünün düzenli olarak, denetçilerin ise gerektiğinde Denetleme Kurulu ile bir araya gelerek kurumun risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve düzenlemelere uyumu ile denetim, iç kontrol ve kurumsal yönetim alanındaki uluslararası en iyi uygulamalar konusunda görüş alışverişinde bulunması,
- Mevcut organizasyon yapısının iç denetçilere standartlarda belirtilen bağımsızlık ve tarafsızlığı sağladığından emin olunması amacıyla iç denetim genel müdürü ile denetleme kurulunun eşgüdüm içerisinde çalışması,
- İç Denetim Genel Müdürünün göreve başlatılması, göreve atanması ve görevden azledilmesi ile ilgili kararların Denetleme Kurulunun bilgi ve onayıyla verilmesi,
- Risk esaslı hazırlanan yıllık denetim planının gözden geçirme ve onay için Denetleme Kuruluna sunulması,
- İç denetçilerin planda belirtilen kapsam ve bütçe dahilinde çalışıp çalışmadığının düzenli aralıklarla Denetleme Kurulu tarafından izlenmesi ve gözetilmesi, planın herhangi bir sebeple

uygulanmadığı durumlarda Kurul tarafından yapılacakların (ilk aşamada Başkan ve Banka Meclisinin, aykırılıkların devam etmesi durumunda ise genel kurulun haberdar edilmesi gibi) ve alınacak önlemlerin belirlenmesi,

- İç Denetim Biriminin, TCMB çalışanlarının iç kontrol sisteminin işleyişi ile ilgili şikayetlerinin ya da suiistimal, yolsuzluk vs. gibi bildirimlerinin gizlilik çerçevesinde incelenmesi ve sonuca bağlanması için Denetleme Kurulunun gözetim ve koordinasyonunda gerekli sistemi oluşturması,
- Denetleme Kurulunun Genel Kurula sunulmak üzere hazırlayarak Banka Meclisine sunduğu raporda, İç Denetim Biriminin faaliyetlerinin, Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartlarına uygun bir şekilde yürütüldüğü konusunda güvence vermesi,
- İç Denetim Biriminin her 5 yılda dışsal ve düzenli olarak da içsel kalite değerlemesinden geçirilmesi konusundaki takip sorumluluğunun Denetleme Kuruluna ait olması,
- Kurum bünyesindeki çeşitli organlar arasında çıkabilecek çıkar çatışmalarının çözümü ve Kuruma ait önemli bilgilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi konusunda Denetleme Kurulunun yetki sahibi olması,
- İç Denetim Biriminin talep edilmesi halinde Denetleme Kuruluna danışmanlık hizmeti vermesi,

konularına²²¹ yer verilmesinin gerek TCMB’de kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması gerekse iç denetim biriminin bağımsızlığının güçlendirilmesi açısından gerekli olduğu düşünülmektedir.

3.2.3. İç Denetim Birimi, Organizasyonu ve Mesleki Yetkinliğin Sağlanmasına Yönelik Prosedür

TCMB İç Denetim Birimi; Banka Meclisi’nin 22 Ekim 2002 tarih ve 8345/17944 sayılı kararı ile kurulmuş, TCMB İç Denetim Yönetmeliği Banka Meclisi’nin 24 Aralık 2002 tarihli kararıyla yürürlüğe girmiş, Resmi Gazetenin 20.9.2006 tarihli sayısında yayınlanmıştır²²². Birim, hiyerarşik açıdan İdare Merkezindeki operasyonel ve idari birimler (mevcut TCMB İdare Merkezi organizasyon yapılanmasında operasyonel ve idari birimler genel müdürlük olarak adlandırılmaktadır) ile eşit düzeyde bir Genel Müdürlük olarak kurulmuştur.

TCMB bünyesinde modern bir iç denetim fonksiyonunun oluşturulmasına ilişkin 2005 yılı TCMB Faaliyet Raporunda yer alan ifade²²³ şu şekildedir:

“TCMB iç denetim fonksiyonunun uluslararası kabul gören standartlar ve en iyi uygulamalar paralelinde yeniden yapılandırılması için Banka’nın risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin sistematik yaklaşımlar kullanılarak değerlendirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla Banka’nın hedeflerine 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, 2004-2005 Denetim Planı çerçevesinde denetimlerini sürdürmüştür.”

²²¹ IIA, **Audit Committee Briefing, Internal Audit Standards: Why They Matter?**, Florida: IIA Publications, 2003, s.3.

²²² 04 Haziran 2007 tarihinde söz konusu yönetmeliğin 2 maddesinde küçük bir değişiklik yapılmıştır.

²²³ TCMB, **2005 Yılı TCMB Faaliyet Raporu**, Ankara, 2006 ss.168-169.

Yukarıdaki ifadelerden;

- TCMB bünyesindeki iç denetim fonksiyonunun kabul görmüş standartlar ve en iyi uygulamalar paralelinde yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulduğu,
- Bu yapılandırma çerçevesinde oluşturulan Birimin, uluslararası alanda genel kabul görmüş iç denetim tanımında da yer verilen Kurumun iç kontrol, risk yönetimi ve yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmeye başladığı,
- Temel amaçlarının Kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak ve Kuruma değer katmak olduğu

anlaşılmaktadır. 2002 yılı sonunda "*Hata bulucu ve cezalandırıcı*" klasik yaklaşımdan uzak kurum yönetiminin danışmanı, stratejik akıl ve çözüm ortağı haline dönüşmesi amaçlanarak kurulan İç Denetim Biriminin bu çalışmanın 2.4. ve 2.5. no'lu bölümlerinde bağımsızlık açısından örnek birer model olarak açıklanan Amerikan New York Merkez Bankası (FEDNY) ya da Avrupa Merkez Bankasındaki uygulamalara benzer şekilde sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Buna göre mevcut yapı içerisinde TCMB İç Denetim Biriminin idari olarak;

- İcra, politika ve stratejiden aynı anda sorumlu olan TCMB Başkanı yerine doğrudan Banka Meclisine bağlanması,
- Buna ilaveten birimin faaliyetlerinin organizasyonu, takibi, kurum içi birim ve organlar ile kurum dışı (örneğin dış denetçiler) iletişiminin Denetim Komitesi tarafından gerçekleştirilmesi ile Banka Meclisine Denetleme Kurulu üzerinden raporlama yapması

en uygun çözüm olacaktır. Bununla birlikte TCMB bünyesinde halen klasik denetim yaklaşımı çerçevesinde uygunluk denetimi gerçekleştiren bir başka birim daha bulunmasının ve bu birimin görev tanımları içerisinde aralarında iç denetimin de bulunduğu TCMB'deki

tüm Birim, Şube ve Temsilcilik işlemlerinin bulunmasının, TCMB iç denetim biriminin bağımsızlığı açısından bir risk unsuru olduğu düşünülmektedir.

TCMB iç denetim fonksiyonunun yasal düzenlemeleri, teknik açıdan Uluslararası İç Denetim Enstitüsünün En İyi Uygulama Rehberindeki (IIA Shell) tanımlar dikkate alınarak hazırlanmış olup Avrupa Merkez Bankası (AMB), Uluslararası Takas Bankası (BIS) ve dünya merkez bankaları iç denetim birimlerinin yönetmelikleri ile büyük ölçüde paralellik arz etmektedir.

TCMB bünyesinde uluslararası standartlarla uyumlu bir iç denetim fonksiyonunun oluşturulması, 2002 yılı niyet mektubu çerçevesinde IMF'e verilen taahhütler arasında da yer almaktadır²²⁴. Bu taahhüt çerçevesinde Birimin kuruluşu ve çalışması ile ilgili gelişmeler 2005 yılında IMF uzmanları tarafından gözden geçirilmiş ve “*yapısal kriterin sağlandığı*” şeklinde değerlendirilmiştir²²⁵.

İç denetim biriminin kurulma çalışmaları ile ilgili önemli bir nokta da şudur: TCMB Yönetimi, İç Denetim Biriminin kuruluşunun ve altyapısının oluşturulma çalışmaları sırasında 2004 yılı içinde iç denetim adına gerçekleştirilen çalışmalar ve gelişim planının uluslararası uygulamalar ve standartlarla ne derece örtüştüğünü öğrenmek amacıyla bir Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Kalite Değerlendirme uzmanını bağımsız bir değerlendirme yapmak üzere TCMB'ye davet etmiştir. Söz konusu uzman tarafından hazırlanan raporda Birimin mevcut çalışmaları ve gelişme planı değerlendirilmiş ve “*mükemmel*” notu verilmiştir²²⁶.

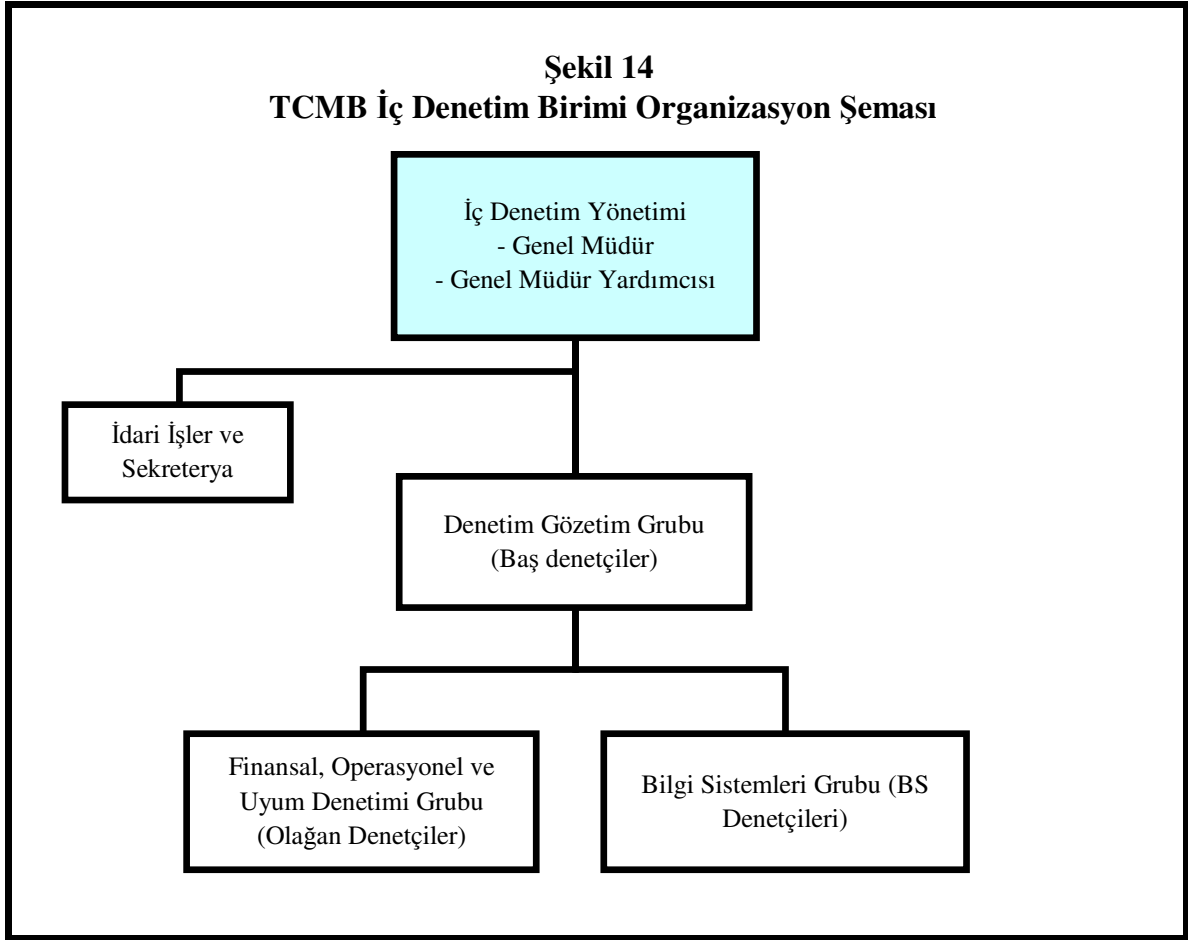
Birim insan kaynağının oluşturulması amacı ile 2003 ve 2005 yıllarında iki sınav açılmış ve bu sınavlarda başarı gösteren 13 Denetçi Yardımcısı göreve başlamıştır. Eylül 2007 itibarıyla Birim Genel Müdür, 1 Genel Müdür Yardımcısı, 4 Baş denetçi, 2 Denetçi, 13 Denetçi Yardımcısı ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

²²⁴ IMF, **IMF Niyet Mektubu**, 2002.

²²⁵ IMF, **Gözden Geçirme Dokümanı**, 2005.

²²⁶ Ridet, **a.g.e.**, s.5.

Birim iç kontrol, risk yönetimi ve yönetsel süreçlerin denetimlerini gerçekleştirmek üzere Olağan Denetim Grubu ve bilgi sistemleri denetimlerini gerçekleştirmek üzere Bilgi Sistemleri Denetim Grubu olarak 2 grup halinde çalışmakta olup mevcut organizasyonel yapı aşağıdaki 14 no'lu Şekilde gösterilmiştir:



Kaynak: Çalışmada Kullanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

TCMB'de denetçiliğe yükselmek için denetçi yardımcısı olarak Bankada en az üç yıl çalışmış olmak yanında Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından yapılan “uluslararası iç denetçi sınavı”nda (olağan denetim grubu için) ya da Bilgi Sistemleri Denetimi ve Kontrolü Birliği tarafından yapılan “uluslararası bilgi sistemleri denetçisi

sınavı”nda (bilgi sistemleri denetim grubu için) başarılı olunması şarttır²²⁷. 2007 yılı Temmuz ayı itibarıyla İç Denetim Biriminde halen 14 adet CIA, 3 adet CISA ve 2 adet CCSA (Certification in Control Self-Assessment) yani Kontrol Öz Değerleme Sertifikasına sahip personel görev yapmaktadır.

Bunun dışında TCMB’de, kuruluşundan itibaren iç denetçilerin eğitimine büyük önem verilmiştir. Daha önce ifade edilen Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü kalite değerlendirme uzmanı Ronald J. Ridel’in Haziran 2004 yılında hazırladığı raporda denetçilerin eğitimine ilişkin önemli bir takım öneriler yapılmış, söz konusu önerilerin tamamı Birim Yönetimi tarafından dikkate alınarak iç denetçiler için detaylı eğitim programları hazırlanmış ve uygulanmıştır. Söz konusu eğitim programı dahilinde iç denetçilerce alınan eğitimler arasında doğrudan mesleki gelişim ile ilgili olan İç Kontrollerin Değerlenmesi: COSO Yaklaşımı (2005), Denetim Yazılımı (Auto Audit) Kullanıcı Eğitim Programı (2004), Operasyonel Denetim (2005), Analitik Denetim Yaklaşımı (2006), Kurumlarda Risk Yönetimi (2006) ve Kontrol Öz Değerleme Modeli ve Uygulama (2006), liderlik ve yöneticilik ile ilgili Koç ve Danışman Olarak Yönetici (2006), Liderlik (2006) gibi eğitimler yanında Denetçiler için Yaratıcı Problem Çözme Teknikleri (2006) gibi modern denetim yaklaşımında denetçilerden beklenen katma değerın sağlanmasına yönelik eğitimler de vardır.

3.2.4. Denetim Planının Hazırlanması

TCMB'nin tüm birim ve şubelerinin etkinliklerini ve bu birim ve şubelerin denetim sıklığını gösteren esnek ve uygulanabilir risk odaklı denetim planları yapmak ve geliştirmek, denetim planlarında tanımlanan risklerin ölçülmesini sağlamak, denetim planlarını Başkanın onayına sunmak Birimin görevleri arasındadır. TCMB’de iç denetim biriminin kurulmasıyla birlikte, Bölüm 1.2.3 ve 1.2.4’te detaylı olarak anlatılan risk odaklı modern iç denetim anlayışına²²⁸ geçilmiştir. Türkiye’de iç denetim mesleği açısından görece yeni bir alan olduğu dikkate alınarak 2004 yılı içerisinde TCMB İç Denetim Birimi tarafından TCMB'nin risk haritasının çıkarılması ve bu haritaya bağlı olarak risk bazlı bir denetim planının geliştirilmesi

²²⁷ TCMB, İç Denetim Yönetmeliği, md.44.

²²⁸ Bank Of Canada, a.g.e., s.9.

için uluslararası bir bağımsız denetim şirketi ile çalışılmıştır. Çalışmaya iç denetim alanında uluslararası tecrübesi bulunan uzmanlar da katılmış ve aktif destek sağlamışlardır.

Risk değerlendirme çalışması sırasında ilk olarak TCMB'de mevcut iş süreçleri tanımlanmış, sonrasında TCMB Üst Yönetimi, TCMB'deki tüm İdare Merkezi Birim Yöneticileri ve Ankara Şubesi yetkilileri ile görüşülerek süreçlerdeki risk ve kontroller belirlenmiş, risklerin belirlenmesinde Avrupa Merkez Bankası'nca kullanılmakta olan Çoklu Risk Modeli (Multiplicative Risk Model) baz alınmış, belirlenen riskler analiz edilmiş, puan vermek suretiyle sayısal hale dönüştürülmüş ve sonuçta tüm TCMB'nin risk haritası çıkarılmıştır. Risk haritasına göre yüksek risk içeren süreçler ile düşük risk içeren süreçlerin denetim sıklığı farklı belirlenmiş ve buna göre TCMB'nin denetim planı oluşturulmuştur. Plan TCMB Başkanının onayıyla yürürlüğe girmiştir.

TCMB bünyesindeki mevcut risk değerlendirme çalışmalarının, örneğin Amerikan New York Federal Rezerv Bankasındaki Horizon, Çek Cumhuriyeti Merkez Bankasındaki DIA ya da Fransa Merkez Bankasındaki SIRIS yazılımındaki benzer şekilde TCMB Üst Yönetiminin tüm banka genelindeki, her TCMB birim ve şubesinin ise kendi sorumluluk alanlarındaki iş ve süreçlerle ilgili risk ve kontrol bilgilerine anlık olarak ulaşmasını sağlayacak hale getirilmesinin, iç denetim birimince TCMB genelinde gerçekleştirilen risk değerlendirme çalışmalarını daha etkin ve kurumsal bir hale getireceği düşünülmektedir.

3.2.5. Gerçekleştirilen Denetim Türleri, Raporlama ve Takip Prosedürü

TCMB bünyesinde modern iç denetim yaklaşımı ile birlikte denetim fonksiyonuna getirilen önemli yeniliklerden birisi de denetim konusunda kişisel yaklaşımlardan vazgeçilerek sistematik yaklaşım anlayışına geçilmesidir. Birimin kuruluşu sırasında bu konuya özel önem verilmiş, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün iç denetim tanımına paralel bir şekilde TCMB İç Denetim Yönetmeliğinin "*iç denetimin amacı*" maddesinde "*... Risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek Bankanın amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olur.*" ifadesine yer verilmiştir.

Bu kapsamda kuruluşundan itibaren TCMB iç denetim birimi yönetimince denetimler sırasında herhangi bir denetçinin ihtiyaç duyabileceği belirli bir şablon ve içeriğe

sahip denetim programı, risk ve kontrol matrisleri, çalışma kağıtları, bulgu ve öneri kağıtları, tablolar gibi çok sayıda doküman geliştirilmiş ve denetçilerin kullanımına sunulmuştur. TCMB İç Denetim Birimindeki temel denetim yaklaşımı, uluslararası alanda genel kabul görmüş kurallara dayalı, her detayı bu standartlarla belirlenmiş, ülkeden ülkeye ve merkez bankaları da dahil kurumdan kuruma değişmeyen, iç denetim görevini yapan kişilerde olması gereken kişisel özellikler de dahil tüm detayların tanımlandığı evrensel bir yaklaşımdır.

Bu bölümün girişinde de ifade edildiği üzere iç denetim biriminin kurulması sırasında tamamen Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünce yayımlanan uluslararası iç denetim standartları, etik kurallar ve mesleki uygulama çerçevesi dikkate alınmıştır. Tüm denetim faaliyeti, planlama aşamasından raporlama aşamasına kadar denetim yazılımı aracılığı ile birim yönetimi tarafından gözetlenmekte, sistematik ve disiplinli bir çerçevede aynı işlem için aynı sonuçların çıkması ve aynı sistemle raporlanması sağlanmaktadır²²⁹.

“Kıta Avrupası” ya da “Güney Modeli” olarak adlandırılan ve genelde klasik denetim yaklaşımına yatkın ülke ve kurumlarda modern iç denetim yaklaşımının içeriğinin ve klasik yaklaşıma göre hangi farklılıkları arz ettiğinin ilk önce kurum yönetimi tarafından anlaşılması, daha sonra da bunun kurumdaki birim ve personele anlatılması, bir diğer ifadeyle kurum bünyesinde en üstten en alta kadar iletişiminin yapılması özel önem arz etmektedir. Denetimin iletişimi konusunda TCMB İç Denetim Birimi tarafından da kabul gören ve uygulanmakta olan yaklaşım kurumun dahili ağında (intranet) denetim fonksiyonuna özel bir portal oluşturularak kurum personelinin kullanımına sunulmasıdır. TCMB iç denetim birimi tarafından hazırlanan ve TCMB'nin dahili ağında bulunan portalda modern denetim yaklaşımı, yöntemleri ve usulleri ile ilgili her türlü bilgiye, ayrıca iç denetim konusunda uluslararası en iyi uygulamalarla ilgili bilgiye ulaşılması mümkün kılınmıştır.

Söz konusu portal aracılığıyla henüz TCMB çalışanlarının uzaktan erişim yoluyla kendilerini ilgilendiren denetim, risk ve kontrol çalışmalarına merkezi olarak erişmeleri ya da denetim birimi ile karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmaları mümkün olmamakla beraber

²²⁹ Özbek, a.g.e., s.53.

TCMB'nin hızla sürdürülmekte olan yeni otomasyon çalışmaları çerçevesinde yakın zamanda bu uygulamanın başlaması öngörülmektedir.

Bu çalışma kapsamında incelenen tüm merkez bankalarında olduğu gibi İç Denetim Birimi bünyesinde de halen yapılan denetimlerle ilgili elde edilen tüm bilgi ve belgeler dünya çapında kullanılan, uluslararası nitelikte bir yazılıma (*Auto Audit*) kaydedilmekte, denetim çalışmaları bu yazılım aracılığı ile merkezi olarak takip ve organize edilmektedir.

Yazılım belirli bir an itibarıyla herhangi bir denetçinin hangi denetimi gerçekleştirdiği, denetimin hangi aşamasında olduğu, ne tür bilgi ve belgeler tedarik ettiği ya da kendisi tarafından hangi tür bilgi ve belgelerin hazırlandığı, denetim süresince ast ya da üstüyle hangi bilgi ve belgeleri paylaştığı, paylaştığı bilgi ve belgelerle ilgili ne tür geri bildirimler aldığı, başlama ve bitiş süreleri, hazırlanan denetim programı, risk ve kontrol çalışmaları, taslak ve final raporların izlenmesine imkan verdiği gibi denetimler sırasında herhangi bir denetçinin ihtiyaç duyabileceği belirli bir şablon ve içeriğe sahip denetim programı, risk ve kontrol matrisleri, çalışma kağıtları, bulgu ve öneri kağıtları, tablolar gibi hemen hemen tüm dokümanların merkezi olarak ulaşılabildiği modern bir denetim yazılımıdır. Ayrıca İdare Merkezi dışında örneğin TCMB Şubelerinde yapılacak denetim faaliyetlerinin yine yazılım aracılığı ile takip ve organize edilmesi için yazılım bünyesinde gerekli araçlar da bulunmaktadır.

Denetim alanındaki gelişmeler ve en iyi uluslararası uygulamalar konusunda TCMB Başkanının düzenli ve sürekli biçimde bilgilendirilmesi Birimin asli görevlerinden birisidir. TCMB iç denetim birimi tarafından her yıl dünyadaki diğer merkez bankalarının iç denetim birimleri ziyaret edilmekte ya da bu birimlerce hazırlanan eğitim, seminer ve benzeri programlara katılarak Birim çalışanlarının modern denetim uygulamaları konusunda güncel tutulması sağlanmaktadır. Bunun dışında modern denetim uygulama ve programları konusunda dünya üzerinde genel kabul görmüş iç denetim internet sitelerine aboneliklerle erişim sağlanarak iç denetçilerin denetim konusundaki yeniliklere en kısa yoldan erişimi sağlanmıştır.

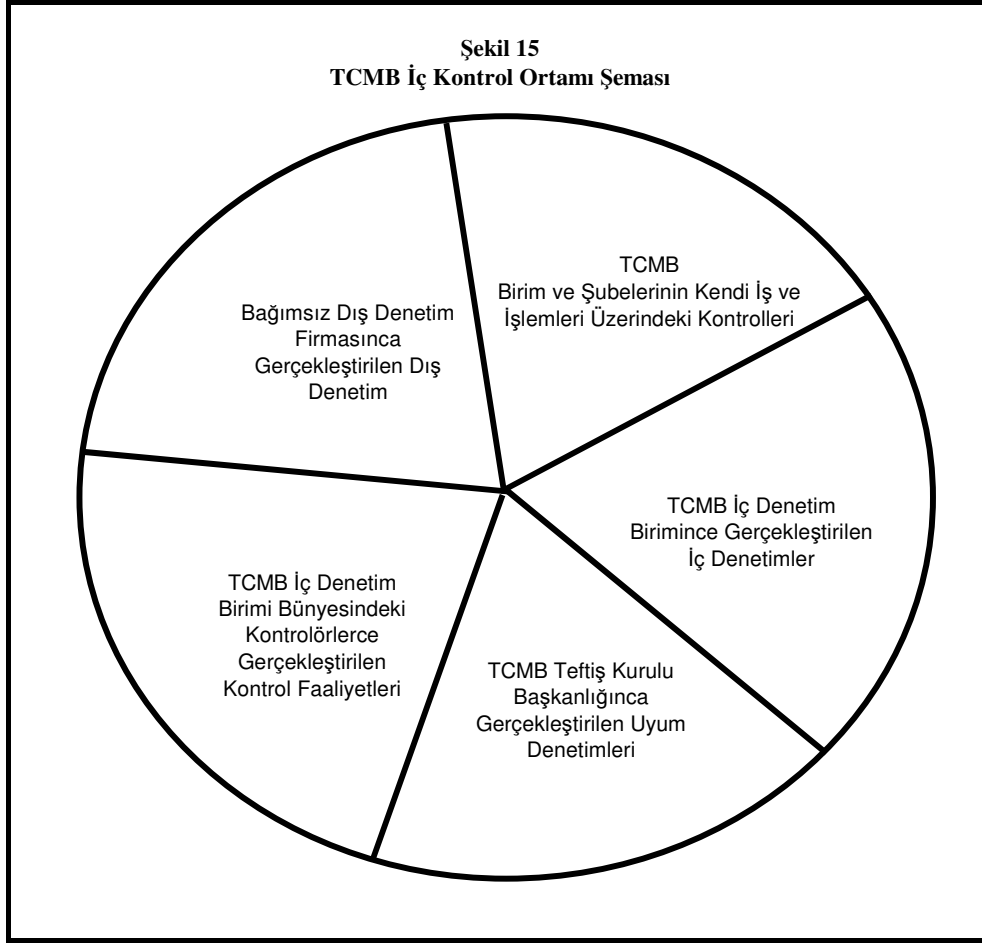
İç denetim yönetmeliğinin "*iç denetimin amacı*" başlıklı maddesinde; "*iç denetim; Bankanın her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek ve Bankaya değer katmak*

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” denilmektedir. Tanımdaki ifadelerin, iç denetim mesleğinin gelişmesine uluslararası düzeyde en fazla destek veren Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün ilk olarak 1999 yılında ortaya çıkardığı ve her yıl düzenli aralıklara gözden geçirdiği “iç denetim” tanımı ile neredeyse birebir örtüştüğü görülmektedir: Her iki tanımda da;

- İç denetim faaliyetinin kapsamında, faaliyet denetimi ile birlikte gelişme ve iyileştirme de ön plandadır.
- İç denetim faaliyetinin kapsamına Bankaya değer katılması ve danışmanlık hizmeti verilmesi de ilave edilmiştir.
- İç denetim biriminin görev alanı klasik denetim anlayışının ötesinde risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi olarak ifade edilmiştir.
- Denetimler sırasında kişisel yöntem ve yaklaşımlardan ziyade sistematik ve disiplinli yaklaşımlar geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır.
- Uygun değerlendirme kriterleri geliştirmek suretiyle Bankanın iç kontrol süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi iç denetçilerin temel görevlerinden birisidir. Bu değerlendirme yapılırken temel amaç;
 - Finansal ve operasyonel bilgilerinin doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliği,
 - Operasyonların etkinliği ve verimliliği,
 - Aktiflerinin korunması,

- Kurallara, anlaşmalara, talimat ve mevzuata uygunluğu sağlamaktır²³⁰.

İç denetçiler tarafından TCMB'deki iç kontrol sistem ve süreçleri üzerinde yapılan denetimler TCMB'nin 5 bileşenden oluşan mevcut iç kontrol yapısının birinci ayağıdır. TCMB iç kontrol yapısı 15 no'lu Şekilde sunulmuştur:



²³⁰ Görüldüğü üzere, bu çalışma kapsamında incelenen Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, Avrupa Merkez Bankası, ve Çek Cumhuriyeti Merkez Bankasına benzer şekilde TCMB tarafından da iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sırasında başta COSO olmak üzere uluslararası alanda genel kabul görmüş iç kontrol modellerinde yer alan temel amaçlar baz alınmıştır.

Şekil 15’den de görüldüğü üzere, TCMB iç kontrol yapısındaki aşamalardan ikincisi TCMB birim ve şubelerinin kendi iş ve işlemleri ile ilgili uyguladıkları kontrollerdir. Merkez Bankalarının konumları gereği sistemin son likidite tedarikçisi olan, buna bağlı olarak yüksek düzeyde maddi değerlerin ve operasyonların sorumluluğunu taşıyan, bu sebeple de imaj ve itibarlarına çok daha fazla önem veren kurumlar oldukları bilinmektedir. Bu durum genelde merkez bankalarının, gerçekleştirdikleri iş ve işlemlerde sıkı bir kontrol ortamına sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır ki, aynı durumun TCMB için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu, halen TCMB bünyesindeki kontrol uygulamalarının tüm kurum bünyesine yaygın, kurumsal ve sistematik bir yöntem ya da modele dayanmıyor olmasıdır.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde bahsedilen ve kısa adı COSO olan risk ve iç kontrol uygulamalarında uluslararası alanda kabul gören çalışmalara sahip Treadway Komisyonuna Sponsor Komite tarafından 2004 Eylül’ünde yayımlanan Şirketlerde Kurumsal Risk Yönetimi Çerçevesinin (Enterprise Risk Management Framework) TCMB’de kurumsal risk yönetimi çalışmalarının başlatılması için son derece uygun bir model olduğu düşünülmektedir.

Nitekim aynı husus 2004 yılında TCMB iç denetim biriminin kuruluş faaliyetlerini değerlemek üzere Türkiye’ye gelen Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü kalite değerlendirme uzmanı tarafından da önerilmiştir²³¹. Kurumlarda risk yönetim sürecine geçişin öncülüğünün risk ve kontrol konusundaki farkındalıkları ve uzmanlıkları sebebiyle çoğunlukla kurumların iç denetçileri tarafından yapıldığı gözlenmektedir. Diğer merkez bankalarından belki de daha ileri bir uygulama olarak halihazırda TCMB iç denetim birimi öncülüğünde uluslararası iç kontrol sertifikasına sahip denetçilerin de bulunduğu dikkate alınarak risk ve kontrol öz değerlendirme programının yakın bir gelecekte TCMB’de de başlatılacağı öngörülmektedir.

TCMB bünyesindeki kontrol ortamının üçüncü ayağı halen TCMB bünyesinde iç denetim birimine bağlı olarak faaliyet gösteren ve temelde Banka işlemlerinin mevzuata uygunluğu, Banka nezdinde kıymetlerin saklandığı kasalardaki nakdi ve aynı kıymetlerin

²³¹ Ridet, a.g.e., s.8.

mevcudiyetlerinin kayıtlara uygunluğu, kıymet saklanan yerlere giriş-çıkışların kontrol altında tutulması amacıyla oluşturulmuş kontrolör faaliyetleridir. Mevcut haliyle temelde iç kontrol faaliyeti yürüten, özellikle kıymet saklanan yerlere giriş-çıkış anlamında operasyonel bir takım yetkileri bulunan ve TCMB iç kontrol sisteminin önemli bir parçası olarak görülen kontrolörlerin operasyonel herhangi bir görev ve yetkisi ol(a)mayan iç denetim birimine bağlı olarak çalışmalarının doğru bir uygulama olmadığı düşünülmektedir.

Bu uygulamaya devam edilmesinin öngörülmesi halinde, söz konusu kontrolörlerin uluslararası alanda genel kabul görmüş iç kontrol modelleri çerçevesinde risk ve kontrol öz değerlemesi sertifikası almaları da sağlanarak Banka bünyesinde iç denetim fonksiyonundan ayrı olarak örgütlenecek bir iç kontrol birimi ya da bu bölümün sonlarında açıklanacak olan mevzuata uygunluk üzerine odaklanmış bir "*uygunluk ofisi*"nin altında çalışmalarının daha uygun bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Ancak Türk bankacılık sektöründeki iç kontrol uygulamalarına yer verildiği 2.2.3. no'lu bölümde de belirtildiği üzere iç kontrol faaliyetleri için ayrı bir birim kurulmasının öngörülmesiyle birlikte diğer Banka çalışanları nezdinde iç kontrol sorumluluğunun iç kontrol birimlerinde olduğu şeklinde yanlış bir izlenim doğmasına da kesinlikle izin verilmemelidir. Bu amaçla iç kontrol biriminin oluşturulmasının hemen ardından Banka nezdinde en üstten en alta kadar tüm çalışanların verilecek eğitimler, atölye çalışmaları gibi yöntemlerle risk ve kontrol kavramları konusundaki farkındalıklarının artırılması ve bu şekilde çalışanların yürüttükleri faaliyetlere ilişkin riskleri gelişen ve değişen şartlar karşısında sürekli olarak belirlediği, analiz ettiği, değerlendirdiği ve gerekli kontrolleri oluşturduğu -kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi- şeklinde bir yapıya geçilmelidir.

Kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi modelini ilk kez 1980'li yıllarda uygulayan ve bu uygulamanın dünyada yaygınlaşmasında öncü konumunda olan kurumlardan Kanada Merkez Bankası, "*Risk Odaklı İç Denetim ve Dinamik Kontrol Değerlemesi*" adı ile kendi tecrübelerini aktardığı dokümanında kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi uygulamasının çok önemli fayda ve avantajları olduğunu ifade etmektedir. Söz konusu faydalar aşağıda 9 no'lu Tabloda gösterilmiştir:

Tablo 9

No	Kendi Kendine (Öz) Kontrol Değerlemesi Uygulamasının Faydaları
1	Hesapverilebilirliği, Katılımı ve Desteği Artırması
2	Dengeli Bir Kontrol Değerlemesi Yapılmasına İzin Vermesi
3	Yapıcı Olmayan Direncin Kırılmasını Sağlaması
4	Somut Olmayan Kontrollerin de Varlığını Dikkate Alması
5	Denetim Fonksiyonunun Etkinliğini Artırması
6	Günlük İş ve İşlemlerle İlgili Büyük Tablonun Görülmesine İmkan Tanınması
7	Çalışanların Denetim Kavramı İle İlgili Algısına Olumlu Etki Yapması
8	Şirket ya da Kuruma Değer Katması
9	Denetime Kıyasla Daha Zevkli Bir Süreç Olması

Kaynak: Bank Of Canada, **Risk-Based Internal Auditing and Dynamic Control** Assessment: Revolutionizing Internal Audit Services, CSA Library Series, 1998-1, s.23.

Görüldüğü üzere, kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi uygulaması ile desteklenmiş bir iç denetim faaliyeti, merkez bankalarında etkin ve verimli bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasına önemli katkılarda bulunabilmektedir.

TCMB bünyesindeki iç kontrol yapısına dönülecek olursa, TCMB Teftiş Kurulu Başkanlığınca genelde TCMB Şube iş ve servisleri üzerinde odaklanan ve klasik yaklaşıma göre gerçekleştirilen uygunluk denetimlerinin kontrol yapısının bir diğer ayağını oluşturduğu görülmektedir.

Söz konusu Birimin temel görevi *"TCMB İdare Merkezi Birimleri (Yurt dışı Temsilcilikleri dahil) ve Şubelerdeki servislerde gerçekleştirilen işlem ve çalışmaların, TCMB Kanunu ve Esas Mukavelesi ile diğer ilgili kanun, karar, tebliğ, yönetmelik, talimat ve emirlere göre yapılıp yapılmadığının teftiş edilmesidir"*²³².

Anlaşılacağı üzere, Teftiş Kurulunun temel görev ve amacı TCMB'nin geçmişteki iş ve işlemlerini inceleyerek bu işlemlerin yapıldığı an ya da dönemde geçerli olan iç ve dış

²³² TCMB, **Teftiş Kurulu Yönetmeliği**, Ankara, 1999, md.2.

mevzuata uygunluğun ortaya çıkarılmasıdır. Uluslararası Mutabakat Bankası BIS'in Muhasebe Alt Komitesi tarafından 2001 ve 2002 yıllarında Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Avusturya ve Singapur sınırları dahilindeki 71 bankacılık gözetim kurumu ve banka nezdinde yaptığı ve sonuçlarını 2002 Ağustos'unda yayımladığı *"Bankalarda iç denetim ve gözetimci kurumların iç denetçilerle ilişkisi"* başlıklı kapsamlı anketin gösterdiği sonuçlardan birisi de şöyle ifade edilmiştir: *"Anket sonuçları göstermiştir ki Bankalarda mevzuata uygunluk konusunun iç denetimden ayrı örgütlenmiş, salt uygunluk üzerine çalışan bir uygunluk ofisi tarafından gerçekleştirilmesi yönünde artan bir eğilim gözlenmektedir. Yakın zamanda yaşanan Banka iflasları ve BIS'in Ekim 2001'de yayımladığı "Müşterilerin Bilgi ve Kayıtlarının Detaylı İncelenmesi" (customer due dilligence) başlıklı çalışmalar göstermektedir ki bankaların yasal düzenlemelere tam olarak uyulmasını sağlayacak içsel mekanizmalara sahip olmaları büyük önem arz etmektedir."*

Bu kapsamda halen TCMB bünyesinde faaliyet gösteren Teftiş Kurulu Başkanlığının TCMB açısından BIS dokümanında bahsedilen mevzuata uygunluk üzerine odaklanmış bir *"uygunluk ofisi"*nden beklenen fonksiyonu yerine getirdiği görülmektedir.

TCMB iç kontrol yapısının son ayağı Banka bünyesinde gerçekleştirilen bağımsız dış denetim faaliyetleridir. 1211 sayılı TCMB Kanununda 25 Nisan 2001 tarihinde yapılan bir değişiklik ile TCMB'nin, bilanço, kar ve zarar hesaplarının bağımsız dış denetim kuruluşlarınca denetlenmesi mümkün hale getirilmiş olup TCMB, 2002 yılından bu yana her yıl bağımsız dış denetimden geçmektedir.

TCMB'nin yapısı gereği güçlü bir iç kontrol yapısına sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte iç kontrol, risk, kurumsal yönetim ve denetim konusunda dünya ve Türk Bankacılık sektöründeki en ileri uygulamalar ve halen TCMB iç kontrol değerlendirme çalışmalarında kullanılan COSO vb. modeller baz alınarak yazılı bir iç kontrol düzenlemesi (Yönetmelik vb. şekilde) hazırlanmasının, TCMB'nin her kademesindeki yönetici ve personelin iç kontrol ortamının etkinleştirilmesindeki rollerinin belirlenmesi ve iç denetçilere iç kontrol değerlemesi çalışmalarında rehberlik etmesi açısından uygun olacağı düşünülmektedir.

TCMB'de iç denetçilerin bir diğer temel görevi de yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesidir. Dünya üzerinde Fransa gibi bazı merkez bankalarında yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi halen denetimlerin kapsamına dahil edilmemektedir. Kıta Avrupası ya da Güney Modeli olarak adlandırılan ve temelde denetimin yönetimin bir fonksiyonu olmaktan çok, Yönetimden bağımsız bir fonksiyon olarak görülmesinden kaynaklanan bu yaklaşım, iç denetim birimince yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin denetim kapsamına alınmasıyla TCMB açısından değiştiği görülmektedir.

İç denetim yaklaşımı çerçevesinde TCMB'ye getirilen önemli değişikliklerden birisi de “birim bazlı denetim”den “süreç bazlı denetim” anlayışına geçilmesidir. Birim bazlı anlayışla gerçekleştirilen denetimlerin kurumun süreçlerinin tamamı hakkında bilgi sahibi olunmasını mümkün kılmadığı bu çalışmanın 1 no'lu bölümünde belirtilmiş idi. Son yıllarda bankacılık sektöründe meydana gelen zararların sebeplerinin araştırıldığı BIS'in Bankacılık sektöründeki iç kontrol sistemlerine ilişkin çerçeve dokümanında²³³,

- Mevcut (klasik) denetim yaklaşımlarının, kurum faaliyetlerinin değerlendirilmesinde etkin bir kaynak olmakla beraber Bankacılık sektöründeki yetersizliklerin teşhisinde etkin olamadığını,
- Bu yetersizliklerin temelde, denetimlerin parçalı gerçekleştirilmesi, iş sürecinin tamamı hakkında fikir sahibi olunmaması, ortaya çıkan problemlerin yeteri kadar takip edilmemesi şeklindeki 3 faktörün bileşiminden kaynaklandığı,
- Parçalı ya da bölünmüş denetim yaklaşımında temel olarak iç denetim programlarının aynı birim, departman ya da coğrafik alan üzerine kurgulanması olduğu ve denetimlerin bu şekilde kurgulanmasının herhangi bir denetçinin, sürecin tamamını anlamasına imkan tanımadığı,

²³³ BIS, **Framework For Internal Control Systems in Banking Organizations**, s.33.

- İşlemlerin en başından sonuna kadar; örneğin bir işlemin başlatılmasından bu işlemin tamamlanarak raporlanmasına kadar geçen sürede yapılanların anlaşılmasını sağlayacak bir denetim yaklaşımının sürecin tamamı hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlayacağı,
- Bu tür bir yaklaşımın ayrıca denetçilere sürecin her adımındaki kontrollerinin yeterliliğini test etme imkanı da tanıyacağı

belirtilmiştir. TCMB'deki iç denetim faaliyetlerinde “*birim bazlı*” klasik anlayış yerine BIS dokümanında da detaylı olarak açıklanan, “*süreç bazlı*” modern denetim anlayışı hakim kılınmıştır.

İç Denetim Yönetmeliği çerçevesinde halen İç Denetim Birimince, TCMB'nin etkinliklerini gerçekleştirmek üzere kullandığı tüm yazılım, donanım ve bilgi sistemlerinin;

- Yeterliliği,
- Etkinliği,
- Bütünlüğü,
- Verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı,
- İzinsiz erişimlere karşı güvenilirliği,
- Amaçlara ulaşmak için uygunluğu

denetlenmektedir. Bu amaçla 2005 yılı içerisinde İç Denetim Birimi tarafından yine uluslararası bir bağımsız denetim şirketi ile çalışılarak TCMB bünyesinde pilot olarak seçilen Bilgi Sistemleri denetim konusu ile ilgili denetim yapılmış, böylelikle TCMB bünyesinde Bilgi Sistemleri denetiminin altyapısı oluşturulmaya başlanmıştır. TCMB’de halen devam etmekte olan Yeni Otomasyon Çalışmaları çerçevesinde Bankanın otomasyon düzeyinin arttığı, bu paralelde bilgi sistemleri denetimlerinin giderek daha fazla önem kazandığı görülmektedir.

TCMB'nin bilanço, kar ve zarar hesapları her yıl bağımsız dış denetim firmalarınca denetlenmektedir. İç denetim çalışmalarının bağımsız dış denetimin kapsamı da göz önüne alınarak gerçekleştirilmesini sağlamak, aralarında bağımsız dış denetimin de bulunduğu diğer kontrol ve izleme fonksiyonları ile koordineli biçimde etkinlik göstermek ve Bankadaki iç denetim ile bağımsız dış denetim arasındaki gerekli eşgüdümü sağlamak için denetim genel müdürünün görevleri arasında sayılmıştır.

Bu çalışmanın 1 no'lu bölümünde modern birçok kurumda denetçilerden denetim yapmasının dışında özellikle kurumun geleceğine ilişkin ileride kullanılması düşünülen yeni teknolojileri, otomasyon projelerini vb. konuları risk ve kontrol odaklı olarak değerlendirerek uygulama öncesi Yönetime görüş vermelerinin beklendiği ifade edilmişti. TCMB iç denetim biriminin kurulması sırasında modern bir iç denetimden beklenen bu yeni işlevin önemsendiği ve Birimin amaç metnine "*Bankaya denetim neticesinde güvence vermek*" yanında "*danışmanlık hizmeti vermenin*" de eklendiği görülmektedir. Bu noktada TCMB iç denetim biriminin örneğin halen TCMB bünyesinde devam eden ve temelde bir yeniden yapılandırma çalışması olan TCMB Yeni Otomasyon Projesine, Elektronik Ödeme ve Mutabakat Sistemlerinin yeni nesil projelerine aktif danışmanlık hizmeti verdiğinin belirtilmesinde fayda bulunmaktadır.

TCMB iç denetim birimi nezdinde tek tip denetim raporlanması yapılmaktadır. Hedef, kapsam, prosedürler, bulgular, öneri ve önlemleri içeren ayrıntılı denetim raporları Birimin doğrudan sorumlu olduğu TCMB Başkanına raporlanmaktadır. Söz konusu raporlar ayrıca kendilerini ilgilendiren bölümler itibarıyla ilgili tüm TCMB birim ve şubelerine de gönderilmektedir.

Bunun dışında mevcut iç denetim düzenlemelerinde denetim etkinliklerinin sonuçları hakkında Başkana, Banka Meclisine ve Denetleme Kuruluna, Başkanlıkça belirlenecek sürelerde bilgi sunulması da Birimin görevleri arasında sayılmış, ancak Birimin Başkanlık dışında adı geçen organlarla raporlama ilişkisinin nasıl kurulacağına ilişkin bir ifadeye yer verilmemiştir.

OECD'ye göre, iyi bir iç denetim uygulaması ancak bulgu ve önerilerle ilgili yönetim tarafından yapılanların denetim birimince takip edilmesiyle mümkün olabilecektir.

Bir denetim raporu ne kadar iyi düzenlenirse düzenlensin, sonuçları hakkında yönetimce herhangi bir aksiyon alınmaması durumunda o kurumun iç kontrol sisteminin risk altında olacağı unutulmamalıdır.

İç Denetim Yönetmeliğine göre denetimlerde saptanan tüm konuların denetlenen birim ve şube yöneticilerine aktarılmasından itibaren iki hafta içerisinde, söz konusu yöneticiler İç Denetim Genel Müdürlüğüne cevap vermekle yükümlüdürler. Bununla birlikte bu çalışma kapsamında incelenen Avrupa Merkez Bankası'ndaki denetim uygulamalarında görülen;

- Önerilerin ayrı bir sayfa halinde her rapora eklenmesi,
- Söz konusu önerileri gerçekleştirmekten sorumlu kişi ve birimlerin isimleri ve öngörülen gerçekleştirme takviminin açıkça belirtilmesi,
- Birimlerin raporu aldıktan sonra önerilerle ilgili aksiyon planı hazırlamak ve gerçekleşme tarihi teklifinde bulunmak üzere iki haftalık bir sürelerinin bulunması,
- Ayrıca "takip denetim"inin Birim bünyesinde ayrı bir denetim türü olarak tanımlanarak takip işlevinin kurumsal hale getirilmesi

hususlarının sektördeki en iyi uygulamalardan olduğu ve TCMB'de de uygulanmasının denetimlerin takibi prosedürünü daha etkin kılacağı düşünülmektedir.

3.2.6. Risk Yönetim Çalışmaları

2007 itibarıyla TCMB bünyesinde Bankanın risk politikasını belirleyen Risk Yönetim Kurulu benzeri bir organ ya da detayları aşağıda belirtilecek olan Piyasalar Gn. Md. Döviz Risk Yönetim Birimi dışında Banka geneline ilişkin bir risk yönetim birimi bulunmamaktadır. TCMB iç denetim birimi tarafından ilk kez 2005 yılında yapıldığı bahsedilen ve 2006 yılında tekrar edilen risk değerlendirme çalışmalarının TCMB genelinde risk yönetimine geçişin ilk basamakları olduğunu söylemek mümkündür.

Halen TCMB Piyasalar Gn. Md. uzmanlarınca etkin yöntemlerle TCMB'nin altın ve döviz rezervlerinin yönetimi çerçevesinde aldığı pozisyonlarda karşılaştığı kur, faiz, kredi, likidite, operasyonel vb. riskler yönetilmekte ya da İşçi Dövizleri Gn. Md. Değerlendirme Md. tarafından işçi dövizleri faaliyetlerine ilişkin operasyonel riskler Birim tarafından geliştirilen yöntemler aracılığı ile kontrol edilmeye çalışılıyor olsa da bu uygulama henüz TCMB'nin diğer iş ve işlemlerine yaygınlaştırılmamıştır. İngiltere Merkez Bankası ile ilgili bölümde de belirtildiği üzere bu çalışma kapsamında incelenen Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, Çek Merkez Bankası ve Fransa Merkez Bankası bünyesindeki idari ve operasyonel birimlerin kendi risk ve kontrollerini kendilerinin belirlediği, analiz ettiği, puan vermek suretiyle sayısal hale dönüştürdüğü ve değerlediği ve buna bağlı kendi kontrol mekanizmalarını kendisinin geliştirdiği risk ve kontrol öz değerlendirme programları uygulanmaya başlamıştır.

3.2.7. İçsel ve Dışsal Kalite Güvence ve İyileştirme Programının Varlığı

İç denetim çalışmalarının sürekli ya da dönemsel olarak gözden geçirilmesine TCMB iç denetim biriminin kurulması çalışmalarında son derece önem verilmiş, denetim çalışmalarının etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini izlemek amacıyla, dönemsel içsel değerlendirme sistemi, sürekli değerlendirme sistemi ve dönemsel dış değerlendirmeyi içeren bir gözetim sisteminin kurulması ve kurulacak sistemin unsurları TCMB iç denetim düzenlemelerinde detaylı olarak yer almıştır. Nitekim yukarıda da bahsedildiği üzere İç Denetim Birimine yönelik ilk dışsal değerlendirme, kuruluş aşamasının hemen ertesinde Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından yapılmıştır. 1312 no'lu uluslararası iç denetim standartlarındaki "*iç denetim faaliyetlerinin en az beş yılda bir kurum dışından vasıflı ve bağımsız bir gözden geçirme uzmanı veya bir gözden geçirme ekibi tarafından kalite güvence değerlendirmesinden geçirilmesi*" hususuna TCMB iç denetim yönetmeliğinde aynen yer verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının henüz Avrupa ortak para alanına girmemiş, Avrupa Merkez Bankaları Sistemine dahil olmamış ve Avrupa Merkez Bankası İç Denetçiler Komitesi ile herhangi bir işbirliği çalışması yapmamış olmasına rağmen yasal altyapı, denetim yaklaşımı, yöntemleri ve uygulama anlamında uluslararası iç denetim standartları ve

etik kurallarına uygunluğu açısından Avrupa Merkez Bankaları Sistemindeki Merkez Bankalarına eşdeğer, bazı konularda daha da ileride olduğu düşünölmektedir.

4. MERKEZ BANKALARI İÇİN ÖRNEK BİR İÇ DENETİM MODELİ

Çalışmanın 2 ve 3 no'lu bölümlerinde sırasıyla örnek olarak seçilen ülke merkez bankaları ve TCMB'deki iç denetim yaklaşımı ve uygulamalarına detaylı olarak yer verilmiştir. Bu bölümde ise modern iç denetim yaklaşımı çerçevesinde merkez bankaları için örnek bir iç denetim modeli önerilecektir. İlk olarak merkez bankaları için modern yaklaşıma göre iç denetim biriminin oluşturulmasının sebebine değinmekte fayda vardır.

4.1 Modelin Amacı

Merkez Bankalarının asli fonksiyonlarına ilişkin süreçlerde modern bir iç denetim yaklaşımı ile şu alanlarda önemli katkıları sağlaması beklenmektedir:

- Yapıları gereği üzerlerinde rekabetçi baskı bulunmayan ve tekel konumunda bulunmaları sebebiyle uygulamalarını kendileri ile aynı durumda olan merkez bankaları dışındaki ulusal ya da uluslararası uygulamalarla karşılaştırma imkanı bulunmayan merkez bankalarında bu eksiklik, modern bir iç denetim biriminin oluşturulması ile giderilebilecektir.
- Denetçilerce asli fonksiyonlara ilişkin karar alma sürecindeki mevcut iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliği bağımsız bir şekilde ve genel kabul görmüş, objektif kriterlere dayalı bir metodoloji çerçevesinde değerlendirileceğinden Banka'nın karar alma mekanizmasının güvenilirliği ve etkinliği artacak, bu durum Merkez Bankasının kredibilitesinin artmasına olumlu katkıda bulunacaktır.
- Bankanın risk yönetimi sisteminin de yeterliliği ve etkinliği denetçilerce değerlendirileceğinden Kurumun imaj, itibar ve kredibilitesini olumsuz etkileyebilecek riskler hakkında üst yönetimin zamanında ve doğru bir şekilde bilgi sahibi olmasını

sağlanacaktır. Bu durum imaj, itibar ve kredibilitiyi olumsuz etkileyebilecek konular hakkında önceden önlem alınmasına ve muhtemel itibar kayıplarının engellenmesine imkan tanıyacaktır.

- Ulusal ve uluslararası en iyi uygulamaların takibinden sorumlu bir fonksiyon olarak iç denetçiler tarafından şeffaflık, hesap verebilirlik ve kurumsal yönetim anlamında Merkez Bankasını daha ileri götürecek uygulamalar konusunda önemli katkı sağlanacaktır.

Belirtilen kapsamda bu çalışmada merkez bankalarının modern iç denetimden azami faydayı sağlamalarına imkan verecek bir model önerilecektir.

4.2 Modelde Kullanılan Kriterler

Merkez Bankaları için etkin bir iç denetim modeli önerisi oluşturulurken esas alınan 3 temel kriter aşağıda 10 no'lu tabloda gösterilmiştir:

No	Kriter
1	Yapılanma ve Raporlamaya Yönelik
2	Yasal Altyapının Oluşturulmasına Yönelik
3	Uygulamaya Yönelik

Kaynak: Çalışmada Kullanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır

Yapılanma ve raporlamaya yönelik kriterler iç denetim fonksiyonunun idari ve fonksiyonel açıdan bağımsızlığının sağlanması amacıyla Kurum içerisindeki organizasyonel yeri ve yapısı ile raporlama yapacağı kanalların ne olması gerektiğine yönelik kriterlerdir. Yasal altyapının oluşturulmasına yönelik kriterler, birimin kuruluşu sırasında baz alınacak yasal düzenlemeler sırasında dikkate alınması gereken hususlara ilişkin kriterlerdir.

Uygulamaya yönelik kriterler ise, Birim kurulduktan sonra denetim çalışmalarında esas alınacak yaklaşım ve metotlara yönelik kriterlerdir.

4.3 Model Kapsamında Önerilen Hususlar

Merkez Bankaları bünyesinde oluşturulacak etkin bir iç denetim biriminin, belirtilen üç kriterin altındaki hususlara uygun olarak yapılanması önerilmektedir:

4.3.1. Yapılanma ve Raporlamaya Yönelik Öneriler

İç Denetim Fonksiyonunun İdari ve Fonksiyonel Açıdan Bağımsızlığının Sağlanması

Son yıllarda yapılan anket çalışmaları merkez bankalarında denetleme kurullarının kurulmasının yaygınlaştığını, mevcut kurulların ise gelişmekte ve iç denetim birimi ile daha aktif ve etkin bir iletişim içinde olmaya çalıştıklarını göstermektedir.

Bu çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği gibi, 1990 ve 2000’li yıllarda dünyada yaşanan büyük çaplı ekonomik krizler, ekonomide kaynak aktarımına aracılık eden ve tamamen güven esasına dayalı işlem yapan finansal kuruluşları ekonominin diğer aktörlerine göre daha fazla etkilemiştir. Krizler, finansal kurumlarda Kurumsal Yönetim konusunun önemi konusundaki farkındalığı artırmış ve gerek ulusal gerekse uluslararası nitelikte çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından Kurumsal Yönetim Prensipları, İlke vb. dokümanlar yayımlanmıştır.

Risk ve Kontrol Öz Değerleme Modelini hazırlayan Treadway Komisyonu, model çerçevesinde denetim komitelerinin değerini vurgulamış ve başta kamu olmak üzere kurumlara tamamen bağımsız yöneticilerden oluşan denetim komiteleri kurmalarını tavsiye etmiştir²³⁴. COSO metninde New York Menkul Kıymetler Borsası NYSE’nin (The New York Stock Exchange) bu tür denetim komitelerini gerekli gördüğü, Menkul Kıymet Aracıları Ulusal Birliği (The National Association of Securities Dealers) kendisine ait ulusal piyasa sistemi olan NASDAQ’a dahil menkul kıymetleri olan şirketler için çoğunluğu bağımsız

²³⁴ COSO, **Internal Control Integrated Framework**, s.86-87.

yöneticilerden oluşan denetim komitelerini gerekli gördüğünü bildirmiştir. Treadway Komisyonu, denetim komitelerinin varlıklarının iç kontrol sistemini güçlendirdiğini, bu tür denetim komitelerine sahip olmanın küçük kurum ve şirketler için bile çok anlamlı olduğunu belirtmektedir.

Bu kapsamda ideal bir Merkez Bankası iç denetim modelinde kurumun en üst organı (Banka Meclisi, Yönetim Kurulu vs.) bünyesinde operasyonel görevi bulunmayan, sadece kurumun denetim, risk ve kontrol sistemlerinin gözetiminden sorumlu olacak Yönetim Kurulu üyelerinin bulunması ya da bu görevin yine en üst organa bağlı ayrı bir komite, kurul tarafından yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Ayrıca söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulun görev ve yetkilerinin detaylı olarak yer alacağı bir düzenlemenin bulunması, böyle bir düzenlemede;

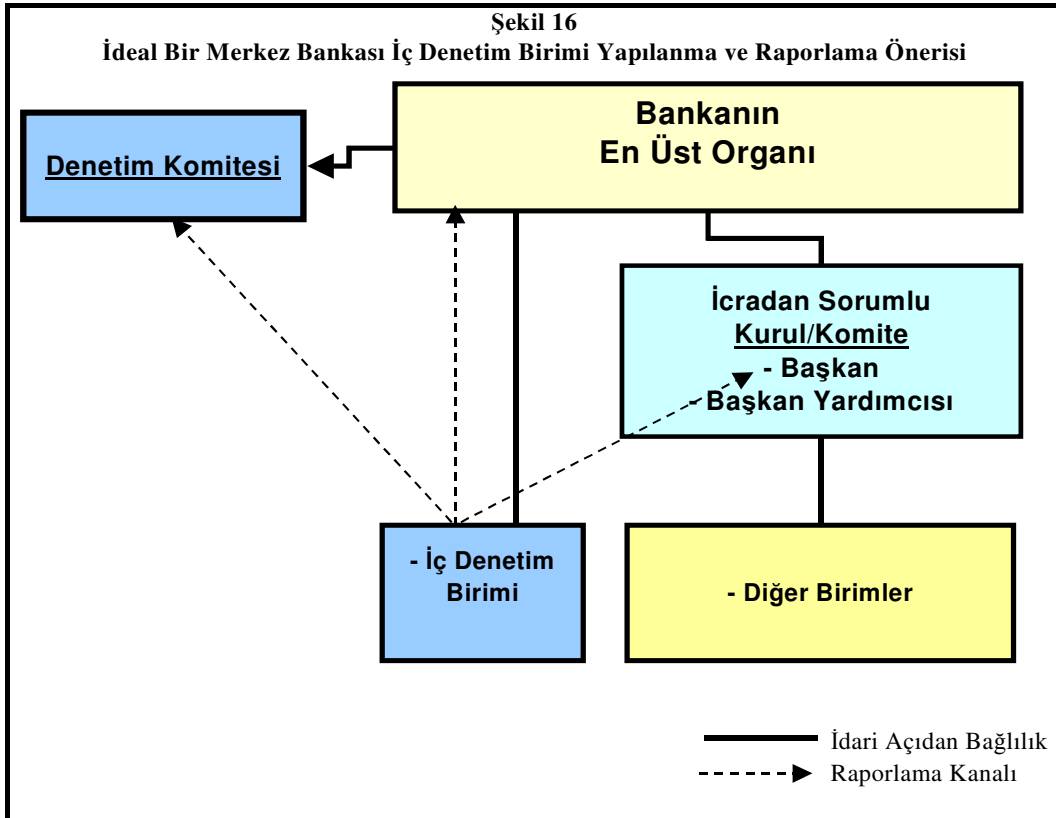
- İç denetçilerce risk, kontrol ve kurumsal yönetim konuları ile ilgili hazırlanan denetim raporlarının doğrudan bu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula sunulması,
- Kurumun iç, dış ve diğer ilgili denetim organları tarafından denetimi sırasında denetçiler arasındaki işbirliği ve eşgüdümün söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurul tarafından sağlanması,
- Söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurul tarafından iç denetim yönetmeliğinin periyodik aralıklarla (yılda bir kez gibi) gözden geçirilmesi ve onaylanması,
- İç Denetim Yöneticisinin düzenli olarak, denetçilerin ise gerektiğinde söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurul ile bir araya gelerek kurumun risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve düzenlemelere uygunluğu ile denetim, iç kontrol ve kurumsal yönetim alanındaki uluslararası en iyi uygulamalar konusunda görüş alışverişinde bulunması,

- İç denetçilere standartlarda belirtilen bağımsızlık ve tarafsızlığı sağladığından emin olunması amacıyla iç denetim yöneticisi ile Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulun eşgüdüm içerisinde çalışması,
- İç Denetim Yöneticisinin göreve başlatılması, göreve atanması ve görevden azledilmesi ile ilgili kararların söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulunun bilgi ve onayıyla verilmesi,
- Risk esaslı hazırlanan yıllık denetim planının gözden geçirme ve onay için söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula sunulması,
- İç denetçilerin planda belirtilen kapsam ve bütçe dahilinde çalışıp çalışmadığının düzenli aralıklarla söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurul tarafından izlenmesi ve gözetilmesi, planın herhangi bir sebeple uygulanmadığı durumlarda Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurul tarafından yapılacakların ve alınacak önlemlerin belirlenmesi,
- İç Denetim Biriminin, çalışanların iç kontrol sisteminin işleyişi ile ilgili şikayetlerinin ya da suiistimal, yolsuzluk vs. gibi bildirimlerinin gizlilik çerçevesinde incelenmesi ve sonuca bağlanması için söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulun gözetim ve koordinasyonunda gerekli sistemi oluşturması,
- Söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulun, Bankanın Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırlayarak üst organa ilettiği raporda, İç Denetim Biriminin faaliyetlerinin, Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartlarına uygun bir şekilde yürütüldüğü konusunda güvence vermesi,

- İç Denetim Biriminin her 5 yılda dışsal ve düzenli olarak da içsel kalite değerlemesinden geçirilmesi konusundaki takip sorumluluğunun söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula ait olması,
- Kurum bünyesindeki çeşitli organlar arasında çıkabilecek çıkar çatışmalarının çözümü ve kuruma ait önemli bilgilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi konusunda söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurulun yetki sahibi olması,
- İç Denetim Biriminin talep edilmesi halinde söz konusu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula danışmanlık hizmeti vermesi,

konularına yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu kapsamda iç denetim birimleri için idari açıdan en etkin yapılanmanın ve raporlama sistematığının Şekil 16'daki gibi olması gerektiği düşünülmektedir.



Kaynak: Çalışmada Kullanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

İç denetim birimlerinin idari açıdan merkez bankalarında çoğu zaman strateji, politika ve icradan eşanlı olarak sorumlu olan Başkan'a bağlı olarak görev yapması yerine idari açıdan doğrudan kurumun en üst organına (Banka Meclisi, Banka Yönetim Kurulu vb. adlarla ifade edilen) bağlı olarak görev yapması ve ayrıca denetim raporlarını Başkan ile birlikte eşanlı olarak doğrudan denetim, risk ve kontrolden sorumlu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula göndermesinin bağımsızlığın sağlanması açısından en etkin uygulama olacağı düşünülmektedir.

İç Denetim Biriminden Ayrı Bir Mevzuata Uygunluk Ofisinin Oluşturulması

Merkez Bankaları bünyesinde yürütülen faaliyetlerin yasal düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesi, iç denetim faaliyetlerinin doğal bir parçasıdır. Bununla birlikte uygunluk konusundaki esas sorumluluğun Banka Yönetimi ve birim yöneticilerine ait olduğu düşünülerek uygunluğun denetimi yanında bu fonksiyon ve buna bağlı sorumluluğun kurum geneline yayılması da önem arz etmektedir. Bu husus birer itibar kurumları olan merkez bankaları için daha da önemli hale gelmektedir. Bu kapsamda Merkez Bankalarında iç denetim biriminden ayrı, sadece mevzuata uygunluk üzerine yoğunlaşmış, uzman bir ofisin oluşturulması önerilmektedir.

Kurumlarda uygunluk fonksiyonunun yerine getirilmesi ile ilgili dünya üzerindeki 3 temel yaklaşımdan Birimlerdeki Uygunluk Görevlileri İle Desteklenmiş Merkezi Birim Yaklaşımının Merkez Bankaları için ideal bir model olduğu düşünülmektedir. Bu modele göre Kurum bünyesinde merkezi bir uygunluk birimi bulunmakta, bunun yanında kurum bünyesindeki diğer birimlerde merkezi uygunluk birimi ile yakın işbirliği içinde çalışan, kendi birimi bünyesinde uygunluk incelemesi gerçekleştiren, tespit ettiği farklılıkları/aykırılıkları merkezi uygunluk birimine raporlayan, uyulması gereken mevcut ve yeni tüm yasal düzenlemeleri takip ederek en kısa sürede Birim Yönetimine duyuran Uygunluk Görevlileri bulunmaktadır.

4.3.2. Yasal Altyapının Oluşturulmasına Yönelik Öneriler

Uluslararası İç Denetim Standartlarına ve Etik Kurallara Tam Uyumun Sağlanması

Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, Avrupa Merkez Bankası, Çek Merkez Bankası, Fransa Merkez Bankası, İngiltere Merkez Bankası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasındaki yasal düzenlemeler ile mevcut iç denetim uygulamaları günümüzde merkez bankalarındaki iç denetim uygulamalarında Uluslararası İç Denetim Enstitüsünce yayımlanan ve sürekli olarak güncellenen uluslararası iç denetim standartlarının tartışılmaz bir şekilde kılavuz olarak kabul edildiğini göstermektedir. Avrupa Merkez Bankasının yasal düzenlemelerini tamamen uluslararası iç denetim standartları ve etik kurallarını dikkate alarak oluşturması, ayrıca denetim yaklaşım ve uygulamalarını da bu standartlar çerçevesinde yürütmesinin, Sistemdeki tüm merkez bankalarının hızlı bir şekilde kendilerini uluslararası iç denetim standart ve etik kurallarına adapte etmesi sonucu doğurduğu görülmektedir.

1940'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletlerinde Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından temelleri atılan modern iç denetim yaklaşımı uzun süredir Amerika New York Federal Rezerv Bankası tarafından da benimsenmekte ve uygulanmaktadır. İdeal bir Merkez Bankası iç denetim modelinde denetim yaklaşımının, yasal altyapının ve uygulamaların Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından yayımlanan iç denetim (nitelik ve performans) standartları ile aynı Enstitü tarafından denetçilerin etik kültürünün geliştirilmesi amacıyla yayımlanan Etik Kuralları ile BIS tarafından 1998 Eylül'ünde yayımlanan "*Bankalardaki İç Kontrol Sistemlerine İlişkin Çerçeve*" dokümanı ile 2001 Ağustos'unda yayımlanan "*Bankalarda İç Denetim ve Gözetleyici Otoritelerin Denetçilerle İlişkisi*" başlıklı dokümanda yer alan prensiplere tam olarak uyumlu olması gerektiği düşünülmektedir.

İç Denetim Fonksiyonunun Tanımında Yer Alacak Temel Unsurlar

Modern denetim yaklaşımı çerçevesinde ideal bir Merkez Bankası iç denetim fonksiyonu tanımında aşağıdaki unsurlara açıkça yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir:

- İç denetimin temel amacı kurum faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmaktır.
- İç denetim bir yandan yaptığı denetimler neticesinde Üst Yönetime güvence verirken diğer yandan da talep edildiği takdirde Yönetimin danışmanlığını yapabilmektedir.
- İç denetimin temel amacı kurumun amaç ve hedeflerine ulaşılmasını sağlamak olup iç denetim bu amaca ulaşılması için kurum bünyesinde oluşturulan risk yönetimi, kontrol ve yönetim sistem ve süreçlerinin etkinliğini değerlendirmekte ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır. İç denetim fonksiyonu faaliyetlerini risk odaklı bir anlayış içerisinde gerçekleştirmektedir.
- İç denetim çalışması, denetçilerin kişisel inisiyatiflerden mümkün olduğu kadar arındırılmış, sistemli ve standart bir hale getirilmiş olan prensip ve yaklaşımlara göre sürdürülmelidir.

Yönetim Süreçlerinin Etkinlik ve Verimliliğinin Değerlendirilmesinin Denetim Kapsamına Alınması

Dünya üzerinde Fransa gibi bazı merkez bankalarında yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi halen denetimlerin kapsamına dahil edilmemektedir. Bu yaklaşımın Kıta Avrupası ya da Güney Modeli olarak adlandırılan ve temelde denetimin yönetimin bir fonksiyonu olmaktan çok, Yönetimden bağımsız bir fonksiyon olarak görülmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. TCMB örneğine benzer şekilde ideal bir Merkez Bankası iç denetim fonksiyonu kapsamına yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesinin dahil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.3.3. Uygulamaya Yönelik Öneriler

Birim Bazlı Denetim Anlayışından Süreç Bazlı Denetim Anlayışına Geçiş

Son yıllarda bankacılık sektöründe meydana gelen zararların sebeplerinin araştırıldığı BIS'in "*Bankacılıktaki iç kontrol sistemleri çerçevesi*" dokümanında bahsedilen,

- Mevcut (klasik) denetim yaklaşımlarının, kurum faaliyetlerinin değerlendirilmesinde önemli bir rol oynamakla beraber Bankacılık sektöründeki yetersizliklerin teşhisinde etkin olamadığı,
- Bu yetersizliklerin temelde, denetimlerin parçalı gerçekleştirilmesi, iş sürecinin tamamı hakkında fikir sahibi olunmaması, ortaya çıkan problemlerin yeteri kadar takip edilmemesi şeklindeki 3 faktörün bileşiminden kaynaklandığı,
- Parçalı ya da bölünmüş denetim yaklaşımında temel olarak iç denetim programlarının aynı birim, departman ya da coğrafik alan üzerine kurgulandığı ve denetimlerin bu şekilde kurgulanmasının herhangi bir denetçinin, sürecin tamamını anlamasına imkan tanımadığı,
- İşlemlerin en başından sonuna kadar; örneğin bir işlemin başlatılmasından bu işlemin tamamlanarak raporlanmasına kadar geçen sürede yapılanların anlaşılmasını sağlayacak bir denetim yaklaşımının sürecin tamamı hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlayacağı,
- Bu tür bir yaklaşımın ayrıca denetçilere sürecin her adımındaki kontrollerinin yeterliliğini test etme imkanı da tanıyacağı

hususları dikkate alınarak ideal bir Merkez Bankası iç denetim yapılanmasında birim bazlı klasik anlayış yerine süreç bazlı modern denetim anlayışının kabul edilmesinin en etkin yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Periyodik Denetim Yaklaşımından Risk Bazlı Denetim Planı Oluşturulması **Yaklaşımına Geçiş**

Klasik yaklaşımda periyodik aralıklarla gerçekleştirilen denetimler, modern yaklaşımda sistematik bir risk değerlendirme yöntemi çerçevesinde objektif olarak gerçekleştirilen risk değerlendirme çalışmasına dayandırılmaktadır. Buna göre ideal bir Merkez Bankası iç denetim modelinde denetimlerin;

- Kurum süreçlerine ilişkin risk ve kontrollerin uygun risk ve kontrol metodolojileri çerçevesinde belirlendiği,
- Analiz edildiği,
- Puan vermek suretiyle ölçüldüğü ve sayısal hale getirildiği,
- Elde edilen sonuçların değerlendirilerek yüksek ve düşük risk içeren süreçlerin denetim sıklığının farklı belirlendiği,

risk bazlı bir denetim planına dayanılarak gerçekleştirilmesinin en etkin uygulama olacağı düşünülmektedir.

Kontrol Odaklı Yaklaşımdan Risk Odaklı Yaklaşımına Geçiş

Son dönem merkez bankaları da dahil iç kontrol dünyasında, iç kontrol sisteminin değerlendirmesinde kontrol odaklı yaklaşımlardan risk odaklı yaklaşımlara doğru bir yönelme gözlenmektedir. Kontrol odaklı yaklaşımlarda kontrollerin tasarımından önce risk değerlendirme yapılmamakta, bu da değerlendirme sırasında süreçle ilgili tüm risklerin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca kontrol odaklı yaklaşımda, süreçlerle ilgili yeni riskler ve güncel değişiklikler dikkate alınmamaktadır. Kontrol odaklı yaklaşım, kontrollerin ilgili riskle bağlantısından daha çok mevcut yasal düzenlemelere uygunluğuna öncelik vermektedir.

Bu sınırlamalar dikkate alınarak Fransa Merkez Bankasındaki son dönem uygulamalara benzer şekilde risk yönetimi çalışmalarında ilk etapta kontrollerden daha çok süreçle ilgili temel ve detaylı risklerin belirlendiği, analiz edildiği, analitik bir çerçevede

değerlendiği ve buna göre kontrollerin tasarlandığı risk odaklı yaklaşımın en iyi uygulama olacağı düşünülmektedir.

Modern Denetim Yaklaşımının Kurum Bünyesinde Tanıtılması

Bugünkü modern iç denetim yaklaşımının, klasik yaklaşıma kıyasla denetim algılamasını büyük çapta değiştirdiği açıktır. Bu kapsamda modern iç denetim yaklaşımının içeriğinin kurum bünyesinde en üstten en alta kadar iletişiminin yapılması amacıyla kurumun dahili ağında denetim fonksiyonuna özel bir “*iç denetim portalı*” oluşturulmasının etkin bir iletişim sağlayacağı düşünülmektedir.

Etkin bir iç denetim portalı, TCMB örneğine benzer şekilde kurum çalışanlarının modern denetim yaklaşımı ve yöntemleri gibi konularda merak ettikleri tüm hususlara cevap verebilecek içerikte olması gerektiği gibi Amerikan New York Federal Rezerv Bankası ile Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası örneğine benzer şekilde de Üst Yönetim dahil tüm kurum çalışanlarının uzaktan erişim yoluyla kendilerini ilgilendiren denetim, risk ve kontrol çalışmalarına anlık olarak erişebilecekleri ve denetim birimi ile karşılıklı bilgi alışverişinde bulunabilecekleri interaktif bir nitelikte olmalıdır.

Denetimler Çerçevesinde Getirilen Önerilerin Takibi

İç denetim birimlerince getirilen geliştirme ve iyileştirme yönündeki öneriler kadar bu önerilerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin takibi de büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Merkez Bankası ile Amerikan New York Federal Rezerv Bankası'nın, denetçilerce yapılan önerilerin takibi ile ilgili uygulamalarının merkez bankaları açısından ileri düzey örnekleri oluşturduğu düşünülmektedir. İdeal bir Merkez Bankası iç denetim biriminde Avrupa ve Amerikan New York Merkez Bankasındaki uygulamaların bir karması şeklinde;

- Denetim neticesindeki önerilerin ayrı bir sayfa halinde her rapora eklenmesi,

- Söz konusu önerileri gerçekleştirmekten sorumlu kişi ve birimlerin isimlerinin ve öngörülen gerçekleştirme takviminin bu raporda açıkça belirtilmesi,
- Birimlerin raporu aldıktan sonra önerilerle ilgili aksiyon planı hazırlamak ve gerçekleşme tarihi teklifinde bulunmak üzere yaklaşık iki haftalık bir sürelerinin bulunması,
- Denetimlerin üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra "takip" denetimleri adı ile sadece önerilere ilişkin operasyonel birimlerce verilen aksiyon planının ne derece gerçekleştirildiği ve takvim planına ne ölçüde uyulduğunu sorgulayan bir denetim gerçekleştirilmesi,
- Bu denetimin günlük denetim faaliyetleri ile ilgilenmeyen, birim bünyesindeki denetçilerin gerçekleştirdiği farklı denetim faaliyetleri arasındaki bağlantıyı kurma ve denetçiler arasındaki işbirliği ile kurumsal bilgi paylaşımını sağlama işlevi üzerinde odaklanmış iç denetim birimi bünyesindeki ayrı bir grup tarafından yerine getirilmesinin

denetim bulgularının etkin bir şekilde takip edilmesine imkan sağlayacağı düşünülmektedir.

Modern Denetim Yazılımlarının Kullanılması

İdeal bir Merkez Bankası iç denetim modelinde, TCMB örneğine benzer şekilde belirli bir an itibarıyla herhangi bir denetçinin hangi denetimi gerçekleştirdiği, denetimin hangi aşamasında olduğu, ne tür bilgi ve belgeler tedarik ettiği ya da kendisi tarafından hangi tür bilgi ve belgelerin hazırlandığı, denetim süresince ast ya da üstüyle hangi bilgi ve belgeleri paylaştığı, paylaştığı bilgi ve belgelerle ilgili ne tür geri bildirimler aldığı, başlama ve bitiş süreleri, hazırlanan denetim programı, risk ve kontrol çalışmaları, taslak ve final raporların izlenmesine imkan verdiği gibi denetimler sırasında herhangi bir denetçinin ihtiyaç duyabileceği belirli bir şablon ve içeriğe sahip denetim programı, risk ve kontrol matrisleri, çalışma kağıtları, bulgu ve öneri kağıtları, tablolar gibi tüm dokümanların merkezi olarak

ulaşılabilirdi modern bir denetim yazılımının kullanılmasının etkin bir uygulama olduğu düşünölmektedir.

Bununla birlikte ek Merkez Bankasındaki uygulamaya benzer şekilde Banka Üst Yönetiminin (başta Yönetim Kurulu, Başkan ve Denetleme Kurulu olmak üzere) iç denetim birimince denetim yazılımına kaydedilen denetim bulgu ve önerileri ile risk ve kontrol değerdendirmelerinin tamamına, denetim yapılan ilgili birim ve personelin de bu çalışmalardan sadece kendilerini ilgilendirenlere erişiminin sağlanmasının en iyi uygulama olacağı düşünölmektedir.

Risk ve Kontrol Öz Değerleme Modelinin Uygulanması

Amerikan New York Federal Rezerv Bankası, ek Cumhuriyeti Merkez Bankası, Fransa Merkez Bankası ve İngiltere Merkez Bankası ile ilgili yapılan incelemelerden çıkan sonuca göre, merkez bankalarının bünyesindeki idari ve operasyonel birimlerin kendi risk ve kontrollerini kendilerinin belirlediği, analiz ettiği, değerdendiği ve buna bağlı kontrol mekanizmalarını geliştirdiği "risk ve kontrol öz değerdeme" modeli (başta COSO olmak üzere) uygulaması giderek sektör standardı haline gelmektedir. Merkez Bankalarında risk ve kontrol öz değerdeme modelinin uygulanmasının en iyi uygulama olduğu düşünölmektedir.

İç Denetim Fonksiyonunun Kalite Güvence ve İyileştirme Programından Geçirilmesi

Bu çalışma kapsamında örnek olarak incelenen Ülke Merkez Bankalarının tamamı 1312 sayılı uluslararası iç denetim standardına paralel bir şekilde iç denetim fonksiyonunu içsel "kalite değerdeme" programından geçirmiş ya da geçirmektedir. Bu çerçevede ideal bir Merkez Bankası iç denetim fonksiyonu, uluslararası standartlar çerçevesinde düzenli ya da sürekli olarak içsel kalite değerdeme ve 5 yılda bir konusunda uzman kişi ya da kuruluşların dışsal kalite değerdemesinden geçirilmelidir.

4.3.4. Modelin Uygulanmasındaki Güçlükler

Merkez bankalarının kuvvetli guvernör arzusu sebebiyle guvernörlerin çoğu zaman hem strateji ve politikanın hem de bizzat icranın (ya da yönetimin) aynı anda başında olmalarının bağımsız bir iç denetim fonksiyonu oluşturulması açısından risk teşkil ettiği düşünülmektedir. Zira gelinen noktada bir iç denetim biriminin oluşturulması için iç denetim biriminin merkez bankasının en üst organına (Banka Meclisi, Banka Yönetim Kurulu vb. adlarla ifade edilen) bağlı olarak görev yapması ve ayrıca denetim raporlarını Başkan ile birlikte eşanlı olarak doğrudan denetim, risk ve kontrolden sorumlu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula göndermesinin şart olduğu düşünülmektedir.

Merkez bankalarının para politikasının belirlenmesi, para politikasının uygulanmasına yönelik operasyonlar gerçekleştirmesi, ödeme sistemlerini yürütmesi ve gözetimi ile banknot basımı ve dağıtımı gibi fonksiyonlara sahip olmaları, merkez bankalarını tekel konumuna getirmekte, bu durum merkez bankalarının kendi iş ve işlemlerini diğer merkez bankaları dışındaki kurum ve kuruluşlarla karşılaştırmasını ve dolayısıyla üzerinde rekabetçi bir baskı bulunmasını engellemekte, bu şekilde merkez bankalarını görece dışa kapalı ve tutucu kurumlar haline dönüştürmektedir. Böyle bir yapının, temelini ulusal boyutların ötesinde çok sayıda ülke uzmanının bir araya gelerek oluşturduğu ve güncellediği uluslararası standartlarda olan bir denetim anlayışının yerleştirilmesi açısından risk yarattığı düşünülmektedir.

Merkez bankalarının, çok hassas ve önemli bir takım ön araştırma ve incelemeleri gerektiren ve sonucunda tüm ekonominin etkilendiği politika alanları ile ilgili süreçlere sahip olmaları, bu süreçlerin uzun yıllar denetim faaliyeti dışında tutulmasına sebep olmuştur. Merkez bankalarında etkin bir iç denetim uygulanmasının önündeki engellerden bir tanesinin, bizzat yönetimin aldığı politika kararlarının denetleneceği şeklindeki yanlış yargılar olduğu düşünülmektedir. Oysa ki; politika kararlarına ilişkin iç denetim faaliyeti, merkez bankalarının asli fonksiyonları dışındaki faaliyetlerinden farksız olarak bizzat kararların kendisi üzerine değil, bu kararların alınması için tasarlanmış olan süreçlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve Yönetime karar almasına yardımcı olması amacıyla sunulan veri setinin güvenilirliğinin değerlendirilmesi üzerine odaklanacaktır.

SONUÇ

1990'lı yıllarda ve 2000'in başlarında dünyada çok sayıda büyük şirket çok kısa süreler içerisinde iflas etmiş ve iflasları ile birlikte faaliyet gösterdikleri ülke/ülkelerin ekonomilerine ciddi zararlar vermiştir.

Dünyada büyük çaplı finansal kriz yaratan bu olayların ardından hem ulusal hem de uluslararası çeşitli otoriteler, bir araya gelerek bir yandan iflasların sebeplerini açıklamaya çalışmışlar bir yandan da gelecekte bu tür olayların yaşanmasını önlemek adına bir takım prensip ve ilke kararları almışlardır.

Finansal krizlere yol açan şirketlerle ilgili olarak saptanan hususlardan birisi de iflas eden şirketlerin bir kısmında etkin bir iç denetim sisteminin bulunmaması ya da bulunsa bile etkin bir şekilde çalıştırılmaması ya da çalıştırılmamasıdır.

Denetim klasik anlamıyla, şirket, kurum ya da organizasyonların geçmişte yaptıkları iş ve işlemlere ilişkin kayıtların doğruluğunun ya da o işle ilgili önceden belirlenmiş kural, politika, standart vb. düzenleme ya da kriterlere uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin belirlenmesi ve yönetime raporlanmasıdır.

Bugünkü iç denetim tanımına bakıldığında ise iç denetim fonksiyonunun geçmişe göre önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Söz konusu değişimin temel noktaları, iç denetimin temel amacının kurum faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak olduğu, iç denetimin bir yandan yaptığı denetimler neticesinde Üst Yönetime güvence verirken diğer yandan da talep edildiği takdirde Yönetimin danışmanlığını yapabildiği, iç denetimin temel amacının kurumun amaç ve hedeflerine ulaşılmasını sağlamak olup iç denetim bu amaca ulaşılması için kurum bünyesinde oluşturulan risk yönetimi, kontrol ve yönetim sistem ve süreçlerinin etkinliğini değerlendirmekte ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak olduğu, faaliyetlerini risk odaklı bir anlayış içerisinde gerçekleştirdiği, iç denetim çalışmasının, denetçilerin kişisel inisiyatiflerden mümkün olduğu kadar arındırılmış, sistemli ve standart bir hale getirilmiş olan prensip ve yaklaşımlara göre sürdürdüğü şeklindedir.

Merkez Bankaları da tüm diğer kurum ya da şirketler gibi belirli bir amaç taşımakta, bu amacı gerçekleştirmek için çeşitli strateji ve politikalar belirlemekte, organizasyonel bir

yapı oluşturmakta ve bu yapı içerisinde personel istihdam etmektedirler. Amacındaki kendine özgünlük dışında denetim açısından merkez bankalarını diğer kurum ve şirketlerden ayrı bir statüde değerlendirmenin doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir.

Merkez Bankalarının asli fonksiyonlarına ilişkin süreçlerde modern bir iç denetim yaklaşımı ile gerçekleştirilecek denetimlerin şu alanlarda önemli katkılar sağlanması beklenmektedir:

Yapıları gereği üzerlerinde rekabetçi baskı bulunmayan ve tekel konumunda bulunmaları sebebiyle uygulamalarını kendileri ile aynı durumda olan merkez bankaları dışındaki ulusal ya da uluslararası uygulamalarla karşılaştırma imkanı bulunmayan merkez bankalarında bu eksiklik, modern bir iç denetim biriminin oluşturulması ile giderilebilecektir.

Denetçilerce asli fonksiyonlara ilişkin karar alma sürecindeki mevcut iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliği bağımsız bir şekilde ve genel kabul görmüş, objektif kriterlere dayalı bir metodoloji çerçevesinde değerlendirileceğinden Banka'nın karar alma mekanizmasının güvenilirliği ve etkinliği artacak, bu durum Merkez Bankasının kredibilitésinin artmasına olumlu katkıda bulunacaktır.

Bankanın risk yönetimi sisteminin de yeterliliği ve etkinliği denetçilerce değerlendirileceğinden Kurumun imaj, itibar ve kredibilitésini olumsuz etkileyebilecek riskler hakkında üst yönetimin zamanında ve doğru bir şekilde bilgi sahibi olmasını sağlanacaktır. Bu durum imaj, itibar ve kredibilitéyi olumsuz etkileyebilecek konular hakkında önceden önlem alınmasına ve muhtemel itibar kayıplarının engellenmesine imkan tanıyacaktır.

Ulusal ve uluslararası en iyi uygulamaların takibinden sorumlu bir fonksiyon olarak iç denetçiler tarafından şeffaflık, hesap verebilirlik ve kurumsal yönetim anlamında Merkez Bankasını daha ileri götürecek uygulamalar konusunda önemli katkı sağlanacaktır.

Çalışma kapsamında Dünya Merkez Bankacılık Sisteminde önemli bir yeri olan Amerikan New York Federal Reserve Bankası, Avrupa Birliği bünyesinde ortak para birimini kabul etmiş olan 13 ülke nezdindeki para politikasının 1 Ocak 1999 yılından beri uygulanmasından sorumlu olan Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliğinin kurucu üyelerinden ve ortak para birimine ilk geçen 11 ülke arasında bulunan Fransa'nın 1800

yılından beri faaliyet gösteren köklü kurumlarından Fransa Merkez Bankası, Avrupa Birliğine katılmış ancak henüz ortak parayı kabul etmemiş olmasına rağmen Avrupa Merkez Bankaları Sistemindeki ülkeler ile yoğun işbirliği içinde bulunan ve gelecekte ortak para birimine geçmesi beklenen Çek Cumhuriyeti Merkez Bankası ile Avrupa Birliğine katılan, Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin bir parçası olan ancak ortak paraya geçişi kabul etmeyerek kendi para birimini kullanmaya devam eden İngiltere Merkez Bankası'nın ve son olarak da Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının iç denetim faaliyetleri örnek olarak seçilerek incelenmiştir.

Örnek olarak incelenen Ülke Merkez Bankalarından çıkan sonuç, Merkez Bankaları bünyesinde büyük oranda klasik iç denetimden risk odaklı modern iç denetim anlayışına geçildiği, iç denetim fonksiyonunun tam bağımsızlığının sağlanması adına iç denetim birimlerinin merkez bankalarında çoğu zaman strateji, politika ve icradan eşanlı olarak sorumlu olan Başkan ile birlikte eşanlı olarak doğrudan denetim, risk ve kontrolden sorumlu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula raporlama yaptığı, yasal altyapının oluşturulması ve uygulanmasında tamamen Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından yayımlanan iç denetim (nitelik ve performans) standartları ile aynı Enstitü tarafından denetçilerin etik kültürünün geliştirilmesi amacıyla yayımlanan Etik Kuralların benimsendiği ve baz alındığı görülmektedir.

Merkez bankalarının iç denetim faaliyetlerinin temel noktasını merkez bankalarının risk yönetimi ve iç kontrol sistemleri ile yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve bu konularda üst yönetime güvence verilmesinin oluşturduğu, denetim planlarının periyodik denetimler yerine iş ve işlemlerin risklilik seviyesine göre düzenlendiği, modern iç denetim anlayışı çerçevesinde merkez bankalarının kaynaklarını etkin ve verimli kullanması yönündeki farkındalığın arttığı, merkez bankalarının bünyesindeki idari ve operasyonel birimlerin kendi risk ve kontrollerini kendilerinin belirlediği, analiz ettiği, puan vermek suretiyle sayısal hale dönüştürdüğü, değerlediği ve buna bağlı olarak kontrol mekanizmalarını kendilerinin geliştirdiği risk ve kontrol öz değerlendirme modeli uygulamalarının giderek sektör standardı haline geldiği, risk değerlemesi ve denetimi faaliyetlerinin yönetimi amacıyla profesyonel yazılımların kullanımının arttığı görülmektedir.

Çalışma kapsamında modern iç denetim yaklaşımı çerçevesinde merkez bankaları için örnek bir iç denetim modeli önerilmektedir. Modeldeki öneriler, yapılanma ve raporlama, yasal altyapının oluşturulması ve uygulamaya yönelik olmak üzere 3 temel kriter esas alınarak oluşturulmuştur.

Buna göre merkez bankaları bünyesinde oluşturulacak bir iç denetim biriminden beklenen azami faydanın sağlanması için; birimin tam bağımsızlığının sağlanması adına Başkan'a bağlı olarak görev yapması yerine idari açıdan doğrudan kurumun en üst organına bağlı olarak görev yapması ve denetim raporlarını Başkan ile birlikte eşanlı olarak doğrudan denetim, risk ve kontrolden sorumlu Yönetim Kurulu Üyeleri, Komite ya da Kurula göndermesi; merkez bankalarında iç denetim biriminden ayrı, sadece mevzuata uygunluk üzerine yoğunlaşmış, uzman bir ofisin oluşturulması, denetim fonksiyonunun yasal altyapısının ve uygulamaların Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından yayımlanan iç denetim standartları ile aynı Enstitü tarafından denetçilerin etik kültürünün geliştirilmesi amacıyla yayımlanan Etik Kuralları ile BIS tarafından 1998 Eylül'ünde yayımlanan "*Bankalardaki İç Kontrol Sistemlerine İlişkin Çerçeve*" dokümanı ile 2001 Ağustos'unda yayımlanan "*Bankalarda İç Denetim ve Gözetleyici Otoritelerin Denetçilerle İlişkisi*" başlıklı dokümanda yer alan prensiplere tam olarak uyumlu olması, iç denetim fonksiyonu kapsamına yönetim süreçlerinin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesinin dahil edilmesi, birim bazlı klasik anlayış yerine süreç bazlı modern denetim anlayışının kabul edilmesi, periyodik denetim yaklaşımından risk bazlı denetim planı oluşturulması yaklaşımına geçilmesi, çalışmalar sırasında kontrol odaklı yaklaşımdan risk odaklı yaklaşıma geçilmesi, tüm kurum çalışanlarının uzaktan erişim yoluyla kendilerini ilgilendiren denetim, risk ve kontrol çalışmalarına anlık olarak erişebilecekleri ve denetim birimi ile karşılıklı bilgi alışverişinde bulunabilecekleri interaktif bir elektronik kanalın oluşturulması, idari ve operasyonel birimlerin kendi risk ve kontrollerini kendilerinin belirlediği, analiz ettiği, değerlediği ve buna bağlı kontrol mekanizmalarını geliştirdiği "risk ve kontrol öz değerlendirme" modeli (başta COSO olmak üzere) uygulamasına geçilmesi, iç denetim fonksiyonunun düzenli aralıklarla kalite güvence ve iyileştirme programından geçirilmesi önerilmektedir.

Bununla birlikte merkez bankalarında etkin bir iç denetim modelinin oluşturulmasının önünde bazı güçlüklerin bulunduğu düşünülmektedir.

Merkez bankalarının para politikasının belirlenmesi, para politikasının uygulanmasına yönelik operasyonlar gerçekleştirmesi, ödeme sistemlerini yürütmesi ve gözetimi ile banknot basımı ve dağıtımı gibi fonksiyonlara sahip olmaları, merkez bankalarını tekel konumuna getirmekte, bu durum merkez bankalarının kendi iş ve işlemlerini diğer merkez bankaları dışındaki kurum ve kuruluşlarla karşılaştırmasını ve dolayısıyla üzerinde rekabetçi bir baskı bulunmasını engellemekte, bu şekilde merkez bankalarını görece dışa kapalı ve tutucu kurumlar haline dönüştürmektedir. Böyle bir yapının, temelini ulusal boyutların ötesinde çok sayıda ülke uzmanının bir araya gelerek oluşturduğu ve güncellediği uluslararası standartlarda olan bir denetim anlayışının yerleştirilmesi açısından risk yarattığı düşünülmektedir.

Merkez bankalarının, çok hassas ve önemli bir takım n araştırma ve incelemeleri gerektiren ve sonucunda tüm ekonominin etkilendiği politika alanları ile ilgili süreçlere sahip olmaları, bu süreçlerin uzun yıllar denetim faaliyeti dışında tutulmasına sebep olmuştur. Merkez bankalarında etkin bir i denetim uygulanmasının önündeki engellerden bir tanesinin, bizzat yönetimin aldığı politika kararlarının denetleneceği şeklindeki yanlış yargılar olduğu düşünülmektedir. Oysa ki; politika kararlarına ilişkin iç denetim faaliyeti, merkez bankalarının asli fonksiyonları dışındaki faaliyetlerinden farksız olarak bizzat kararların kendisi üzerine değil, bu kararların alınması için tasarlanmış olan süreçlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve Yönetime karar almasına yardımcı olması amacıyla sunulan veri setinin güvenilirliğinin değerlendirilmesi üzerine odaklanacaktır.

Ek-1: Klasik ve Modern Denetim Anlayışına Göre İç Denetimin İşlevi

Tablo 2

İç Denetimin İşlevi

Klasik Denetim Anlayışına Göre	Modern Denetim Anlayışına Göre
Denetimler sırasında Kurumun dahili mevzuatı ve varsa ulusal mevzuatı dikkate almak	Denetimler sırasında Kurumun dahili mevzuatı ve varsa ulusal mevzuat yanında Uluslararası İç Denetim Standartları ve Etik Kuralları dikkate almak
Kurum bünyesindeki Kişi ya da Birimlerin geçmişte gerçekleştirdiği iş ve işlemlerini denetlemek	Kurumdaki iş süreçlerini denetlemek ve ileriye dönük olarak geliştirme ve iyileştirme önerilerinde bulunmak
Periyodik aralıklarla tüm Birimleri denetimden geçirmek	Denetlenecek süreçlere uygun risk metodolojileri kullanarak/geliştirerek risk değerlemesi yaptıktan sonra karar vermek, yüksek risk içeren süreçler ile düşük risk içeren süreçlerin denetim sıklığını farklı belirlemek
Denetimleri kişisel inisiyatifler çerçevesinde gerçekleştirmek	Tüm denetçilerin aynı denetimde benzer sonuçlar elde etmesini sağlayacak sistematik ve standart bir denetim yaklaşımı geliştirmek ve uygulamak
-	Talep edildiği takdirde Kurum için önem taşıyan proje ve konularda Kuruma değer katmak amacıyla danışmanlık hizmeti vermek
-	Kurumun Kurumsal Yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirmek, Kurumsal Yönetim ilkelerinin uygulanması için Kurumu yönlendirmek
-	Kurumun faaliyetleri ile ilgili en iyi ulusal ve uluslararası uygulamalar konusunda kendisini ve bilgi vermek suretiyle Yönetimi sürekli olarak güncel tutmak
-	En iyi ulusal ve uluslararası iç denetim uygulamaları hakkında kendisini sürekli olarak güncel tutmak, mevcut iç denetim faaliyetini dönemsel olarak içsel ve dışsal değerlemeye tabi tutarak varsa iyileştirme ve geliştirme önerilerinde bulunmak

-
Birimlerdeki iş ve işlemleri tek tek incelemek suretiyle mevzuata aykırılıkları tespit etmek

Hatalı iş ve işlemlerin önceden saptanabilmesi amacıyla erken uyarı sistemleri kurmak
Denetim için harcanan kaynakların maliyeti ile denetimden elde edilecek faydanın karşılaştırılarak denetlenecek iş ve işlemlerin büyüklüğüne/hacmine karar vermek

Uygun risk metodolojileri kullanarak Kurumun risk yönetim süreçlerinin etkin ve verimli olup olmadığı yönünde Yönetime görüş vermek, risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesi amacıyla önerilerde bulunmak (proaktif bir yaklaşım sergilemek)

- Kurumların iş süreçlerindeki mevcut riskleri saptamak, değerlemeye tabi tutmak, sayısal olarak ölçmek ya da belirli kriterlere göre sıralamak suretiyle ilgili yönetim kademelerine sunmak

- Kurumdaki ilgili Birim ve kademelerin risk konusundaki farkındalıklarının oluşmasına/artmasına katkıda bulunmak

- Süreçlerdeki risklerin azaltılması ya da transfer edilmesine yönelik önerilerde bulunmak

- Kurumun Kurumsal Risk Yönetimine geçişine katkıda bulunmak, çoğu zaman bu sürecin başlamasına önderlik etmek ya da yönlendirici olmak

Uygun ve genel kabul görmüş değerlendirme kriterleri kullanarak (ya da kendisi geliştirerek) Kurumun iç kontrol süreçlerinin etkin ve verimli olup olmadığı yönünde Yönetime görüş vermek ve varsa kontrollere ilişkin önerilerde bulunmak

- Kurum bünyesindeki sistem ve süreçlerin Kurumun stratejilerine, politikalarına, ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve verimliliği yönünde Yönetime güvence vermek

- Kurumda üretilen finansal ve operasyonel bilgilerin doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliği ile süreçlerin yeterlilik ve etkinliğini değerlendirmek ve varsa alınması gereken önlemlere ilişkin önerileri belirlemek

Kurumlardaki Birimlerin gerçekleştirdikleri iş ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek

Kurumun varlıklarının Kurum kayıtlarıyla uyumlu olup olmadığını tespit etmek

Kurumun varlıklarının gerçekte var olup olmadığını teyit etmek

-

Mevzuata aykırı işlemlerin, yolsuzlukların ve suiistimallerin sebep ve sorumlularını belirlemek ve uygulanacak cezalar konusunda öneride bulunmak

-

-

- Kurumun varlıklarının korunmasına yönelik süreçlerin yeterlilik ve etkinliğini değerlendirmek ve varsa alınması gereken önlemlere ilişkin önerileri belirlemek

Kurumun yönetici ve çalışanlarının sorumlu oldukları süreçlerdeki kontrolleri kendi kendilerine belirlemeleri, değerlendirmeleri ve gerekli önlemleri almaları (kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi yapmaları) yönündeki farkındalıklarının oluşması ve bilgi birikimlerinin artmasına katkıda bulunmak

Kurum bünyesinde, yolsuzluklar ve suiistimalin önlenmesi için oluşturulan iç kontrol sistemini değerlemek ve denetimler sırasında yolsuzluk ve suiistimali riski yaratan hususları belirlemek suretiyle Yönetime yardımcı olmak, Yönetim tarafından görevlendirilmesi halinde yolsuzluk soruşturmalarında görev almak

Uygun bilgi sistemleri denetim metodolojileri çerçevesinde Kurum tarafından kullanılan mevcut bilişim teknolojilerinin etkinliği ve verimliliğini değerlendirmek, üretilen bilgilerin izinsiz erişimlere karşı güvenilirliğinin ve gizliliğinin sağlanıp sağlanmadığını denetlemek

Kurum tarafından kullanılması düşünülen yeni teknolojileri risk ve kontrol odaklı değerlendirerek Yönetime görüş sunmak

Kaynak: Çalışmada Kullanılan Kaynaklar Doğrultusunda Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Ek-2: BDDK Yaklaşımı ve Modern Yaklaşım Göre İç Denetimin İşlevi

Tablo 4

İç Denetimin İşlevi

Modern Denetim Yaklaşımına Göre	BDDK Yaklaşımına Göre
Denetimler sırasında Kurumun dahili mevzuatı ve varsa ulusal mevzuat yanında Uluslararası İç Denetim Standartları ve Etik Kuralları dikkate almak	Denetimler sırasında Bankanın dahili mevzuatı ve varsa ulusal mevzuatı dikkate almak (Md. 21/1)
Kurumdaki iş süreçlerini denetlemek ve ileriye dönük olarak geliştirme ve iyileştirme önerilerinde bulunmak	Bankanın tüm faaliyetleri ve Birimleri incelenir ve denetlenir, eksiklik, hata ve suiistimaller ortaya çıkarılır, bunların yeniden ortaya çıkmasının önlenmesine ve banka kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılmasına yönelik görüş ve önerilerde bulunulur (Md. 21/2).
Denetlenecek süreçlere uygun risk metodolojileri kullanarak/geliştirerek risk değerlemesi yaptıktan sonra karar vermek, yüksek risk içeren süreçler ile düşük risk içeren süreçlerin denetim sıklığını farklı belirlemek	Etkin bir iç denetim sistemi, iç denetim biriminin risk değerlendirmelerine dayalı olarak gerçekleştirilir. İç denetimde risk değerlendirmeleri, iç denetim birimi tarafından bankanın maruz kaldığı riskler ve bunlara ilişkin kontroller dikkate alınarak denetim çalışmalarında öncelik verilecek alanların, dikkate alınacak ayrıntıların ve denetimin sıklığının belirlenmesine yönelik yürütülen bir işlemdir (Yön. Md. 26/1).
Tüm denetçilerin aynı denetimde benzer sonuçlar elde etmesini sağlayacak sistematik ve standart bir denetim yaklaşımı geliştirmek ve uygulamak	-
Talep edildiği takdirde Kurum için önem taşıyan proje ve konularda Kuruma değer katmak amacıyla danışmanlık hizmeti vermek	Bankalarda yeni ürünler ve hizmetler veya politika ve uygulama usulleri konusunda iç denetim biriminden danışmanlık hizmeti alınabilir (Md. 33/1).
Kurumun Kurumsal Yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirmek, Kurumsal Yönetim ilkelerinin uygulanması için Kurumu yönlendirmek	-

Kurumun faaliyetleri ile ilgili en iyi ulusal ve uluslararası uygulamalar konusunda kendisini ve bilgi vermek suretiyle Yönetimi sürekli olarak güncel tutmak

-

En iyi ulusal ve uluslararası iç denetim uygulamaları hakkında kendisini sürekli olarak güncel tutmak, mevcut iç denetim faaliyetini dönemsel olarak içsel ve dışsal değerlemeye tabi tutarak varsa iyileştirme ve geliştirme önerilerinde bulunmak

-

Hatalı iş ve işlemlerin önceden saptanabilmesi amacıyla **erken uyarı sistemleri kurmak**

Bankanın tüm faaliyetleri... denetlenir, eksiklik, hata ve suiistimaller ortaya çıkarılır, bunların yeniden ortaya çıkmasının önlenmesine ... yönelik görüş ve önerilerde bulunulur (Md. 21/2)

Denetim için harcanan kaynakların maliyeti ile denetimden elde edilecek faydanın karşılaştırılarak denetlenecek iş ve işlemlerin büyüklüğüne/hacmine karar vermek

İç denetim planlarında; denetim faaliyetleri için gerekli olan kaynaklara ve kaynak kısıtlamalarının olası etkilerine yer verilir (Md. 27/3-d).

Uygun risk metodolojileri kullanarak Kurumun risk yönetim süreçlerinin etkin ve verimli olup olmadığı yönünde Yönetime görüş vermek, risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesi amacıyla önerilerde bulunmak (proaktif bir yaklaşım sergilemek)

İç denetim sisteminin amacı, Üst Yönetime ... iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği hususunda güvence sağlamaktır (Md. 21/1) .

Kurumların iş süreçlerindeki mevcut riskleri saptamak, değerlemeye tabi tutmak, sayısal olarak ölçmek ya da belirli kriterlere göre sıralamak suretiyle ilgili yönetim kademelerine sunmak

Önemli iş birimleri ve ürünlere ilişkin faaliyet ve kontrol risklerinin değerlendirilmesi ve önem derecelerinin belirlenmesi için risk ölçüm ve derecelendirme sistemleri kullanılır (Md. 26/2-ç).

Kurumdaki ilgili Birim ve kademelerin risk konusundaki farkındalıklarının oluşmasına/artmasına katkıda bulunmak

Birim ve işlemlere ilişkin risk değerlendirmeleri, birim yöneticileri ile birlikte yapılır (Md. 26/4).

Süreçlerdeki risklerin azaltılması ya da transfer edilmesine yönelik önerilerde bulunmak

İç denetim raporunda asgari olarak aşağıdaki hususlara yer verilir: ... risk değerlendirmeleri ve bunların özeti, denetime ve iç kontrollere ilişkin hata raporları, düzeltici önlemleri almaya yetkili yöneticilere intikal ettirilen önemli zayıflıkların giderilmesine yönelik görüşler (Md. 31/4-d, e, f).

Kurumun Kurumsal Risk Yönetimine geçişine katkıda bulunmak, çoğu zaman bu sürecin başlamasına önderlik etmek ya da yönlendirici olmak

Uygun ve genel kabul görmüş değerlendirme kriterleri kullanarak (ya da kendisi geliştirerek) Kurumun iç kontrol süreçlerinin etkin ve verimli olup olmadığı yönünde Yönetime görüş vermek ve varsa kontrollere ilişkin önerilerde bulunmak

- Kurum bünyesindeki sistem ve süreçlerin Kurumun stratejilerine, politikalarına, ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve verimliliği yönünde Yönetime güvence vermek

- Kurumda üretilen finansal ve operasyonel bilgilerin doğruluğu, tamlığı ve güvenilirliği ile süreçlerin yeterlilik ve etkinliğini değerlendirmek ve varsa alınması gereken önlemlere ilişkin önerileri belirlemek

- **Kurumun varlıklarının korunmasına yönelik süreçlerin** yeterlilik ve etkinliğini değerlendirmek ve varsa alınması gereken önlemlere ilişkin önerileri belirlemek

Kurumun yönetici ve çalışanlarının sorumlu oldukları süreçlerdeki kontrolleri kendi kendilerine belirlemeleri, değerlendirmeleri ve gerekli önlemleri almaları (kendi kendine (öz) kontrol değerlemesi yapmaları) yönündeki farkındalıklarının oluşması ve bilgi birikimlerinin artmasına katkıda bulunmak

Birim ve işlemlere ilişkin risk değerlendirmeleri, birim yöneticileri ile birlikte yapılır (Md. 26/4).

İç denetim sisteminin amacı, üst yönetime... iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği hususunda güvence sağlamaktır (Md. 21/1).

... iç denetim faaliyetiyle ... eksiklik, hata ve suiistimaller ortaya çıkarılır, bunların yeniden ortaya çıkmasının önlenmesine ... yönelik görüş ve önerilerde bulunulur (Md 21/2).

İç denetimin amacı, üst yönetime banka faaliyetlerinin Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile banka içi strateji, politika, ilke ve hedefler doğrultusunda yürütüldüğü konusunda güvence sağlamaktır (md. 21/1). İç denetim Birimince ... Banka kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılmasına yönelik görüş ve önerilerde bulunulur (Md. 21/2).

İç denetim faaliyetleriyle, ... Kuruma ve üst yönetime iletilen bilgi ve raporlamaların doğruluğu ve güvenilirliği değerlendirilir (Md 21/2).

İç kontrol sisteminin amacı, bankanın varlıklarının korunmasını, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde Kanuna ve ilgili diğer mevzuata, banka içi politika ve kurallara ve bankacılık teamüllerine uygun olarak yürütülmesini, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlamaktır (Md. 9/1).

İç kontrol sistemi ile iç kontrol faaliyetleri ve bunların nasıl icra edileceği, bankanın gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerin nitelikleri dikkate alınarak, iç kontrol birimi tarafından ilgili birimlerin üst düzey yöneticileri ile birlikte tasarlanır (Md. 19/1).

Kurum bünyesinde, yolsuzluklar ve suistimalin önlenmesi için oluşturulan iç kontrol sistemini değerlemek ve denetimler sırasında yolsuzluk ve suistimali riski yaratan hususları belirlemek suretiyle Yönetime yardımcı olmak, Yönetim tarafından görevlendirilmesi halinde yolsuzluk soruşturmalarında görev almak

Uygun bilgi sistemleri denetim metodolojileri çerçevesinde Kurum tarafından kullanılan mevcut bilişim teknolojilerinin etkinliği ve verimliliğini değerlendirmek, üretilen bilgilerin izinsiz erişimlere karşı güvenilirliğinin ve gizliliğinin sağlanıp sağlanmadığını denetlemek

Kurum tarafından kullanılması düşünülen yeni teknolojileri risk ve kontrol odaklı değerlendirerek Yönetime görüş sunmak

İç denetim sisteminin amacı, Üst Yönetime ... iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği hususunda güvence sağlamaktır (Md 21/1). Bankanın tüm faaliyetleri ve Birimleri incelenir ve denetlenir, eksiklik, hata ve suistimaller ortaya çıkarılır, bunların yeniden ortaya çıkmasının önlenmesine ... yönelik görüş ve önerilerde bulunulur (Md. 21/2). Dönemsel ve riske dayalı denetimler haricinde, yönetim kurulu veya denetim komitesinin talebi üzerine, iç denetimin amacına uygun olarak özel denetimler de iç denetim birimi tarafından yerine getirilir (Md. 22/5).

Dönemsel ve riske dayalı denetimlerde; ... elektronik bilgi sistemi ile elektronik bankacılık hizmetleri de dahil ... bilgi sistemleri gözden geçirilir (Md. 21/3-b).

Not: Tabloda Koyu Renkli Kısımlar Modern Denetim Yaklaşımında Olup BDDK Yaklaşımında Bulunmayan Kısımlardır.

Kaynak: 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Ankara, 1 Kasım 2005; BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmelik**, Ankara, 1 Kasım 2006 ve IIA, **Uluslararası İç Denetim Standartları**, ABD, 2007 Dikkate Alınarak Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Ek-3 BDDK ve BIS'e Göre Bankacılıkta İç Denetim Prensipleri

Tablo 5

Bankacılıkta İç Denetim Prensipleri

BIS'e Göre	BDDK'ya Göre
<p>Bankanın Yönetim Kurulu, Banka üst yönetiminin Banka bünyesinde yeterli ve etkili bir iç kontrol sistemi, banka faaliyetlerinin çeşitli risklerini değerlendiren bir ölçüm sistemi, bu riskleri bankanın sermaye seviyesi ile ilişkilendiren bir sistem ve kanun, düzenleme ve içsel politikalarla uyumu gözlemek üzere uygun yöntemleri kurması ve sürdürmesini sağlamaktan nihai olarak sorumludur. Yönetim kurulu, iç kontrol sistemini ve sermaye değerlendirme prosedürünü en azından yılda bir kez gözden geçirmelidir.</p>	<p>Bankalar, maruz kaldıkları risklerin izlenmesi ve kontrolünün sağlanması amacıyla, faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu ve değişen koşullara uygun, tüm şube ve birimleri ile Kanuna istinaden yürürlüğe konulan düzenlemelere göre konsolidasyona tâbi tutulan ortaklıklarını kapsayan, bu Yönetmelikte öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde yeterli ve etkin iç sistemler (İç denetim, iç kontrol ve risk yönetim sistemleri) kurmak ve işletmekle yükümlüdürler (Kanun Md. 29, Yön. Md. 4/1). İç sistemlerin bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde oluşturulması, etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesi ... nihai olarak yönetim kurulunun sorumluluğundadır (Yön. Md. 5-1).</p>
<p>Bankanın maruz kaldığı riskleri tanımlayan, ölçen, izleyen ve kontrol eden süreçlerin geliştirilmesinden bankanın üst yönetimi sorumludur. Üst yönetim, iç kontrol sisteminin ve sermaye değerlendirme prosedürünün performansı ve kapsamı hakkında yönetim kuruluna en az yılda bir kez raporlama yapmalıdır.</p>	<p>Yönetim Kurulu, Bankanın maruz kaldığı riskler ve bu risklerin ölçüm yöntemleri ile yönetimi konusunda bilgi sahibi olmak (Yön. Md. 5/2-g), Üst düzey yönetimin bankanın karşı karşıya olduğu önemli riskler konusunda kendisine zamanında ve güvenilir raporlamalar vermesini sağlamak (Yön. Md. 5/2-i), İç sistemlere ilişkin uygulamalar ile ilgili olarak Kurumca ya da bağımsız denetçilerce tespit edilen veya banka denetim komitesince yönetim kurulu gündemine getirilen hata veya eksiklikleri zamanında dikkate alarak gidermek için gerekli önlemleri almak; tespit edilen eksiklik ve hataları değerlendirerek aynı veya benzer eksiklik ve hataların oluşabileceği alanlara ilişkin iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin yönlendirilmesini sağlamak (Yön. Md. 5/2-d) ile yetkili ve sorumludur.</p>

İç denetim, bankanın iç kontrol sisteminin ve içsel sermaye değerlendirme prosedürünün sürekli gözetiminin bir parçasıdır, çünkü iç denetim, bankanın mevcut politika ve prosedürlerinin yeterliliği ve uygunluğu hususlarında bağımsız bir değerlendirme sağlamaktadır. Bu yönüyle iç denetim fonksiyonu, yönetim kurulu ve üst yönetimin yukarıda bahsedilen sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmeleri için onlara yardımcı olur.

Her bankanın sürekli bir iç denetim fonksiyonu olmalıdır. Üst yönetim, Banka operasyonlarının kapsamına ve boyutuna uygun olarak oluşturulacak bir iç denetim fonksiyonuna devam olarak güvenilebilmesini sağlamak amacıyla denetim biriminin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken tüm gerekli önlemleri almalıdır. Bu önlemler, iç denetimin hedeflerini gerçekleştirmesi için uygun kaynakların ve personelin sağlanmasını içermektedir.

Bankanın iç denetim fonksiyonu, denetlenen faaliyetlerden ve günlük iç kontrol süreçlerinden bağımsız olmalıdır. Bunun anlamı, iç denetimin banka içerisinde uygun bir konuma yerleştirilmesi ve görevini objektif ve tarafsız bir şekilde yerine getirmesinin sağlanmasıdır.

Her bankanın, iç denetim fonksiyonunun Banka içindeki konumu ve yetkisini ortaya koyan bir iç denetim yönetmeliği bulunmalıdır.

İç denetim fonksiyonu objektif ve tarafsız olmalıdır. Yani, görevini yerine getirmek için herhangi bir müdahale ve önyargıdan uzak bir konumda olmalıdır.

İç sistemler, İç denetim, iç kontrol ve risk yönetim sistemlerini ifade eder (Yön. Md. 3/1-ç). İç sistemler kapsamındaki birimler banka organizasyon yapısı içerisinde yönetim kuruluna bağlı olarak kurulur (Yön. Md. 4/2).

Bankalar bütün birim, şube ve konsolidasyona tâbi ortaklıklarını kapsayan bir iç denetim sistemi kurmak zorundadır (Kanun Md. 32), Bankalarda iç denetim görevi, iç denetim birimi tarafından yürütülür. İç denetim biriminde bankanın büyüklüğüne, faaliyetlerinin karmaşıklığına, yoğunluğuna, kapsamına ve risklilik düzeyine bağlı olarak, Kanun ve ilgili mevzuat ile banka içi düzenlemelerde öngörülen denetim hizmetlerinin aksatılmadan ve bu hizmetlerin gerektirdiği seviyede yerine getirilmesi amacıyla yeterli sayıda müfettiş ve iç denetim elemanı çalıştırılır (Yön. Md. 22/1)

İç denetim faaliyetleri, tarafsız ve bağımsız bir şekilde, gerekli meslekî özen gösterilerek, yeterli sayıda müfettiş tarafından yerine getirilir (Kanun Md. 32). Denetim Komitesi, müfettişlerin görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde yerine getirip getirmediğini izlemek ile görevli ve yetkilidir (Yön. Md.7/2-g). Müfettişler görev ve sorumluluklarını tarafsız ve bağımsız olarak icra eder, bu amaçla müfettişlerin iç denetim birimi yöneticisi, ilgili iç sistemler sorumlusu ve yönetim kurulu haricinde banka yönetiminde yer alan hiçbir kişiye karşı hesap verme sorumluluğu bulunmaması ve görevlerinin icrasında kişisel veya akrabalık ilişkileri ya da bankadaki konumu gibi hususlardan kaynaklı menfaat çatışmalarından uzak olmaları sağlanır (Yön. Md. 23/1).

İç denetim birimi yöneticisi; İç denetim faaliyetlerine yönelik politika ve uygulama usullerini belirler, denetim komitesinin uygun görüşünü alır ve yönetim kurulunun onayıyla uygulamaya koyar (Yön. Md. 22/3-a).

İç denetim faaliyetleri, tarafsız ve bağımsız bir şekilde, gerekli meslekî özen gösterilerek, yeterli sayıda müfettiş tarafından yerine getirilir (Kanun Md. 32).

İç denetim fonksiyonunun düzgün bir şekilde işlemesi için her bir iç denetçinin ve bir bütün olarak iç denetim fonksiyonunun mesleki yeterliliğe sahip olması gereklidir.

Bankanın tüm faaliyetleri ve kuruluşları iç denetim fonksiyonunun kapsamına dahil olmalıdır.

Bankanın içsel sermaye değerlendirme süreci çerçevesinde iç denetim birimi, Banka tarafından Bankanın maruz kaldığı riskleri bankanın sermaye seviyesi ile ilişkilendirmek üzere geliştirilen sistem ile kanun, düzenleme ve içsel politikalarla uyumu gözlemlemek üzere kurulan yöntemleri düzenli olarak gözden geçirmelidir.

İç denetim fonksiyonu; denetim planı hazırlanmasını, bilgilerin incelenmesini ve değerlendirilmesini, sonuçların ilgili mercilere iletilmesini ve öneri ve bulguların takip edilmesini içerir.

Müfettişler, görevlerini mesleki özen ve dikkat içerisinde yerine getirmekle yükümlüdür. Mesleki özen ve dikkat asgari olarak; görevin gerektireceği çalışmanın kapsamını, ilgili mevzuat, iç düzenleme ve uygulama usullerini ve bunların denetlenecek alan bakımından önem ve gerektirdiği çalışmanın boyutunu, Denetime konu faaliyetlere ilişkin risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerinin etkinliği ve yeterliliğini, Denetime konu faaliyet ve işlemlerde önemli hata, usulsüzlük ve kasıtlı aykırılıkların olma ihtimalini, Yararlanılabilecek bilgisayar destekli denetim teknikleri ile veri analiz tekniklerini, Denetim konusu faaliyet veya işlemde kaynaklanabilecek riskleri, Danışmanlık hizmetinde bulunulması halinde, hizmetin gerektirdiği çalışmanın sonuçlandırılma süresi ve raporlanması dahil bundan yararlanacak kişilerin ihtiyaç ve beklentileri ile bu hizmetin gerektirdiği çalışmanın kapsamı ve karmaşıklık düzeyini belirleme yetkinliğine sahip olmayı gerektirir (Yön. Md. 24). Banka Yönetim Kurulu, iç sistemler kapsamındaki birimlerde görev yapan personelin mesleki yeterlilik ve gelişimlerini teminen ulusal ve uluslararası düzeyde konuları ile ilgili alanlarda sertifika edinmelerine yönelik eğitim programlarına katılımlarını sağlamak ile yetkili ve sorumludur (Yön. Md. 5/2-f). Banka Denetim Komitesi, İç sistemler kapsamındaki birimlerde görevli yönetici ve personelin mesleki eğitim düzeylerini ve yeterliliğini değerlendirmek ile yetkili ve sorumludur (Yön. Md. 7/2-i).

Bankalar bütün birim, şube ve konsolidasyona tâbi ortaklıklarını kapsayan bir iç denetim sistemi kurmak zorundadır (Kanun Md. 32).

Risk değerlendirmeleri düzenli olarak gözden geçirilir. Yeni ürünler, yeni sistemler, Kanun ve ilgili diğer mevzuattaki değişiklikler, organizasyonda veya önemli görevlerde bulunan personelde değişiklikler gibi risk değerlendirmelerini etkileyebilecek olaylar, birim yöneticileri tarafından iç denetim birimine bildirilir. İç denetim birimi bu tür değişiklikleri dikkate alarak risk değerlendirmelerini gözden geçirir (Yön. Md. 26/5).

Bankaların dönemsel ve riske dayalı iç denetim faaliyetleri, iç denetim planının hazırlanması, yürürlüğe konulması, çalışma programları aracılığıyla icrası, sonuçların iç denetim birimi yönetimine, ilgili birim yönetimine ve ilgili iç sistem sorumlusuna, denetim komitesine, denetim komitesi aracılığıyla yönetim kuruluna raporlanması ve denetim raporları çerçevesinde ilgili birim yönetimlerince alınan önlemlerin izlenmesi

İç denetim biriminin **sağlıklı ve güvenilir iç denetim ilkelerine uygun** faaliyet göstermesinden iç denetim birim başkanı sorumlu olmalıdır.

Banka gözetim otoriteleri, bankanın iç denetim biriminin çalışmalarını değerlendirmeli ve bu çalışmalardan tatmin olmaları durumunda potansiyel riskli alanların belirlenmesi için **bu çalışmalara güvenebilmelidirler.**

Riskli alanlarının belirlenmesi ve alınan önlemlerin tartışılması için bankanın **iç denetçileri ile gözetleyici otoriteler, düzenli olarak iletişim içerisinde olmalıdırlar.** Aynı görüşmelerde, bankanın iç denetim birimiyle bankanın dış denetçileri arasındaki işbirliği de tartışılabilir.

Gözetleyici otoriteler, denetledikleri bankaların iç denetim birim başkanlarıyla bankanın politika ve stratejileri konusunda düzenli görüşmeler yapmak için teşvik edilmektedirler.

İç ve dış denetçiler arasındaki işbirliğinin mümkün olduğunca etkin ve verimli olması için gözetleyici otoriteler bunlar arasındaki dayanışmayı teşvik etmelidirler.

Dış denetçiler tarafından bankanın gözetleyici otoritesi için yapılan çalışmaların yasal ya da sözleşmeye dayanan temelleri olmalıdır. Gözetleyici otorite tarafından dış denetçilere verilen herhangi bir görev bu denetçinin olağan denetim görevini tamamlayıcı ve denetçinin yetkinliğine uygun olmalıdır.

faaliyetlerini kapsar (Yön. Md. 25/1).

İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetlerini gözetler, denetim politika, program, süreç ve uygulamalarını izler ve yönlendirir (Yön. Md. 22/2-b).

Bankalar,... yönetim kuruluna sunulan iç denetim birimi raporlarından, bir yıllık devreye tekabül eden yılsonu raporunu, yönetim kuruluna sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde Kuruma gönderir. Kuruma gönderilecek bu rapor bir yıllık devreyi esas alacak şekilde hazırlanır (Yön. Md. 43/5).

Denetim Komitesi, müfettişler ve bankanın bağımsız denetimini yürüten bağımsız denetim kuruluşunun bağımsız denetçileri ile düzenli aralıklarla yılda dört defadan az olmamak üzere belirlenecek program ve gündemler dahilinde görüşmelerde bulunmak ile yetkili ve sorumludur (Yön. Md. 7/2-k).

-

Denetim Komitesi, müfettişler ve bankanın bağımsız denetimini yürüten bağımsız denetim kuruluşunun bağımsız denetçileri ile düzenli aralıklarla yılda dört defadan az olmamak üzere belirlenecek program ve gündemler dahilinde görüşmelerde bulunmak ile yetkili ve sorumludur (Yön. Md. 7/2-k).

Dönemsel ve riske dayalı denetimlerde ... elektronik bilgi sistemi ile elektronik bankacılık hizmetleri de dahil olmak üzere ve 16/5/2006 tarihli ve 26170 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bankalarda Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Gerçekleştirilecek Bilgi Sistemleri Denetimi Hakkında Yönetmeliğin "Bilgi Sistemleri Denetimi" başlıklı Dördüncü Bölümünde belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi sistemleri gözden geçirilir (Yön. Md. 21/3-b).

Gözetleyici otorite, dış denetçi ve iç denetçi arasındaki üçlü işbirliğinin amacı tarafların işlerini daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır. İşbirliği; gözetleyici otorite, dış denetçi ve iç denetçi arasında düzenli toplantılar şeklinde olabilir.

Bankalarda sürekli görev yapacak bir denetim komitesinin oluşturulması, yönetim kurulunun yeterli bir kontrol sistemi oluşturmak ve sürdürmek görevinden ötürü ortaya çıkabilecek pratik zorlukları gidermek için bir çözümdür. Ayrıca, böyle bir komite, iç denetim, dış denetimi ve iç kontrol sistemini takviye edecektir. Bankalar bu yüzden özellikle karmaşık faaliyetlerle uğraşıyorlarsa sürekli denetim komitesi oluşturmaları konusunda teşvik edilmektedirler.

İç denetim hizmetleri dışarıdan tedarik edilse bile, iç kontrol ve iç denetim sisteminin yeterli, etkin ve verimli bir şekilde işlemesinden nihai olarak yönetim kurulu ve üst yönetim sorumludur.

Bankaların, yönetim kurullarınca yönetim kurulunun denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere denetim komitesi oluşturulur... Denetim komitesi, iç kontrol, iç denetim ve risk yönetimi sistemleri kapsamında oluşturulan birimlerden ve bağımsız denetim kuruluşlarından; görevlerinin ifasıyla ilgili olarak düzenli raporlar almak ve bankanın faaliyetlerinin sürekliliği ve güven içinde yürütülmesini olumsuz etkileyebilecek hususlar veya mevzuata ve iç düzenlemelere aykırılıklar bulunması hâlinde bu hususları yönetim kuruluna bildirmekle yükümlüdür (Kanun Md. 24).

İç sistemlerin ... oluşturulması, etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesi, muhasebe ve finansal raporlama sisteminden sağlanan bilgilerin güvence altına alınması, banka içindeki yetki ve sorumlulukların belirlenmesi nihai olarak yönetim kurulunun sorumluluğundadır (Yön. Md. 5/1).

Not: Tabloda Koyu Renkli Kısımlar BIS İç Denetim Yaklaşımında Olup BDDK Yaklaşımında Bulunmayan Kısımlardır.

Kaynak: 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Ankara, 1 Kasım 2005; BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkındaki Yönetmelik**, Ankara, 1 Kasım 2006 ve BIS Basel Committee on Banking Supervision, **Internal Audit In Banks and The Supervisor's Relationship With Auditors**, Basel, Ağustos 2001 Dikkate Alınarak Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Ek-4

Tablo 7

Uluslararası Standartlarda İç Denetim Yöneticisine Yüklenen Görev ve Sorumluluklar İle Aynı Konulara İlişkin Türk Kamu Sektöründeki Birincil ve İkincil Mevzuat ile Türk Kamu İç Denetim Standartlarında Yer Alan Düzenlemelerin Karşılaştırılması

Konu	İlgili Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standardı	Türk Kamu Sektöründeki Birincil ve İkincil Düzenleme	Türk Kamu İç Denetim Standartları (Üçüncül Düzenleme)
Kurum İçi Bağımsızlık	<p>İç Denetim Yöneticisinin, kurum içinde, iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını yerine getirmesine imkân sağlayan bir yönetim kademesine bağlı olması gerekir. İç denetim faaliyeti, iç denetimin kapsamının tayin edilmesi, iç denetim işlerinin yapılması ve sonuçların raporlanması konularında her türlü müdahaleden uzak ve serbest olmalıdır (Standart 1110 ve 1110.A1).</p>	<p>Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi kurulabilir (Yönetmelik md.13/1).</p>	<p>İç denetim birimi doğrudan üst yöneticiye bağlı olmalıdır. İç denetim faaliyeti, denetim konu ve kapsamının belirlenmesi, yürütülmesi ve sonuçların raporlanması hususunda her türlü müdahaleden uzak olmalıdır (Kamu Standardı no: 1110 ve 1110.G1).</p>
Kurum Dışındaki Uzmanlardan Nitelikli Tavsiye ve Yardım Temin Edilmesi	<p>İç denetim personeli, görevin tamamını veya bir kısmını yapmak için gereken bilgi ve becerilerin veya diğer vasıfların hepsine sahip değilse, İç Denetim Yöneticisi kurum dışındaki uzmanlardan nitelikli tavsiye ve yardım temin etmelidir (Standart 1210.A1).</p>	<p>-</p>	<p>İç denetçiler, görevin tamamını veya bir kısmını yapmak için gereken bilgi ve becerilerin veya diğer vasıfların hepsine sahip değilse, iç denetim birimi yöneticisi idare dışındaki uzmanlardan denetim görevinin hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere tavsiye ve yardım temin etmelidir (Kamu Standardı 1210.G1).</p>
Danışmanlık Görevinin Reddedilmesi	<p>İç Denetim Yöneticisi, iç denetim personelinin görevin kısmen veya tamamen gerçekleştirilmesi için gereken bilgiye, beceriye ve diğer vasıflara sahip olmadığı durumlarda, danışmanlık görevini reddetmeli veya yeterli tavsiye ve yardımı temin</p>	<p>İç denetçilerin program kapsamında ve program dışı iç denetim görevlendirmeleri üst yönetici tarafından yapılır (Yönetmelik md. 14/1).</p>	<p>İç denetçilerin danışmanlık görevini yapabilmesi için gerekli bilgi, beceri ve diğer vasıflara sahip olmadığı durumlarda, iç denetim birimi yöneticisi görevi reddetmeli veya belirlenen danışmanlık hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak</p>

<p>Kalite Güvence ve Geliştirme Programı</p>	<p>etmelidir (Standart 1210.C1).</p> <p>İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan ve etkinliğini sürekli gözleyen bir kalite güvencesi ve geliştirme programı hazırlamalı ve bunu sürdürmelidir. Bu program, dönemsel iç ve dış kalite değerlendirmelerini ve devamlı iç gözlem faaliyetini içermelidir. Programın her parçası, iç denetim faaliyetinin katma değer yaratmasına, kurumun faaliyetlerinin geliştirilmesine yardımcı olmalı ve iç denetim faaliyetinin Etik Kurallarına ve Standartlara uyması konusunda güvence sağlamalıdır (Standart 1300).</p>	<p>İç denetim birimi, denetim rehberlerinin iç denetim faaliyetlerinin planlanması, programlanması, gerçekleştirilmesi ve yönetilmesi bakımından etkin ve yeterli olup olmadığını kalite güvence ve geliştirme programına göre yılda bir defa inceler ve bu konudaki görüşünü Kurula bildirir (Yönetmelik md. 10/4).</p>	<p>gereken yardımı temin etmelidir (Kamu Standardı 1210.D1).</p> <p>İç denetim birimi yöneticisi, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan ve etkinliğini sürekli gözetleyen, Kurulun düzenlemelerine uygun, bir kalite güvence ve geliştirme programı hazırlamalı ve sürdürmelidir. Bu program, dönemsel iç ve dış kalite değerlendirmelerini ve devamlı iç gözetleme faaliyetini içermelidir. Programın her parçası, iç denetim faaliyetinin katma değer yaratmasına, idarenin faaliyetlerinin geliştirilmesine yardımcı olmalı ve iç denetim faaliyetinin standartlara ve meslek ahlak kurallarına uyması konusunda güvence sağlamalıdır (Kamu Standardı 1300).</p>
<p>Dış Değerlendirmeler ve Kalite Programı Hakkında Raporlama</p>	<p>Kalite güvencesi gözden geçirmeleri gibi dış değerlendirme çalışmaları, kurum dışından vasıflı ve bağımsız bir gözden geçirme uzmanı veya bir gözden geçirme ekibi tarafından en azından beş yılda bir kere yapılmalıdır. İç Denetim Yöneticisi, dış değerlendirme sonuçlarını denetim komitesi ve yönetim kuruluna raporlamalıdır (Standart 1312 ve 1320).</p>	<p>-</p>	<p>Dış değerlendirme, Kurulca ilgili idare dışından belirlenecek vasıflı ve bağımsız bir uzman veya ekip tarafından en az beş yılda bir yapılır. İç denetim birimi yöneticisi, dış değerlendirme sonuçları ile eylem planını Kurula ve varsa yönetim kuruluna göndermelidir (Kamu Standardı 1312 ve 1320).</p>
<p>Planlama</p>	<p>İç Denetim Yöneticisi, kurumun hedeflerine uygun olarak, iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirleyen risk esaslı planlar yapmalıdır. İç denetim faaliyetinin görev planı, en az yılda bir kez yapılan bir risk değerlendirmesine dayanmalıdır. Üst yönetim, denetim komitesi ve yönetim kurulu, bu sürece dahil edilerek göz önüne alınmalıdır</p>	<p>İç denetim faaliyetlerinin risk odaklı olarak yürütülmesi esastır. Kamu idarelerinin maruz kalabileceği risklerin tespit edilerek sürekli ölçülmesi ve değerlendirilmesi suretiyle, risk odaklı iç denetim planı ve programı hazırlanır. İç denetim bu plan ve programa uygun olarak yapılır. Kamu idarelerinin en riskli alanlarından başlamak</p>	<p>İç denetim birimi yöneticisi; idarenin hedeflerine uygun olarak, iç denetimin önceliklerini belirleyen risk esaslı plan ve programlar yapmalıdır. İç denetimin plan ve programı, yılda en az bir kez yapılan bir risk değerlendirmesine dayanmalıdır. Üst yönetici ve varsa yönetim kurulu, bu sürece dahil edilerek görüşleri dikkate</p>

Danışmanlık Hizmeti

<p>(Standart 2010 ve 2010.A1).</p> <p>İç denetim yöneticisi, görevin risk yönetimini geliştirme, katma değer yaratma ve faaliyetleri geliştirme potansiyelini değerlendirerek, öne sürülen danışmanlık görevlerini kabul etmeyi düşünmelidir. Kabul edilen bu görevler, plana dahil edilmelidir (Standart 2010.C1).</p>	<p>ve iç denetim imkanları dikkate alınmak suretiyle, iç denetim uygulamalarından bir veya birkaçı birlikte programa alınır. Yapılan risk değerlendirmeleri sonucunda idare için yüksek risk alanları belirlenir. İç denetim birimi, üst yöneticinin önerilerini de dikkate alarak, idarenin risklerinden kabul edilemeyecek olanları denetim programına alır ve üst yöneticiye onaylatır. (Yönetmelik md. 36/1, 2 ve 3)</p> <p>İç denetim planı; iç denetim faaliyetinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla denetimin kapsamını, denetlenecek alan ve konuları, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakları içerecek şekilde, birim yöneticileriyle görüşülerek ve Kurulca hazırlanan iç denetim stratejik planı da dikkate alınarak, üç yıllık dönemler için hazırlanır. Bu plan, her yıl risk değerlendirmesi sonuçlarına göre gözden geçirilerek, gerektiğinde değiştirilir (Yönetmelik md. 39/1).</p> <p>İç denetim birimi bu Yönetmeliği dikkate alarak, kendi yönergelerini hazırlar. Yönergede plan ve program harici iç denetçilere yaptırılacak danışmanlık ve benzeri görevlerin nitelik ve süreleri standartlara uygun olarak açıkça belirtilir (Yönetmelik md. 13)</p>	<p>alınmalıdır (Kamu Standardı no 2010 ve 2010.G1).</p> <p>İç denetim birimi yöneticisi; danışmanlık taleplerini, görevin risk yönetimini geliştirme, katma değer yaratma ve faaliyetleri geliştirme potansiyelini ve yıllık denetim planının uygulanmasına olan etkilerini gözönünde bulundurarak kabul edip etmemeyi düşünmelidir. Kabul edilen görevler programa dahil edilmelidir (Kamu standardı 2010.D1).</p>
---	---	---

Bildirim ve Onay	İç Denetim Yöneticisi, önemli ara değişiklikler de dahil, iç denetim faaliyetinin planlarını ve kaynak ihtiyaçlarını, gözden geçirme ve onay için üst yönetime, denetim komitesine ve yönetim kuruluna bildirmelidir. İç Denetim Yöneticisi, kaynak sınırlamalarının etkilerini de bildirmelidir (Standart 2020).	İç denetçilerin program kapsamında ve program dışı iç denetim görevlendirmeleri üst yönetici tarafından yapılır (Yönetmelik md. 14/1).	İç denetim birimi yöneticisi; önemli ara değişiklikler de dahil iç denetim faaliyetinin planlarını ve kaynak sınırlamalarının etkilerini de belirterek kaynak ihtiyaçlarını, gözden geçirme ve onay için üst yöneticiye ve varsa yönetim kuruluna bildirmelidir (Kamu Standardı no: 2020).
Kaynak Yönetimi	İç Denetim Yöneticisi, onaylı planın uygulanabilmesi için, iç denetim kaynaklarının uygun ve yeterli olmasını ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamalıdır (Standart 2030).	Üst Yönetici, İç denetim kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını sağlar (Yönetmelik md. 12/ğ).	İç denetim birimi yöneticisi, onaylanmış denetim programının uygulanabilmesi için iç denetim kaynaklarının uygun ve yeterli olmasını ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamalıdır (Kamu Standardı no: 2030).
Politika ve Prosedürler	İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetini yönlendirmek amacıyla yönelik politika ve prosedürleri belirlemelidir (Standart 2040).	İç Denetim Koordinasyon Kurulu, iç denetçilerin iç denetim faaliyetlerinde esas alacakları denetim rehberlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen denetim rehberlerini hazırlar, geliştirir ve güncelleştirir. İç denetim birimleri, görev alanlarına giren konular itibarıyla Kurulca yayımlanan usul ve esaslara uygun olarak kendi denetim rehberlerini hazırlar ve bir örneğini Kurula verir (Yönetmelik Md. 10/1 ve 2).	İç denetim birimi yöneticisi, iç denetim faaliyetini yönlendirmek amacıyla izlenecek politika ve süreçleri belirlemelidir (Kamu Standardı no: 2040).

**Yönetim Kurulu,
Denetim Kurulu ve Üst
Yönetime
Raporlamalar**

**Bilgilerin
Kaydedilmesi**

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları ve plana kıyasla performansı konularında, denetim komitesi ve yönetim kuruluna ve üst yönetime dönemsel raporlar sunmalıdır. Bu raporlar, önemli riskleri, kontrol sorunlarını, kurumsal yönetim sorunlarını ve denetim komitesinin, yönetim kurulunun ve üst yönetimin ihtiyaç duyabileceği veya talep edebileceği başka konuları da içermelidir (Standart 2060).

İç denetçiler, vardıkları kanaatlere ve görev sonuçlarına dayanak teşkil eden bütün bilgileri kaydetmelidir (Standart 2330). İç Denetim Yöneticisi, görev kayıtlarına erişimi kontrol etmelidir. İç Denetim Yöneticisi, gerektiğinde, bu kayıtları kurum dışı taraflara vermeden önce, üst yönetimin ve/veya hukuk danışmanının onayını almalıdır. İç denetim yöneticileri, görev kayıtlarının tutulması, saklanması ve kurum içi ve dışı taraflara sunulmasını düzenleyen politikalar belirlemelidir. Bu politikalar, kurumun düzenlemelerine, ilgili mevzuata ve diğer gereklere uygun olmalıdır (Standart 2330.A1 ve 2330.C1).

İç denetçi raporunu, idarenin görüşlerini de ekleyerek cevaplarıyla birlikte, iç denetimin kapsamı, denetimde tespit edilen riskler, risklerin olası etkileri, denetim sonuçlarına ilişkin genel değerlendirme ve risklerin ortadan kaldırılmasına veya en aza indirilmesine yönelik önerileri içeren rapor özetini de ekleyerek üst yöneticiye sunar. Yıllık faaliyet raporunda; program dışı yapılanlar da dahil iç denetim faaliyetleri, iç denetim biriminin performansı, tespit ve önerileri, önerilerden onaylanmayan ve uygulanmayanlar varsa onaylanmama ve uygulanmama nedenleri, iç denetçilerin eğitimi, yönetime verilen danışmanlık hizmetleri ve diğer faaliyet sonuçları ile ilgili bilgiler yer alır (Yönetmelik md. 44/4 ve 46/1).

İç denetçi, görevlerini yerine getirirken aşağıdaki hususlara riayet eder: ... Denetim raporlarında kanıtlara dayanmak ve değerlendirmelerinde objektif olmak. Denetim esnasında elde ettiği bilgilerin gizliliğini korumak (Yönetmelik md. 17/1-d ve e).

İç denetim birimi yöneticisi; iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları ile programa kıyasla gerçekleşen performans konularında, üst yöneticiye ve varsa yönetim kuruluna dönemsel raporlar sunmalıdır. Bu raporlar; idarenin önemli riskleri, kontrol ve yönetim sorunları ile üst yönetici ve varsa yönetim kurulunun ihtiyaç duyabileceği veya talep edebileceği başka konuları da içermelidir (Kamu Standardı no: 2060).

İç denetçiler, vardıkları kanaatleri ve görev sonuçlarına dayanak teşkil eden bütün bilgileri kaydetmelidir. İç denetim birimi yöneticisi; görev kayıtlarına erişimi kontrol etmeli, gerektiğinde bu kayıtları idare dışı taraflara vermeden önce, üst yöneticinin onayını ve/veya hukuk müşavirliğinin görüşünü almalıdır (Kamu Standardı no: 2330 ve 2330.G1).

Hatâ ve Eksiklikler	Eğer nihâî raporlama önemli bir hatâ veya eksiklik içeriyorsa, İç Denetim Yöneticisi, hatâlı ve eksik raporu alan bütün taraflara düzeltilmiş bilgileri iletmelidir (Standart 2421).	-	Eğer nihai raporlama önemli bir hata veya eksiklik içeriyorsa, iç denetim birimi yöneticisi, hatalı ve eksik raporu alan bütün taraflara düzeltilmiş bilgileri iletmelidir (Standart 2421).
Sonuçların Raporlanması	İç Denetim Yöneticisi, görev sonuçlarını uygun taraflara raporlamalıdır. Görev sonuçlarının öngördüğü tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek taraflara, nihâî görev sonuçlarının raporlanmasından İç Denetim Yöneticisi sorumludur (Standart 2440 ve 2440.A1).	İç denetçi raporunu, idarenin görüşlerini de ekleyerek cevaplarıyla birlikte, iç denetimin kapsamı, denetimde tespit edilen riskler, risklerin olası etkileri, denetim sonuçlarına ilişkin genel değerlendirme ve risklerin ortadan kaldırılmasına veya en aza indirilmesine yönelik önerileri içeren rapor özetini de ekleyerek üst yöneticiye sunar (Yönetmelik md.44/4).	İç denetim birimi yöneticisi, görev sonuçlarını ilgili taraflara raporlamalıdır. Görev sonuçlarının öngördüğü tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek taraflara, sonuçların raporlanmasından iç denetim birimi yöneticisi sorumludur (Kamu Standardı no: 2440 ve 2440.G1).
İlerlemenin Gözlenmesi	İç Denetim Yöneticisi, yönetime rapor edilen sonuçların akıbetinin gözlenmesi için bir sistem kurmalı ve uygulamalıdır. İç Denetim Yöneticisi, yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uygulanmasını veya üst yönetimin, gerekli tedbiri almamasının riskini üstlenmeyi kabul etmesini sağlamak ve gelişmeleri gözlemek amacıyla yönelik bir takip süreci kurmalıdır (Standart 2500 ve 2500.A1).	Raporlar üst yönetici tarafından değerlendirildikten sonra gereği için ilgili birimler ve strateji geliştirme birimine verilir. Denetim raporunda belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığı üst yönetici tarafından izlenir (Yönetmelik md. 44/5 ve 6).	İç denetim birimi yöneticisi, yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uygulanmasını veya üst yönetimin gerekli tedbiri almaması halinde doğabilecek riski üstlenip üstlenmediğini tespit etmek ve gelişmeleri gözlemek amacıyla yönelik bir takip süreci oluşturmalıdır (Kamu Standardı No: 2500.G1).
Yönetimin Artık Riskleri Üstlenmesi	İç Denetim Yöneticisi, üst yönetimin kurum için kabul edilemeyecek bir artık (bakiye) risk düzeyini üstlenmeyi kabul ettiğine inandığı takdirde, konuyu üst yönetimle tartışmalıdır. Artık riskle ilgili bir karara varılamazsa, İç Denetim Yöneticisi ve üst yönetim, konuyu çözümlenmesi için denetim komitesi ve yönetim kuruluna rapor etmelidir (Standart 2600).	-	İç denetim birimi yöneticisi, üst yönetimin idare için kabul edilemeyecek bir artık (bakiye) risk düzeyini üstlenmeyi kabul ettiğine inandığı takdirde, konuyu üst yönetimle müzakere etmelidir. Artık riskle ilgili bir karara varılamazsa, iç denetim birimi yöneticisi ve üst yönetim, konuyu çözümlenmesi için üst yöneticiye rapor etmelidir (Kamu Standardı no: 2600).

Kaynak: IIA, **Uluslararası İ Denetim Standartları**, ABD, 2007; İ Denetim Koordinasyon Kurulu, **İç Denetçilerin alışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik**, Ankara, 12 Temmuz 2006 ve İ Denetim Koordinasyon Kurulu, **Kamu İç Denetim Standartları**, Ankara, 20 Kasım 2006 Dikkate Alınarak Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Tablo 8

Denetim Komitesi/Denetleme Kurulu Konusundaki En İyi Kurumsal Yönetim Uygulamaları İle TCMB'deki Uygulamaların Karşılaştırılması

İç Denetim Komiteleri ile İlgili En İyi Kurumsal Yönetim Uygulamaları	TCMB Uygulaması
Denetim komitesi görevini yerine getirirken gerekli her türlü kaynak ve destek yönetim tarafından sağlanır.	Başkanlık, Denetleme Kurulunun talep edeceği tüm bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür.
Bu komite, gerekli gördüğü yöneticiyi, iç ve bağımsız denetçileri toplantılarına davet edebilir ve görüşlerini alabilir.	Denetleme Kurulunun TCMB İç Denetim Birimi ile raporlama, görüş alışverişinde bulunma vs. gibi herhangi bir ilişkisi yoktur.
İç denetçi, denetimden sorumlu komiteye rapor verir.	İç denetçiler, Denetleme Kuruluna raporlama yapmamaktadır.
Denetim komitesi, kamuya açıklanacak periyodik mali tabloların ve dipnotlarının, mevcut mevzuat ve uluslararası muhasebe standartlarına uygunluğunu denetler ve bağımsız denetim kuruluşunun görüşünü de alarak yönetim kuruluna yazılı olarak bildirir.	Yasa gereği Denetleme Kurulu, Bankanın tüm işlem ve hesaplarını denetlemekle yükümlüdür. Ancak Kurulun denetimin uluslararası standartlara uygun ya da bağımsız denetçiler ile eşgüdüm içinde gerçekleştirilmesi şeklinde herhangi bir sorumluluğu ve yetkisi bulunmamaktadır.
Denetim komitesi, her türlü iç ve bağımsız denetimin, yeterli ve şeffaf bir şekilde yapılması için gerekli tedbirleri alır.	Denetleme Kurulunun TCMB İç Denetim Fonksiyonunun yerine getirilmesi ile ilgili herhangi bir sorumluluğu ve yetkisi bulunmamaktadır.

Denetim Komitesi, Şirketin muhasebe sisteminin, finansal bilgilerin kamuya açıklanmasının, bağımsız denetiminin ve şirketin iç kontrol sisteminin işleyişinin ve etkinliğinin gözetimini yapar. Bağımsız denetim kuruluşunun seçimi, sözleşme hazırlanarak bağımsız denetim sürecinin başlatılması ve bağımsız denetçilerin her aşamadaki çalışmaları bu komitenin gözetiminde gerçekleştirilir.

Şirket muhasebesi, iç kontrol sistemi ve bağımsız denetimiyle ilgili olarak gelen şikayetlerin incelenmesi, sonuca bağlanması ile şirket çalışanlarının bu konulardaki bildirimlerinin gizlilik ilkesi çerçevesinde incelenmesi denetim komitesi tarafından yerine getirilir.

Denetim Komitesi, Yönetim Kurulu Üyeleri, Yöneticiler ve diğer çalışanlar arasında çıkabilecek çıkar çatışmalarını ve ticari sır niteliğindeki bilginin kötüye kullanılmasını önleyen şirket içi düzenlemelere ve politikalara uyumu gözetir.

Denetim Komitesi üyeleri genellikle Şirketin en üst organı olan Yönetim Kurulunda icra yetkisi olmayan üyeleri arasından seçilmekte olduğundan Yönetim Kurulu toplantılarına katılmaları esastır.

Etkinlik ve verimlilik açısından Şirketin en üst ita amirinin ya da en azından icradan sorumlu üst yönetimin bir üyesinin, iç denetim birim yöneticisinin ve Şirket dış denetçisinin denetim komitesi toplantılarına katılmaları uygundur.

Şirketin iç kontrol sisteminin işleyişi ve etkinliğinin gözetilmesi, bağımsız denetçinin seçimi ve çalışmalarının gözetimi Denetleme Kurulunun görevleri arasında bulunmamaktadır.

Denetleme Kurulunun, TCMB çalışanlarının iç kontrol sisteminin işleyişi ile ilgili şikayetlerinin gizlilik çerçevesinde incelenmesi, sonuca bağlanması vs. ile ilgili herhangi bir sorumluluğu ve yetkisi bulunmamaktadır.

Denetleme Kurulunun, Banka bünyesinde çıkabilecek çıkar çatışmaları ve bilgilerin kötüye kullanılmasını önleyen düzenlemeler konusunda herhangi bir sorumluluğu ve yetkisi yoktur.

Denetleme Kurulu, TCMB'nin en üst organı olan Banka Meclisinden bağımsız olarak seçilir. Ancak Denetleme Kurulu üyeleri, düzenli olarak Banka Meclisinin toplantılarına katılmaktadır.

TCMB Denetleme Kurulu toplantılarına TCMB'nin en üst ita amiri (governör) ya da icradan sorumlu yönetim komitesinin bir üyesi, iç denetim birim yöneticisi ve TCMB dış denetçisi katılmamaktadır.

Kaynak: Sarbanes Oxley Yasası, ABD, 2002; OECD, “Pilot Çalışma_Türkiye’de Kurumsal Yönetim”, 17 Ekim 2006; BIS, Basel Committee on Banking Supervision, “Enhancing Corporate Governance For Banking Organizations”, Basel, 31 Ekim 2005; SPK, Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri, Ankara, Şubat 2005 ve TCMB, 1211 Sayılı TCMB Kanunu, Ankara, 5 Mayıs 2001 Dikkate Alınarak Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Kaynakça

Kitap ve Makaleler

Aksoy Tamer, **Tüm Yönleriyle Denetim, AB İle Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma**, 1. Basım, Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları, 2002.

Bacova Jana, “IIA Standards Implementation”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Bilezikçi Yeliz ve Nilda Keskin Köker, “İç Denetimin Merkez Bankalarında Rolü ve Uygulamaları”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri Raporu**, Prag, Eylül 2006.

Bishop William G., “Outsourcing Of Internal Audit Functions By External Auditors”, **The IIA Outsourcing Internal Auditing Discussion Paper**, Florida, September 1995.

Brown Stephen, “Resourcing, Developing and Rewarding The Internal Audit Function”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Brown Stephen, “Challenges For Internal Audit In A Central Bank”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Brown Shawn, Paul De Horst, Stephen Senior, Anne Nangle ve Suzanne Clark, “Integrating Internal Audit Into The Central Banks Risk And Control Environment”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Buck Phil ve Janet Pack, “Setting The Audit Strategy”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Bulut Cengiz, “Merkez Bankalarında İç Denetim”, **TCMB Teftiş Kurulu Başkanlığı Raporu**, 28 Şubat 2002.

Cadbury Adrian (Cadbury Report), **The Financial Aspects Of Corporate Governance**, London, December 1992.

Cagnemi Micheal P. ve Tommie Singleton, **Managing the Audit Function, A Corporate Audit Department Procedures Guide, 3rd Edition**, New Jersey, 2003.

Campbell Mary, Gary W. Adams, David R. Campbell ve Micheal R. Rose. “Internal Audit Can Deliver More Value”, **Financial Executive, Vol. 22**, Issue:1, January-February 2006.

Claessens S., D. Klingebiel ve L. Laeven, “**Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crisis: Which Policies to Pursue?**”, World Bank Discussion Paper, No: 428, 2002.

- Clark Suzanne, “Reporting To The Audit Committee”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.
- Davies Marlene, “The Changing Face Of Internal Audit In Local Government”, **Journal Of Finance and Management In Public Services**, Volume 1; 2001.
- DeFond Mark L. ve Jere R. Francis, “Audit Research After Sarbanes-Oxley”, **Auditing: A Journal Of Practice & Theory**, Vol. 24, 2005.
- Delorme J.L., “Fransa Merkez Bankası Şube Ağı Denetimleri”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006.
- Fawcett Amelia, “Internal Auditing: Role Of The Board (Court) and Audit Committee”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.
- Flesher Dale L. ve Marilyn Taylor Zarzeski, “The Roots Of Operational (Value-For-Money) Auditing In English-Speaking Nations”, **Accounting and Business Research**, Vol: 32, No:2, 2002.
- Galloway David, **Internal Auditing: A Guide For the New Auditor, 2nd Edition**, Florida: IIA Publications, 2002.
- Glaser Kenneth, **Auditing, 2nd Edition**, Oxford: Made Simple Books, 1993.
- Gleim Irvin N., **CIA Review, Part I, Internal Audit Role in Governance, Risk and Control, 11th Edition**, Florida: Gleim Publications, 2004.
- Güredin Ersin, **Denetim**, İstanbul, 1992.
- Hayward Jonathan, “Continous Improvement: Stepping Back To See The Big Picture”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.
- Hespenheide Eric, Sandy Pundmann ve Micheal Corcoran, “Risk Intelligence: Internal Auditing in a World of Risk”, **Internal Auditing**, July-August 2007.
- Ingves Stefan, “**Banking Crisis From An International Perspective**”, IMF Publications, 2003.
- Jameson Steven E., “The CAE’s (Chief Audit Executive’s) Many Hats”, **Internal Auditor**, August 2006.
- Kamiloğlu Sinem, “Merkez Bankalarında İç Denetim: Avrupa ve Amerika Merkez Bankalarının İncelenmesi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Öneri”, **TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi**, Ankara, Haziran 2003.
- Kobza Peter, “Control Self Assessment Methodology and Practical Experience”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Kobza Peter, “Compliance In CNB”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Kubec Ivan, “Risk Assessment in Czech National Bank”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Kubec Ivan, “Audit Results and Follow-up”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, Eylül 2004.

Lauretou Denis, “Fransa Merkez Bankasında İç Denetim Birimi ve Rolü”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006.

Lauretou Denis, “Fransa Merkez Bankası İdare Merkezi Denetiminde Kullanılan Metodoloji”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006.

Lomax Rachel, “Internal Auditing: Executive Expectations of Internal Audit”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Martakova Ilona, “Organization Of The Internal Audit Department in Czech National Bank”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.

Mc Caul Liam, “Enhancing The Value Of Internal Audit: Ten Key Questions”, **Accountancy Ireland, Volume: 38**, June 2006.

Milton Sue, “Internal Auditing”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Moeller Robert R., **Brink’s Modern Internal Auditing, 6th Edition**, Canada: John Wiley & Sons Publications, 2004.

Osborne Neil, “IT Auditing, An Integrated Approach”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Özbek Çetin, “Kamu Kesimi İç Denetim Uygulamaları”, **TCMB İç Denetim Genel Müdürlüğü Sunumu**, Ankara, 1 Şubat 2006.

Pack Janet, “Designing the Annual Audit Plan”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Palmer Adrian ve Stephen McMahon, “Designing The Internal Audit Programme For Policy Areas”, **İngiltere Merkez Bankası’nda İç Denetim Semineri**, Londra, 2-5 Temmuz 2007.

Pepe Joseph E., “FEDNY’de Denetim”, **FEDNY İç Denetim Birimi Sunumu**, ABD, Temmuz 2000.

Pforsich Hugh D., Bonita K. Peterson Kramer ve G. Rendolf Just, “Establishing An Effective Internal Audit Department”, **Strategic Finance**, April 2006.

- Ratliff Richard L. ve Kurt F. Reding,,**Introduction to Auditing: Logic, Principles and Techniques**, Florida: IIA Publications, 2002.
- Ridel Ronald J., “**Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Kalite Değerleme Programı Çerçevesinde TCMB İç Denetim Fonksiyonu İçin Hazırlanan İç Kontrol Değerleme Anketi**”, Ankara, Haziran 2004.
- Rossiter Carmen, “Top 10 Priorities For Internal Audit In A Changing Environment”, **Bank Accounting & Finance**, August-September 2007.
- Roth James ve Donald Espersen, “The Importance Of Ethics”, **Internal Auditor**, February 2002.
- Sawyer Lawrence B. ve Mortimer A. Dittenhofer, **Sawyer’s Internal Auditing, 5th Edition**, Florida: IIA Publications, 2002.
- Scott Christopher, **Internal Audit in a Central Bank**, Centre For Central Banking Studies Bank Of England, London: May 1996.
- Sterck Miekatrien ve Geert Bouckaert, “International Audit Trends in the Public Sector”, **Internal Auditor Magazine**, August 2006.
- Şahal Esra, “Merkez Bankalarında İç Denetim”, **Fransa Merkez Bankası Uluslararası Bankacılık ve Finans Enstitüsü (IBFI) Tarafından Düzenlenen “Merkez Bankalarında İç Denetim” Konulu Seminer Hakkında Rapor**, Ankara, 15 Aralık 2003.
- Şen Emel, “Operasyonel Risk Yönetimi ve İç Denetim”, **FEDNY’de Operasyonel Risk Yönetimi ve İç Denetim Semineri Raporu**, Ankara, Nisan 2005.
- Tokaç Ahmet, **İşletmelerde Muhasebe Organizasyonu ve Denetimi**, İstanbul, Ocak 2006
- Ulrich Juri, “Planning Of Internal Audit in CNB”, **Çek Merkez Bankası İç Denetim Semineri**, Prag, 13-15 Eylül 2004.
- Uzun Ali Kamil, “Değer Yaratan Denetim”, **İç Denetim Dergisi**, İstanbul: 14 sayı, 2006.
- Walker Paul L., William G. Shenkir ve Thomas L. Barton, **Enterprise Risk Management, Pulling It All Together**, Florida: IIA Publications, 2002.
- Watson Mark, “Internal Audit: Five Best Practices For Oversight”, **Accountancy Ireland, Vol: 39**, Dublin, April 2007.
- White Scott D., “The Auditor As Internal Consultant”, **Internal Auditor, Vol: 64**, Issue:1, February 2007.
- Yates Erroll J., “Internal Audit: A Managerial Control”, **Internal Audit Magazine**, December 2001.

Yazgan Erhan, “**FEDNY İç Denetim Birimi Yetkilileriyle 25-26 Eylül 2002 Tarihinde New York’taki Merkezlerinde Yapılan Toplantı ve İncelemelere İlişkin Not**”, Ankara, 7 Ekim 2002.

Zain Mazlina Mat, Nava Subramaniam ve Jenny Stewart, “Internal Auditors Assessment Of Their Contribution To Financial Statement Audits: The Relation With Audit Committee and Internal Audit Function Characteristics”, **International Journal Of Auditing**, 2006.

Bank Of Canada, **Risk-Based Internal Auditing and Dynamic Control Assessment: Revolutionizing Internal Audit Services**, CSA Library Series, 1998-1.

BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Internal Audit In Banks And The Supervisor’s Relationship With Auditors: A Survey**, Basel, August 2002.

BIS Basel Committee on Banking Supervision, **Internal Audit In Banks And The Supervisor's Relationship With Auditors**, Basel, August 2001.

BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Enhancing Corporate Governance For Banking Organizations**, Basel, 31 October 2005.

BIS Banking Supervision Committee, **Framework For Internal Control Systems in Banking Organizations**, Basel, September 1998.

BIS Basel Committee On Banking Supervision, **Core Principles for Effective Banking Supervision**, Basel, 1996.

Board Of Governors Of The Federal Reserve System, **Purposes and Functions, 9th Edition**, Washington D.C., June 2005.

Business Credit. “Risk Management and IT Audit Skills Most In Need Of Improvement Within Internal Audit Departments”. Vol: 109, Issue: 6, June 2007.

Control Objectives For Information and Related Technology (COBIT), **Framework Control Objectives Management Guidelines Maturity Models**, Version: 4.1., ABD, 2007.

COSO, **Internal Control Integrated Framework**, New Jersey, 1994.

Czech National Bank, **1993-2003: Czech National Bank’s 10th Anniversary**, Czech National Bank Publications, Prag, 2004.

Deloitte, “TCMB İç Denetim Planlaması İçin Hazırlanan Risk Değerlendirme Modeli”, **TCMB İç Denetim Müdürlüğü Risk Değerleme Projesi Sonuçları**, Ankara, Ağustos 2004.

Dünya Bankası, **Dünya Bankası Yönetişim Endeksi Raporu**, Dünya Bankası Yayınları, Mayıs 2005.

European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA), **Position Paper On Internal Auditing in Europe**, October 2004.

Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006.

Fransa Merkez Bankası İç Denetim Birimi, “Fransa Merkez Bankasında Bilgi Sistemleri Denetimi”, **Fransa Merkez Bankasında Operasyonel Risk ve İç Denetim Semineri**, Paris, 4 Ekim 2006.

Hesap Uzmanları Derneği, **Denetim İlke ve Esasları**, 3. Basım, İstanbul, 2004.

Institute Of Internal Auditors (IIA), **Internal Auditing Handbook**, Florida: IIA Publications, 2002.

The Institute of Chartered Accountants of Scotland, **Appraising Your Auditors: A Framework For The Review and Appointment of Auditors by Listed Companies**, Scotland, 1998.

IIA, **Audit Committee Briefing, Internal Audit Standards: Why They Matter?**, Florida: IIA Publications, 2003.

IMF, “Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability”, **World Economic Outlook**, May 1998.

IMF, **The Real Effect of Banking Crisis**, October 2004.

IMF, “Financial Crises: Characteristics And Indicators Of Vulnerability”, **World Economic Outlook**, May 1998.

IMF Factsheet, **Protecting IMF Resources: Safeguard Assessment of Central Banks**, August 2007.

IMF Operational Paper, **The Role Of Internal Control And Audit Systems In Supporting Central Bank Governance And Transparency**, July 1999.

IMF Çalışma Kağıdı, “**Merkez Bankalarında Denetim Komitesi Uygulamaları**”, Nisan 2007.

IMF, **IMF Niyet Mektubu**, 2002.

IMF, **Gözden Geçirme Dokümanı**, 2005.

INTOSAI, **Guidelines For Internal Control Standards**, Washington, June 1992.

Larger Redhouse Portable Dictionary, İstanbul: Sev Matbaacılık, 2007.

OECD Public Internal Financial Control (PIFC) Expert Group, **Internal Control Systems In Candidate Countries, Volume I**, October 2004.

OECD Sigma Programme, **Central Bank Audit Practices**, Sigma Papers: 24, Paris, May 1998.

OECD, “**Pilot Çalışma_Türkiye’de Kurumsal Yönetim**”, 17 Ekim 2006.

TİDE, **Uluslararası İç Denetim Standartları Çevirisi**, İstanbul: TİDE Yayınları, Ocak 2005.

İnternet Yayınlar

Bank Of Canada, “**Management Travel and Hospitality Expenses**”, 2007,
<http://www.bank-banque-canada.ca/en/expenses/index.html>, (Erişim Tarihi: Temmuz 2007)

Bank Of England, **Annual Report**, 2006,
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/annualreport/2007/renumeration2007.pdf>,
(Erişim Tarihi: Temmuz 2007)

BDDK, “BDDK yeterli ve etkin kurumsal yönetimi 2006-2008 için 5 stratejik amaç ve hedefinden biri olarak belirledi”,
www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/StratejikPlan/StratejikPlan.doc, (Erişim tarihi: Mayıs 2005)

Büyük Sözlük, www.buyuksozluk.com, (Erişim Tarihi: Mart 2007).

The Committee Of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO),
Enterprise Risk Management Framework, 2004, www.erm.coso.org (Erişim Tarihi: Aralık 2006).

FEDNY, “**How The Federal Reserve Is Audited**”, <http://www.federalreserve.gov>. (Erişim Tarihi: 2007).

TCMB, “**Organizasyon Şeması**”, www.tcmb.gov.tr, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Türk Dil Kurumu, www.tdk.org.tr, (Erişim Tarihi: Mart 2007).

Kişisel Görüşmeler

Bacova Jana, Çek Merkez Bankası İç Denetim Kontrol Birim Başkanı, **Kişisel Görüşme**, Temmuz 2007.

Kanun, Yönetmelik ve Tüzükler

- Avrupa Merkez Bankası, **İç Denetim Tüzüğü**, Frankfurt, August 2003.
- Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankasının Kurulması İle İlgili Yasal Protokol Metni**, Frankfurt, Haziran 1998.
- Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankaları Sistemi İç Denetim Politika Metni**, 7 Ekim 1998
- Avrupa Merkez Bankası, **Avrupa Merkez Bankası İç Denetim Yönetmeliği**, 1 Ağustos 2003.
- BDDK, **Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik**, Ankara, 1 Kasım 2006.
- BDDK, **Bankalarda Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Bilgi Sistemleri Denetimi Hakkında Yönetmelik**, Ankara, 16 Mayıs 2006.
- BIS, **İç Denetim Tüzüğü, Versiyon 1.0.**, Basel, 20 March 2003.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 10 Aralık 2003.
- FEDNY, **İç Denetim Yönetmeliği**, New York, Temmuz 2001.
- FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY Yeterlilik ve Yetkinlik Çerçeve Dokümanı**, New York, 2000.
- FEDNY, **Federal Reserve Misyon Dokümanı**, New York, 2000.
- FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY AMIS Audit Management Information System (AMIS) Kullanımı**, New York, 2000.
- FEDNY İç Denetim Birimi, **FEDNY Raporlama El Kitabı**, New York, Ekim 1999.
- Avrupa Birliği Antlaşması**, 29 Temmuz 1992.
- Fransa Merkez Bankası, **İç Denetim Yönetmeliği**, Paris, 22 Ekim 2004.
- İDDK, **İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik**, Ankara, 12 Temmuz 2006.
- İDKK, **İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Taslağı**, Ankara, 2006
- İDKK, **Kamu İç Denetim Standartları**, Ankara, 20 Kasım 2006.
- SPK, **Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri**, Ankara, Şubat 2005.
- TCMB, **2005 Yılı TCMB Faaliyet Raporu**, Ankara, 2006.
- TCMB, **Teftiş Kurulu Yönetmeliği**, Ankara, 1999.
- TCMB, **TCMB İç Denetim Yönetmeliği**, Ankara, 4 Eylül 2006.

1211 sayılı TCMB Kanunu, Ankara, 5 Mayıs 2001.

4389 Sayılı Bankalar Kanunu, Ankara, 18 Haziran 1999.

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Ankara, 1 Kasım 2005.



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ



Aşağıda belirtilen lisansüstü tez, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği hükümlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde jüri önünde savunulmuş ve jüri tarafından başarılı bulunmuştur.

TEZ BAŞLIĞI : Merkez Bankalarında İç Denetim Uygulamaları Örnek Bir İç Denetim Modeli Önerisi

TEZ TÜRÜ : Doktora

TEZİ HAZIRLAYAN : Eren GEGİN

ANABİLİM DALI : Bankacılık

SAVUNMA TARİHİ : 30.11.2007

JÜRİ ÜYELERİ :

GÖREVİ

ADI SOYADI

İMZA

Danışman

Prof.Dr.Erişah ARICAN

Üye

Prof.Dr. Cemal İBİŞ

Üye

Prof.Dr. Münevver ÇETİN

Üye

Prof.Dr. Osman Z. ORHAN

Üye

Prof.Dr. Ertan OKTAY