

## ARACI KURUMLARIN İÇ KONTROL SİSTEMİ VE İLGİLİ DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İzzet Gökhan ÖZBİLGİN\*

### Öz:

*Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ve karmaşık işlemlerin sayısını artırması finansal kuruluşlarda önemli değişikliklere yol açmış, bu durum yönetimlerin işlemleri sürekli gözetlemesi ve kontroller uygulamasını gerektirmiştir. Bu gereklilik finans kuruluşlarının etkin bir iç kontrol sistemi kurmalarına yol açmıştır. Sermaye piyasasının sağlıklı işlemesi için oldukça önemli bir role sahip olan aracı kurumlar da bu kuruluşların arasında yer almaktadırlar. Sermaye piyasası mevzuatında başta “Aracı Kurumlarda Uygulanacak İç Denetim Sistemine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ” olmak üzere aracı kurumların iç kontrol sistemi ile ilgili birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu çalışmada aracı kurumların iç kontrol sistemi ile ilgili mevcut düzenlemeler, uluslararası standartlar ve aracı kurumlara ilişkin imlanan veriler dikkate alınarak incelenmiştir. İnceleme sonucunda mevcut düzenlemelerin uluslararası standartlar ile tam uyumlu olmadığı, daha en başta iç kontrol ve iç denetim tanımları ile bu uyumsuzluğun başladığı, bu durumun diğer hükümlerde de belirsizlikler yarattığı görülmüştür. Bu kapsamda başta “The Committee of Sponsoring Organizations (COSO) Raporu” olmak üzere uluslararası iç kontrol sistemi standartları ve uygulamaları dikkate alınarak aracı kurumların iç kontrol sistemi düzenlemelerinin iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur.*

**Anahtar Kelimeler:** Aracı Kurumlar, İç Kontrol, İç Denetim, COSO, Risk

---

\* Dr., Sermaye Piyasası Kurulu, gokhan@sph.gov.tr

**THE INTERNAL CONTROL SYSTEM OF BROKERAGE HOUSES  
AND EVALUATION OF RELATED REGULATION**

**Abstract:**

*The developments in information and communication technologies, globalization and the increasing number of more complicated operations cause important changes in the financial firms, and these changes make the management to make ongoing monitoring on these operations. This obligation leads to the firms to implement an effective internal control systems. Internal control system is a process effected by all personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories: “effectiveness and efficiency of operations”, “reliability of financial reports” and “compliance with applicable laws and regulations”.*

*The brokerage houses, which are important organizations of capital markets, must have an effective internal control system in order to provide the secure, transparent and stable functioning of the capital markets. Otherwise, the failure of these institutions not only damages themselves, but also effects whole capital markets and consequently leads to a crisis in the financial system.*

*The subject of this study is the analysis of the internal control system in the brokerage houses and the evaluation of current related regulation. Both implementing an effective internal control system which is compliant with international standards and realizing audits will provide the brokerage houses to have more stable and reliable structure, which has very important role in secure and transparent functioning of the capital market. There are various regulations prepared by Capital Markets Board of Turkey in order to implement internal control systems in these institutions, but the communique on “The Principles Regarding The Internal Auditing Systems of Brokerage Houses” published in 2003 and updated in years 2007 and 2008 is the one which directly regulates these systems.*

*The purpose of this communiqué is presented as regulating the fundamental principles and procedures to be adopted by brokerage houses in the establishment of their internal auditing systems which would help them monitor and control all the risks that they are exposed to. The communique defines the internal audit system as the integrated process of both the internal control system and the inspection system and adds that the internal audit unit consists of internal control personnel and inspectors. These definitions and articles do not comply with the international internal control frameworks. This different approach could be seen in all subsections of communique and causes uncertainties.*

*With this work, many evaluations are presented to the different parts of communiqué such as audit committee, purpose and scope, legal basis, definitions, policies and procedures, principles related to the inspection department, control environment, the independence of internal audit. In this work, the data presented by “The Association of Capital Market Intermediary Institutions of Turkey” is analysed through the structure of board members, the number of internal auditor and information systems specialists according to the independent and bank intermediary institutions. With these analyses, it is concluded that there are important relations among the board members and general manager, the number of internal auditors is very low, information systems controls are rarely implemented. Moreover; no personnel works in the information systems departments at one of third of brokerage houses. This shows that the information systems audit is so costly for these institutions, instead of this maybe a risk analysis or penetration test of critical applications will be more suitable.*

*Therefore; the definitions of “internal control” and “internal audit” affecting the whole communiqué should be reviewed again firstly. Then, the internal control system should be perceived as a system covers all the organization units and has different sub systems. Moreover, the internal audit system has to be handled in the “Monitoring”, the fifth component of an effective internal control system. Finally, while updating the articles in the communiqué and implementing an effective internal control system, the The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO Report) and the Institute of Internal Auditor (IIA)'s standards should be used.*

**Keywords:** Brokerage Houses, Internal Control, Internal Audit, COSO, Risk

## GİRİŞ

Finans sektöründe gerek kullanılan teknoloji gerekse finansal araç ve ürün çeşitliliği konusunda büyük gelişmeler kaydedilmiş, bu gelişmeler sonucunda piyasa mekanizması, riskleri etkin bir şekilde yönetebilenleri ödüllendiren, risk yönetimi yetersiz olanları da cezalandıran bir disiplin anlayışına sahip olmuştur. Bu durumda etkin bir iç kontrol sistemi ve onun bileşeni iç denetim fonksiyonu, risklerin yönetilebilmesi ve faaliyetlerinin tam ve güvenli olarak sürdürülmesi için gerekli bir yapı halini almıştır.

Sermaye piyasasında fon arz edenlerle fon talep edenler arasında köprü görevi gören aracı kurumlar, sermaye piyasasının sağlıklı işlemesi için önemli bir role sahiptirler. Her işletmede olduğu gibi aracı kurumlarda da faaliyet alanları genişleyip süreçler değiştikçe, aracı kurum yönetiminin kurum üzerindeki egemenliği azalmaya başlamış ve karşılaşılabilecek riskler çoğalmıştır. Çeşitli dönemlerde borsada aracılık faaliyetlerinde bulunan kurumların bazen kötü niyetli bazen de başarısız ve yanlış faaliyetlerinin sonucunda sadece kendi müşterileri değil, tüm sermaye piyasası, dolayısıyla ülke ekonomisi zararlar görmüştür. Bu bakımdan; düzenleyici kuruluşlar sermaye piyasasında faaliyet gösteren aracı kurumları ciddi gözetim ve denetim altında tutmakta, yaptıkları düzenlemelerle aracı kurumların kurumsal ve yapısal mekanizmalarından kaynaklanan riskleri asgariye indirmeye çalışmaktadırlar. Bu kapsamda, aracı kurumların müdahale edilen alanlarından birisi de bu kurumların iç kontrol sistemleri olup, böylece aracı kurumların daha sağlam ve güvenilir bir yapıya sahip olmaları hedeflenmektedir (Bayraktar, 2001).

İç kontrol; bir işletmenin yönetim kurulu, yönetimi ve diğer personeli tarafından etkilenen, faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği ile yürülükteki yasa ve düzenlemelere uyum kapsamındaki amaçlara ulaşma konusunda makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış bir süreç olup, personel, makul güvence, amaç ve süreç olmak üzere dört husus üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda iç kontrol sistemi kapsamındaki faaliyetler, kuruluştaki her seviyedeki personel ile tespit edilen risklerin izlenmesine olanak verecek şekilde günlük olarak düzenlenir ve sürdürülür (COSO, 1994:13).

Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek üzere 30.07.1981 tarihinde yayımlanan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (SPKn), sermaye piyasalarında değişen koşullara ve uluslararası standartlardaki gelişmelere uyum amacıyla çeşitli tarihlerde önemli değişikliklere uğramıştır. Bu çerçevede 15.12.1999 tarihli ve 4487 sayılı kanunla yapılan değişiklikle SPKn'un 34.maddesinin 4.fıkrasında **“aracı kurumların, işlemlerinin sermaye piyasası ilkelerine ve mevzuatına uygunluğunu denetlemek üzere yeteri kadar müfettiş çalıştırmaları zorunludur”** ifadesiyle tüm aracı kurumlara bir iç kontrol ve beraberinde bir iç denetim süreci getirilmiştir. Böylece daha önce merkez dışı örgütü bulunmayan veya birden fazla yetki belgesi olmayan aracı kurumlarda müfettiş istihdam etmek zorunlu değilken, bu değişiklikle tüm aracı kurumlarda müfettiş çalıştırma zorunluluğu getirilmiş, böylece iç kontrol sistemi ile ilgili bir unsura kanun düzeyinde ilk kez yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen “müfettiş çalıştırma zorunluluğu” hükmü dışında SPKn'nun herhangi bir maddesinde “iç denetim” veya “iç kontrol” ifadeleri açık bir şekilde yer almamaktadır. Bununla birlikte; SPKn'nun bu hükmü dayanak alınarak aracı kurumların iç kontrol ve iç denetim sistemlerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu husus, SPKn'nun 31.maddesinde sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumların faaliyet ve aracılık türleri itibariyle başvuru ve izin esaslarının Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından belirleneceği ve 34.maddesinde ise aracı kuruluşların aracılık faaliyetlerine ilişkin esasların yine SPK tarafından düzenleneceği hükümleri ile yasal bir zemine oturtulmuştur.

Bu kapsamda SPK tarafından yayımlanan, başta “Aracı Kurumlarda Uygulanacak İç Denetim Sistemine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ (SPK Seri: V, No:68 sayılı Tebliğ)” olmak üzere çeşitli tebliğlerle aracı kurumların iç kontrol sistemleri ve iç denetim işlevi düzenlenmeye çalışılmıştır. Burada unutulmaması gereken en önemli konu, iç kontrol sisteminin aslında işletmenin tüm faaliyetleri ile birimleri kapsamı ve tüm personel tarafından sahiplenilmesi gerektiği gerçeğidir. Yani aslında iç kontrol sistemi ve unsurları aracı kurumlarla ilgili tüm düzenlemelerde yer almaktadır. Bununla birlikte; bu çalışmada aracı kurumların iç kontrol sistemi ile direkt ilgisi olan SPK Seri: V, No: 68 sayılı Tebliğ incelenmiş, Tebliğ'de yer alan hususlar aracı kurumlarla ilgili açıklanan veriler, uluslararası iç kontrol sistemi ve iç

denetim standartları ele alınarak değerlendirilmiş ve söz konusu düzenlemeye yönelik öneriler yapılmıştır.

### **I) GENEL DEĞERLENDİRMELER**

SPKn'un değişik 34.maddesine dayanarak SPK tarafından hazırlanan SPK Seri: V, No:68 sayılı Tebliğ 2003 yılında yürürlüğe girmiş, 2007 yılında bir defa (SPK Seri: V, No:89 sayılı Tebliğ) ve 2008 yılında iki defa ( SPK Seri: V, No:104 sayılı Tebliğ ve SPK Seri: V, No:106 sayılı Tebliğ) olmak üzere toplam 3 kere değişikliğe uğramıştır. Söz konusu Tebliğ'de dört ana bölüme yer verilmiş, birinci bölümde Tebliğ'in amacı, hukuki dayanağı, kapsamı ve tanımlar; ikinci bölümde iç denetime ilişkin esaslar; üçüncü bölümde teftiş birimine ilişkin hususlar ve son olarak dördüncü bölümde ise iç kontrol birimine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Tebliğ'de iç denetim sistemi; iç kontrol sistemi ile teftiş sisteminden oluşan bütünlük bir süreç olarak ifade edilmiş, bu tanımdan hareketle Tebliğ'de iç denetim biriminin iç kontrol elemanları ile müfettişlerden oluştuğu belirtilmiştir. Ayrıca aracı kurumların istedikleri takdirde teftiş biriminin yanı sıra iç kontrol birimi kurabilecekleri ve bu birimde çalışmak üzere iç kontrol elemanları istihdam edebilecekleri açıklanmış, böyle bir birimin kurulması ve iç kontrol elemanları istihdam edilmesi ise tamamen aracı kurumun isteğine bırakılmıştır. Eğer söz konusu birim kurulursa, bu birimin aracı kurumlarda iç kontrol sistemini tasarlayan, yürüten ve eşgüdümünü sağlayan yapılanma olacağı ve iç denetim biriminin iç kontrol faaliyeti kapsamında icra edeceği fonksiyonların iç kontrol birimi tarafından ve iç denetim birimi yöneticisinin iç kontrol faaliyeti kapsamında icra edeceği fonksiyonların da iç kontrol birimi yöneticisi tarafından yerine getirileceği, iç denetim biriminin de iç kontrol biriminin işleyişini denetleyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda geçen hükümlerden anlaşılacağı üzere iç kontrol sistemi iç denetim sisteminin altında, dolayısıyla iç kontrol birimi de iç denetim sürecinin içinde ele alınmıştır. İç kontrol bir işletmenin iş süreçlerinin içinde gömülü bulunan, tüm personel tarafından yürütülen, kesinlikle iç denetimin veya iç denetim sisteminin bir parçası değil, tam tersine iç denetimi içine alan bir sistemdir. Bir başka deyişle, iç denetim etkin bir iç kontrol sisteminde bulunması gerekli beş unsurdan (kontrol ortamı, risk

değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, gözetim) biri olan “gözetim” faaliyeti içinde ele alınması gereken bir konudur.(COSO, 1994:13-14). Aslında sermaye piyasası mevzuatında bağımsız denetimin esaslarının açıklandığı “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Tebliğ (SPK Seri: X, No:22 sayılı Tebliğ)”de, uluslararası standartlara uygun olarak iç kontrol sistemini üst bir kavram olarak ele almış ve iç denetim faaliyetini iç kontrol sisteminin bir alt unsuru olarak değerlendirmiştir. Dolayısıyla iç denetim işlevi, iç kontrolün etkinliğini değerlendirmenin en önemli araçlarından biridir.

Tebliğ’de yer alan bir diğer husus yukarıda bahsedilen iç kontrol birimine yönelik hükümlerdir. İç denetim biriminden ayrı olarak iç kontrol birimi kurulduğu takdirde, bu birimin iç denetim biriminin icra edeceği fonksiyonları yerine getireceği ve iç kontrol personelinin yetkilerinin izleme, inceleme ve kontrol olacağı belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminde önemli olan sürekli kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve bu faaliyetlerin her seviyedeki personel tarafından yerine getirilmesidir. Oysaki Tebliğ’de yer alan sürekli kontrol faaliyetlerinin iç kontrol elemanları tarafından icra edilecek olması yönündeki ifade, modern iç kontrol sistemi anlayışına uygun gözükmemektedir. Bir başka deyişle, iç kontrol birimi ifadesinde “birim” kelimesinin yer alması, bu birimin iç kontrol sisteminin tasarımı, yürütülmesi ve eşgüdümü ile sorumlu bir organ şeklinde düzenlenmesi ve iç denetim sisteminin altında teftiş kurulları ile birlikte ele alınması, iç kontrol sistemini kendi başına bir organizasyonel yapı şekline dönüştürülmesi uygun gözükmemektedir. Ayrıca uluslararası standartlar, düzenlemeler ve uygulamalarda genel anlamda böyle bir iç kontrol biriminden bahsedilmemektedir (Yurtsever, 2008: 131).

Tebliğ’de ayrıca iç kontrol elemanı, aracı kurumun faaliyetlerine yönelik olarak sürekli izleme, inceleme ve kontrol yapmak üzere aracı kurum yönetimi tarafından münhasıran görevlendirilmiş, müfettiş dışındaki aracı kurum personeli olarak açıklanmış, bu personelin iç kontrol dışında başka görev ve sorumluluklar yüklenmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca iç kontrol elemanlarına “denetçi” kimliği de yüklenerek, iç kontrol elemanlarının iç kontrol faaliyeti kapsamında bilgi talebinde bulunabilecekleri, çeşitli kontrol dokümanları ve araçlarında inceleme yapabilecekleri, inceledikleri bu hususlara ilişkin olarak aracı kurum

personelinden ilave açıklama isteyebilecekleri, tespitlerini raporlara bağlayıp ilgili birimlere tebliğ edebilecekleri belirtilmiştir. İç kontrol elemanlarının aracı kurumda denetçi gibi görülmelerine yönelik bir düzenleme de bu elemanlar için müfettişlerle uygulanan atanma, görevden alınma, mesleki yeterlilik, ücretlendirme ve özlük hakları ile çalışma usul ve esaslarının aynı olmasıdır.

İç kontrol sisteminin tasarlanmasını, yürütülmesini ve eşgüdümünü sağlayan bir birimin, aynı zamanda iç denetim faaliyetlerini yürüten bir yapı ile bütünleştirilmesi, iç kontrolün temel ilkelerinden olan görevler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. İç denetimin yönetsel bir fonksiyon olan iç kontrollerin etkililiğini değerlendirmek ve düzeltmek üzere işletme içinde veya danışmanlık faaliyeti şeklinde oluşturulmuş bağımsız ve tarafsız faaliyet olması gerekmektedir. İç denetim sistemi içerisinde iç kontrol sisteminin tasarlanması, yürütülmesi ve eşgüdümünün sağlanması sorumluluklarının da bulunması durumunda iç denetim sisteminin tarafsız bir faaliyet olmasını engelleyecektir.

Tebliğ'in genelinde görülen bu problemler düzenlemenin alt bölümlerine de yansımıştır. Bu bakımdan Tebliğ'in ayrıntılı olarak incelenmesi, bölümlerin ayrıca değerlendirilmesi aracı kurumlarda kurulacak iç kontrol sisteminin etkinliğini arttıracaktır.

#### **A) Denetim Komitesine Yönelik Değerlendirmeler**

SPK Seri: V, No:68 sayılı Tebliğ'in 8.maddesinde aracı kurum yönetim kurulunun, kendisine bağlı icracı birimler bulunmayan üyelerinden birini "**İç Kontrolde Sorumlu Yönetim Kurulu Üyesi**" olarak belirlemesi gerektiği belirtilmiş ve bu üyenin sorumlulukları arasında iç kontrol sisteminin düzenlemelere, meslek kurallarına ve yazılı prosedürlere uygun çalışmasını sağlamak, doğabilecek risklerin tespiti ve yönetilmesine ilişkin çalışmalar yapmak, iç denetim birimi tarafından hazırlanan iç kontrol programını onaylamak, sorumlulukları ile ilgili alanlarda yönetim kurulunu bilgilendirmek gibi hususlar sayılmıştır. Anılan Tebliğ'in 12.maddesinde ise aracı kurumlarda doğrudan yönetim kuruluna bağlı ve sorumlu bir iç denetim biriminin oluşturulması ve bu birimde yeterli sayıda iç denetçilerin istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiş, yine aynı maddede yönetim kuruluna, iç denetim birimine ilişkin yetkilerini, genel müdür dışında olmak üzere en az iki yönetim kurulu üyesine devredebilme imkânı tanınmıştır.



Aracı kurumlarda iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetiminin yönetim kurulunun sorumluluğunda olması doğru bir düzenlemedir. Böylece iç kontrol sistemine ve onun gözetim fonksiyonunu yerine getiren iç denetim birimine ilişkin kritik kararların oluşturulması zorunluluğu yönetim kuruluna bırakılmıştır. Bununla birlikte, yönetim kurulu denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesinde kendisine yardımcı olmak üzere, iç denetim kapsamındaki bazı görev ve sorumluluklarını, icracı görevi bulunmayan asgari iki üyesinden oluşan bir birime (COSO Raporu'ndaki ismiyle denetim komitesine) devretmesi uygun olacaktır. Böyle bir denetim komitesinin kurulması, yönetim kuruluna yeterli ve etkin bir kontrol sisteminin oluşturulmasını sağlama görevinde büyük faydalar sağlayacaktır.

Konuya ilişkin olarak yurtdışı uygulamalarına bakıldığında, New York Borsasının 1978 yılından beri listesindeki tüm şirketler için bağımsız üyelerden oluşan denetim komitesine sahip olmalarını mecburi tuttuğu, National Association of Securities Dealers Automated Quotations (NASDAQ) ve National Association of Securities Dealers (NASD)'ın kendisine tabi şirketlerin çoğunda bağımsız üyelerden oluşan denetim komitelerinin bulunmasını şart koyduğu görülmektedir. Benzer şekilde Londra Borsası'nın listesinde bulunan şirketlerin büyük çoğunluğunda denetim komitesi bulunmaktadır (Dağlı, 2001: 28–29). Öte yandan; Treadway Komisyonu, denetim komitelerinin değerini vurgulamış ve başta kamu olmak üzere kurumlara tamamen bağımsız yöneticilerden oluşan denetim komiteleri kurmalarını tavsiye etmiş, bu denetim komitelerinin varlıklarının iç kontrol sistemini güçlendirdiğini, bu tür denetim komitelerine sahip olmanın küçük kurum ve şirketler için bile çok anlamlı olduğunu belirtmiştir (COSO, 1994: 86–87).

Dünyada geçerliliği kabul edilmiş olan denetim komiteleri ile Türkiye'nin karşılaşması ise SPK düzenlemeleriyle olmuştur. Bu düzenlemeler ile Türkiye'de ilk uygulaması bankalar hariç hisse senetleri borsada işlem gören ortaklıklarda başlayan denetim komitesi, daha sonra hazırlanan Bankacılık Kanunu ve ilgili düzenlemeleri ile bankacılık alanında zorunlu bir uygulama haline gelmiştir (Uzun ,t.y.: 1–2). Ayrıca SPK, “Kurumsal Yönetim İlkeleri”ni hazırlayarak yönetim kuruluna yardımcı olacak bir denetim komitesi oluşturulmasını önermiştir.

Sonuç olarak aracı kurumların sermaye piyasasında güven ve istikrarın göstergesi olmaları, geniş yatırımcı kitlelerine hitap etmelerinden denetim

komitelerinin aracı kurumlar açısından gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu komite sayesinde iç kontrol sistemlerinin etkinliğinin artacağı, aracı kurumların kurumsallaşmasına olumlu katkı sağlayacağı ve piyasaya olan güveni arttıracacağı dikkate alınarak bu komitelerin kurulması yönünde çalışmaların başlatılması uygun olacaktır. Ayrıca ideal bir aracı kurum iç kontrol sisteminde kurulacak bu komitenin en az iki üyeden oluşması, bu üyelerin herhangi bir icracı görevinin bulunmaması, sadece kurumun kontrol sistemlerinin gözetiminden sorumlu olması komitenin etkinliğini arttıracaktır. Denetim komitesi üyeleri oluşturulurken bu üyelere birinin mevcut iç kontrolden sorumlu yönetim kurulu üyesi, diğer üyenin de gerekli şartları taşıması koşuluyla yönetim kurulundan veya dışarıdan seçilmesi uygun olabilecektir. Denetim komitesinin en az iki yönetim kurulu üyesine devredebilmesi, Avrupa Birliği'nin "Menkul Kıymetler Alanındaki Yatırım Hizmetleri Hakkında" 1993 tarih ve "93/22/EEC sayılı Direktifi"ne de uygun bir düzenleme olup, söz konusu düzenlemede bu tür faaliyetlerin en az iki kişi tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Burada amaç, kaç tane üyenin seçileceği olmayıp, sorumluluğun tek kişiye bırakılmasına engel olmaktır (Aslan, 2003: 13).

### **B) Amaç ve Dayanak Maddelerine Yönelik Değerlendirmeler**

Tebliğ'in amacı, 1.maddede "aracı kurumların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek" şeklinde ortaya konulmuştur. Bununla birlikte; aracı kurumların karşılaştığı riskler ifadesinden ne anlaşılması gerektiği belirtilmemiş, risk kavramına yer verilmemiştir. Bu bakımdan Tebliğ'de aracı kurumlar açısından riskin tanımına yer verilmesi ve risklerin neler olabileceğine yönelik açıklama yapılması, eğer söz konusu risklerden kasıt sermaye yeterliliği düzenlemelerinde geçen riskler ise bu yönde bir atıf yapılması değerlendirilmelidir. Bununla birlikte; sermaye yeterliliği düzenlemelerinde operasyonel risk ifadesinin yer almadığı ve bu riskin açıkça belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda, Tebliğ'in, "aracı kurumların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç kontrol sistemlerine ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi" olarak değiştirilmesi ele alınmalıdır.

Tebliğ'in dayanak ile ilgili hükümleri incelendiğinde ise Tebliğ'in, 1981 tarihli ve 2499 sayılı SPKn'nun değişik 34.maddesinde yer alan aracı kuruluşların faaliyet şartları ile ilgili hükümler dayanak alınarak düzenlendiği görülmektedir. Bu maddede direkt olarak aracı kuruluşlarda iç kontrol sistemleri kurulmasına yönelik bir hüküm bulunmamakta, benzer eksiklik SPKn'nun tümü incelendiğinde de görülmektedir. Bu bakımdan iç kontrol sistemine yönelik açık bir ifadenin kanun düzeyinde yapılması uygun olabilecektir.

### **C) Tanımlara Yönelik Değerlendirmeler**

Tebliğ'de kullanılan terimlere yönelik tanımlar özellikle 3.maddede ortaya koyulmuştur. Yapılan bu tanımlar içinde en önemlileri teftiş ve iç kontrol sistemine yönelik yapılan tanımlardır. Teftiş ve müfettiş gibi ifadelerin klasik denetim anlayışında kullanılan ifadeler olup, bunların yerine Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nde geçen şekliyle sırasıyla "iç denetim" ve "iç denetçi" gibi ifadeler kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

İç denetim sisteminin unsurlarından biri olarak ifade edilen iç kontrol sistemi, *"aracı kurumun merkez dışı örgütleri dahil tüm iş ve işlemlerinin yönetim stratejisi ve politikalarına uygun olarak düzenli, verimli ve etkin bir şekilde mevcut mevzuat ve kurallar çerçevesinde yürütülmesi, hesap ve kayıt düzeninin bütünlüğünün ve güvenilirliğinin, veri sistemindeki bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde elde edilebilirliğinin sağlanması, hata, hile ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve tespiti amacıyla aracı kurumda uygulanan organizasyon planı ile bunlara ilişkin tüm esas ve usulleri"* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım COSO Raporu'nda yer alan iç kontrolün amaçlarını içermekle birlikte, gerek uzun ve karışık olması gerekse iç kontrol sistemini organizasyon planı ile bunlara ilişkin esas ve usuller şeklinde kısıtlaması iç kontrol sistemi ile günümüzde ne ifade edildiğinin anlaşılmasını engellemektedir. İç kontrol sisteminin bir süreç olduğu, tüm personelin bu süreçle ilişkisinin bulunduğu, faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği, yürürlükteki düzenlemelere uyum şeklindeki amaçlara ulaşmak için yönetime makul bir güvence sağlamak üzere tasarlandığı belirtilmelidir. Bu kapsamda COSO Raporunda belirtilen ve tüm dünyada kabul gören uluslararası iç kontrol sistemi tanımına benzer bir açıklamanın Tebliğ'de yer alması daha uygun olabilecektir.

#### **D) Politika ve Prosedürlere Yönelik Değerlendirmeler**

Aracı kurumların iç kontrol sistemlerine ilişkin tüm politika ve prosedürlerin yazılı hale dönüştürülmesi zorunlu tutulmuş, böylece aracı kurumların iç kontrol konusunda kurumsallaşmalarını teşvik edilmiştir. Kurum içinde bu dokümantasyonun oluşturulması iç kontrolün etkinliğini artırırken, en alt kademededen en üst kademeye tüm personelin bu dokümanları doğru anlamasına ve uygulanmasına yardım etmektedir.

Ayrıca yazılı hale gelmiş politika ve prosedürler yapılacak tüm dış denetimlerde (SPK denetimleri, bağımsız denetimler vb), denetçilerin iç kontrol sisteminin işleyişini değerlendirirken büyük yarar sağlamaktadır. Ancak bu kontroller, aracı kurumun her bölümünde çalışanların birlikte çalışması sonucu oluşturulmalı ve sürekli güncellenmelidir. Aksi takdirde fiili durum ile yazılı durum aynı olmadığı takdirde ilgili politika ve prosedürlerin bir önemi olmayacaktır.

#### **E) Kontrol Ortamına Yönelik Değerlendirmeler**

Uluslararası iç kontrol standartlarında belirtildiği gibi etkin bir iç kontrol sisteminin yerleştirilmesinde en önemli bileşen “kontrol ortamı” bileşenidir. Aracı kurumları düzenleyen mevzuatın çeşitli maddelerinde kontrol ortamı unsurlarına dolaylı olarak değinildiğinden aracı kurumlarda kontrol kültürü yeterince oluşturulmamış, bu konularda çıkarılan düzenlemeler asgari değil, azami kabul edilmiş, düzenlemede belirtilenlerin üstüne kontrol ortamını iyileştirmeye yönelik faaliyetler gerçekleştirilmemiştir.

Yönetim kurulu mesleki ve ahlaki standartların gelişmesini sağlayacak çalışmalarını düzenlemeli, her seviyedeki personelin içinde yer alacağı bir kontrol ortamı yaratmalıdır. İyi bir yönetim felsefesi, yetki ve sorumlulukların doğru dağılımı, uygun personel politikaları sağlıklı bir kontrol ortamı oluşturacaktır. Örneğin, yasalara uymayan ve vergi yasalarının gereklerini yerine getirmeyen bir üst yönetim doğal olarak işletmedeki kontrol ortamını zayıflatacaktır (Kaval, 2005: 126). Benzer şekilde muhasebe sistemi ne kadar iyi tasarlanmış olursa olsun, o sistemi uygulayan personele sorumluluklar doğru dağıtılmamış, personelin yetişmesi için gerekli bilgi ve eğitim sağlanmamışsa, sistem bu personelin kalitesi kadar işleyecek dolayısıyla kontrol ortamının etkinliği sınırlanacaktır (Türedi

Çatak, 2005: 2). Yeterli bir kontrol ortamının tesis edilebilmesi için aşağıdaki bileşenlerin her biri ayrı ayrı dikkate alınmalıdır (Moeller, 2004):

- Dürüstlük ve Ahlaki Değerler
- Uzmanlığa Bağlılık
- Yönetim Kurulu ve Denetim Komitesi
- Yönetimin Felsefesi ve Faaliyet Tarzı
- Organizasyon Yapısı
- Yetki ve Sorumlulukların Dağıtım
- İnsan Kaynakları Politikaları ve Uygulamaları

Bu konuda Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB)'nin aracı kurumlara rehber olması ve Tebliğ'de "kontrol ortamı" kavramı ve kontrol ortamı bileşenlerine açıkça yer verilmesi uygun olacaktır.

#### **F) İç Denetimin Bağımsızlığına Yönelik Değerlendirmeler**

İç denetim biriminin doğrudan yönetim kuruluna bağlı ve sorumlu olması iç denetimin bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir düzenleme olup, the Institute of Internal Auditors (IIA)'nın standartlarına uygun bir düzenlemedir. Çünkü iç denetim birimi genel müdüre bağlı olarak çalıştığında, aracı kurumun yönetiminden sorumlu genel müdür iç denetim birimine baskı yapabilecek ve uygun bulmadığı raporların yönetim kuruluna sunulmasına engel olabilecektir.

Ülkemizde kurumsal yönetim düzeyini sorgulayan, kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanma derecesini ve bu ilkelerin aracı kurum ve halka açık şirketlerin performanslarına yansımaya ilişkin kapsamlı bir çalışma İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) tarafından 2001 yılında yapılmıştır. Kurumsal yönetim ile ilgili sonuçlar iç kontrol sistemini de direkt ilgilendirmekte olup, sonuçlar incelendiğinde aracı kurumların büyük bir çoğunluğunda yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrımının yapılmadığı; aracı kurumlarda yönetim kurulu üyeleri arasındaki akrabalık ilişkilerinin yüksek düzeyde olduğu, yönetim kurulu üyeleri ile genel müdür arasında da akrabalık ilişkileri görüldüğü, akrabalık ilişkilerinin bu derece yüksek olmasının sebebi olarak aracı kurumların mülkiyet yapısının genelde şahıs veya aile şirketi niteliğinde olmasından kaynaklandığı belirtilmiştir

(Variş ve diğerleri, 2001). Bu çalışmanın yanı sıra TSPAKB tarafından yayımlanan veriler analiz edilerek, aracı kurumların yönetim kurulu yapıları, yönetim kurulu üyeleri ile kurum yönetimi arasındaki ilişkileri gösteren değerler 2008 yılı için elde edilmiş, bu sonuçlar bağımsız kökenli ve banka kökenli aracı kurumlar bazında Tablo: 1 ve Tablo: 2’de gösterilmiştir.(TSPAKB, 2010).

Bağımsız aracı kurumların çoğunda (33 tanesinde) yönetim kurulu üyeleri arasında ve önemli bir kısmında (15 tanesinde) yönetim kurulu üyeleri ile genel müdür arasında akrabalık ilişkileri olduğu, 24 tane bağımsız aracı kurumda genel müdürün aynı zamanda yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili olduğu tespit edilmiştir. Genel müdürün aynı zamanda yönetim kurulu üyesi olduğu aracı kurum sayısının da fazlalığı dikkate alınır, bağımsız aracı kurumlarda iç denetimin bağımsızlığının yeterince sağlanamadığı görülmüştür. Bununla birlikte, bağımsız aracı kurumların neredeyse tamamında yönetim kurulu üye sayısının 5 veya daha az olduğu da dikkate alınır, iç denetimin bağımsızlığının zedelendiği düşüncesi daha da sağlamlaşmıştır.

**Tablo: 1**  
**Aracı Kurumlarda Yönetim Kurulu Yapısı**

Yönetim Kurulu Üyeleri ve/veya Genel Müdür İlişki Şekilleri	Aracı Kurum (90)			
	Bağımsız (61)		Banka Kökenli (29)	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Yönetim Kurulu Üyeleri Arasında Akrabalık İlişkisinin Bulunması*	33	28	1	28
Yönetim Kurulu Üyeleri ile Genel Müdür Arasında Akrabalık İlişkisinin Bulunması	15	46	1	28
Yönetim Kurulu Başkanı/ Başkan Vekili ve Genel Müdür Ayrımının Mevcut Olması**	37	24	27	2
Genel Müdürün Aynı Zamanda Yönetim Kurulu Üyesi Olması	38	23	13	16

**Kaynak:** (TSPAKB, 2010)

\*Akrabalık ilişkisi kişilerin soyadı benzerliği dikkate alınarak belirlenmiştir.

\*\* Başkan vekili ve genel müdür bulundurmayan ve/veya belirtmeyen aracı kurumlar bulunmaktadır.

Banka kökenli aracı kurumlar için aynı hususlar incelendiğinde bu kurumlarda kurumsallaşmanın yüksek olduğu, yönetim kurulu üyelerinin kendileri arasında ve genel müdür ile yönetim kurulu üyeleri arasında akrabalık ilişkisinin yok denilecek düzeyde olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda bu kurumlarda yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili ile genel müdür ayrımının mevcut olduğu (sadece 2 aracı kurumda bu ayrımın olmadığı) görülmüş, yönetim kurulu üye sayısının da genelde 5 veya daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Banka kökenli aracı kurumlardaki bu olumlu tablonun bankacılık kültürü ve mevzuatından kaynaklandığı düşünülmektedir.

**Tablo: 2**  
**Yönetim Kurulu Üyesi Sayısına Göre Aracı Kurumlar**

Yönetim Kurulu Üyesi Sayısı	Aracı Kurum	
	Bağımsız	Banka Kökenli
3	19	2
4	15	1
5	23	13
6-7	4	11
8-9	-	3

**Kaynak:** (TSPAKB, 2010)

Yukarıdaki incelemelerde ortaya çıktığı üzere aracı kurumlarda yönetim kurulu üyeleri arasında akrabalık ilişkilerinin yoğun olduğu, genel müdür ve yönetim kurulu başkanı ve/veya başkan vekili ayrımının yeterli düzeyde bulunmadığı, yönetim kademelerinin aile fertleri ile tarafından doldurulduğu, hatta bazı aracı kurumlarda genel müdürün aynı zamanda yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili olduğu tespit edilmiştir. Benzer sonuçların 2001 yılında İMKB tarafından yayımlanan verilerde de bulunduğu dikkate

alındığında, 2001 yılından 2008 yılına kadar aracı kurumlarda bu açıdan gelişmeler olsa da yeterli bir kurumsallaşma yaşanmadığı görüşmüştür.

Bu kapsamda aracı kurumlarda profesyonel bir yönetim anlayışının benimsenmesinin, yönetim kurulu ile kurum yönetimi ayrımının tam olarak yapılmasının, böylece iç denetimin bağımsızlığının sağlanmasının, bu kapsamda SPK ve TSPAKB'nin gerekli düzenlemeleri yapmasının, mevzuatta bir aracı kurumda genel müdürün yönetim kurulu başkanı veya yönetim kurulu başkan vekili olmasına engel bir hüküm bulunmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca Kamuyu Aydınlatma Formlarında, kurulduğu takdirde denetim komitesi üyeleri, bu komite oluşturuluncaya kadar ise iç kontrolden sorumlu yönetim kurulu üyesi ve iç denetçiler de belirtilmelidir. Böylece iç denetimin bağımsızlığının denetimi de daha kolay gerçekleştirilebilir.

### **G) İç Denetçi Sayısına Yönelik Değerlendirmeler**

Aracı kurumların iç kontrol sistemi ile ilgili incelenen bir diğer husus aracı kurumlarda iç denetim sisteminde çalışan personel sayısıdır. SPK Seri: V, No:68 sayılı Tebliğ, iç denetim faaliyetinin aracı kurumun tüm faaliyetlerini ve birimlerini kapsadığını, bu anlamda aracı kurumların büyüklüklerine göre ihtiyaçlarını karşılayacak sayıda iç denetçi istihdam etmeleri gerektiğini hükme bağlamış, ancak iç denetçi sayısına herhangi bir ölçüt getirmemiştir.

Gerek yoğun işlem hacmi gerekse aracı kurumların faaliyetlerinin gün geçtikçe karmaşıklaşmasından dolayı iç denetim biriminin yapacağı denetimler, zaman zaman yetersiz kalabilmektedir. Nitekim aracı kurumlarda iç denetim çalışanı sayılarını gösteren Tablo 3 incelendiğinde, 91 aracı kurumun 57'sinde iç denetim biriminde toplam çalışan sayısının 1 olduğu ve aracı kurum başına yaklaşık 1 adet iç denetçi düştüğü dikkate alındığında, aracı kurumların merkez ve merkez dışı örgütlerinin faaliyetlerini tam anlamıyla denetleyecek sayıda iç denetçi bulunmadığı görülmektedir. Bu durumda aracı kurumların sadece mevzuatın hükmünü yerine getirmek amacıyla iç denetçi bulundurdıkları, iç denetimin önemini anlayan tarzda ve ihtiyaçlarını karşılayacak sayıda iç denetçi istihdam etmedikleri düşünülmektedir.



Aracı kurumların iç denetimini düzenleyen SPK Seri:V, No:68 sayılı Tebliğ'de teftiş birimi yöneticisi, müfettiş ve iç kontrol elemanı gibi farklı sınıflarda personellerden bahsedilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere, aracı kurumların büyük çoğunluğunda sadece 1 kişinin iç denetim biriminde görevli olduğu, neredeyse tamamında 4'den az kişinin iç denetim biriminde çalıştığı dikkate alındığında, bu kişilerin iç kontrol elemanı mı müfettiş mi yoksa teftiş birimi yöneticisi mi olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durum görevler ayrılığı ilkesine de uygun olamamaktadır. Aslında daha önce de belirtildiği gibi aracı kurumların neredeyse tamamında iç kontrol birimi veya iç kontrol elemanı uygulamada görülmemekte, iç denetim ve iç kontrol kavramları karıştırılmaktadır.

Bu kapsamda, sermaye piyasasında faaliyet gösteren aracı kurumların birbirinden oldukça farklılık gösterdiği dikkate alınarak SPK'nın veya TSPAKB'nin aracı kurumların çalıştırmaları gereken iç denetçi sayısına yönelik olarak bir çalışma yapmasının, bu sayının belirlenmesine ilişkin kriterler (merkez dışı örgüt sayısı, sahip olunan yetki belgeleri, elektronik ortamda alım satım hizmeti, işlem hacmi, personel sayısı vb.) istemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Aynı şekilde merkez dışı birimlerin faaliyetlerinin de yılda bir veya birkaç kez iç denetçinin denetimine bırakılmasının etkin bir iç kontrol amacı ile örtüşmediği, zira iç denetçinin yapmış olduğu incelemelerde belirli hususları gözden kaçırma ihtimalinin her zaman mevcut olduğu düşünülmektedir. Bundan dolayı merkez dışı örgütlerin sorumlularının iç kontrol sistemine yönelik değerlendirmelerini her ay iç denetim birimine raporlamaları, kendi kontrol listelerini oluşturmaları ve bu listeleri iç denetim birimine onaylatmaları uygun olabilecektir.

**Tablo: 3**  
**İç Denetim Çalışanı Sayısına Göre Aracı Kurumlar**

İç Denetim Çalışanı Sayısı	Aracı Kurum (91)	
	Bağımsız (60)	Banka Kökenli (31)
1	45	12
2-3	14	12
4 ve üzeri	1	7

**Kaynak:** TSPAKB

### **H) İç Denetim Biriminin Çalışma Usul ve Esaslarına Yönelik Değerlendirmeler**

Tebliğ’de aracı kurumların hazırlamak zorunda oldukları iş akış prosedürleri arasında iç denetim biriminin çalışma usul ve esaslarının belirtileceği prosedürden bahsedilmiş, ancak böyle bir prosedürde bulunması gereken asgari unsurlara yer verilmemiştir. Ayrıca denetimlerin sistematik ve standart yaklaşımlara göre yapılmasına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Modern denetim yaklaşımında önem verilen konulardan birisi farklı denetçilerin aynı denetimde benzer sonuçlar elde edebilmesinin, bir anlamda sübjektif ya da kişisel uygulamalardan mümkün olduğunca uzaklaştırılarak sistematik ve standart yaklaşımlar uygulanmasının sağlanmasıdır (Gegin, 2007, 118).

Ayrıca Tebliğ, klasik iç denetim yaklaşımını benimseyerek iç denetim biriminin birim bazlı ve periyodik denetim uygulamasını benimsemiştir. Bunun yerine modern denetim yaklaşımındaki süreç odaklı ve riske dayalı bir denetim uygulamasına geçilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda, iç denetim biriminin risk değerlendirmesi yapması, bu değerlendirmelerin sonucunda öncelik verilecek denetim alanlarının ve sıklığının belirlenmesi gerektiği, düzenlemede doğrudan “süreç odaklı denetim” anlayışından bahsedilmesi, böylece risk değerlendirmelerinin iş birimleri bazında değil, işlem, faaliyet ve hizmet üzerinden yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda açıklanan hususlardan dolayı aracı kurumların uluslararası iç denetim standartlarıyla uyumlu bir iç denetim prosedürü hazırlamalarının şart olduğu, bu prosedürde yer alması gereken asgari unsurların TSPAKB tarafından düzenlenmesi gerektiği ve aşağıdaki unsurların düzenlenecek prosedürde yer almasının gerektiği düşünülmektedir:

- İç denetçilere ilişkin esaslar (mesleki yeterlilik vb.)
- İç denetim planı ve programına ilişkin esaslar (Zaman planlaması, kaynak planlaması, takip denetimler, merkez dışı birimlerin denetimi gibi)
- İç denetim raporuna ilişkin esaslar (Raporda bulunması gereken hususlar, raporun gönderileceği kişi ve birimler, raporun saklanması ve gizliliğine ilişkin hususlar gibi)

- Dış taraflarla ilişkilere ait esaslar (Bağımsız denetim kuruluşları, düzenleyici otoriteler, üyesi bulunan borsalar gibi)
- İç denetim biriminin performans kriterleri
- Risk değerlendirmesi (öncelik verilecek denetim alanları, denetim sıklığı gibi)
- Bilgi sistemleri denetimine yönelik usul ve esaslar
- SPK ve TSPAKB’ne bildirim gerektiren hususlar (aracı kurumun kuruluş ve faaliyet şartlarında meydana gelen eksilmeler, aracı kurumun risklerinin aşırı derecede artması, kontrol ortamında ciddi eksiklikler bulunması, kanunların, yönetmeliklerin ve aracı kurum ana sözleşmesi veya prosedürlerinin ciddi biçimde ihlal edilmesi, iç denetim biriminin bağımsızlığını engelleyici nitelikli işlemler yapılması gibi)
- İç denetim biriminin getirdiği öneriler (belge ve kayıt düzenine ilişkin değerlendirmeler, tespit edilen aykırılıkların giderilmesine ilişkin öneriler, merkez dışı örgütlerin iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirmeler, bir önceki raporda tespit edilen aykırılıkların giderilip giderilmediğine ilişkin değerlendirmeler gibi)

#### **I) Mesleki Yeterlilik ve Sürekli Gelişim Hususuna Yönelik Değerlendirmeler**

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü’nün standartlarından biri sürekli mesleki gelişim standardı olup, uluslararası standartlarda iç denetçilerin mevcut bilgi, beceri ve diğer vasıflarını sürekli mesleki gelişimle artırmaları ve güçlendirmeleri istenmekte, gerçekleştirecekleri iç denetimleri, IIA’nın belirlediği “Meslek Ahlak Kuralları”nın öngördüğü dürüstlük, tarafsızlık, gizlilik ve yetkinlik ilkelerine ve davranış kurallarına uygun yerine getirmeleri beklenmektedir.<sup>†</sup> Ayrıca American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) tarafından kabul edilen genel kabul görmüş denetim standartları arasında yer alan “Genel Standartlar” da denetçilerin niteliklerine ilişkin olup benzer ilkelere yer vermektedir.

---

<sup>†</sup> <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/professional-practices-framework/code-of-ethics/code-of-ethics---english/> Bu ilkeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda yer alan İç Denetim Koordinasyon Kurulu’na hazırlanan “Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları” düzenlemesinde de yer almaktadır.

Tebliğ'in 16.maddesinde müfettiş olarak atanacaklarla ilgili olarak eğitim ve tecrübe yönünden belirlemeler yapılmış, müfettişlere ilişkin olarak bir takım mesleki yeterlilik şartları aranmış ve mesleki yeterlilik hususunda aracı kurumlara yükümlülük getirilmiştir. Bu kapsamda müfettişlerde olması gereken ilkelerden yetkinlik ilkesine “mesleki yeterlilik ilkesi” başlığı altında yer verilmiş ve mesleki yeterlilik, “lisans düzeyinde ve sonrasındaki eğitim ve öğretim ile mesleki deneyimin denetleme yapacak düzeyde olması” şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca uluslararası standartlarda belirtilen ilkelerden tarafsızlık ilkesi ile gizlilik ilkesi Tebliğ'de “Tarafsızlık” ve “Sır Saklama” başlığı altında düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi söz konusu Tebliğ'de iç denetçilerin özellikleri düzenlenmesine rağmen, iç denetçilerin mesleki olarak sürekli gelişmeleri yönünde açık bir ifade bulunmamaktadır. Bu bakımdan Tebliğ'de sürekli mesleki gelişimin düzenlenmesi, özellikle IIA'nın standartlarına uyum konusuna önem verilmesi ve Tebliğ'de yer almayan hususlarda bu standartlardan faydalanılmasına ve iç denetçilerin “Sertifikalı İç Denetçi” olmaları yönünde teşvik edilmeleri gerekmektedir.

#### **J) Bilgi Sistemleri Denetimine Yönelik Değerlendirmeler**

Tecrübe şartı aranan konular arasına 01.10.2008 tarihi itibarıyla SPK Seri: V, No:106 Tebliği ile “bilgi sistemleri denetimi” de eklenmiş ve ek bir fıkrayla müfettişlerden bilgi teknolojileri denetimi icra edecekler hakkında ek bilgi ve beceriler aranacağı belirtilmiştir. Yapılan bu düzenleme, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından yayımlanmış olan “Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik” düzenlemesinin 23.maddesinde benzer şekilde yer almaktadır. Bununla birlikte; söz konusu yönetmelikte bankaların bilgi sistemlerinin nasıl tesis edileceğine ve bilgi sistemleri kontrollerine yönelik maddeler bulunmakta, ayrıca bilgi sistemlerinin hangi usul ve esaslar çerçevesinde gözden geçirileceğine dair bilgi verilmektedir. Benzer şekilde aracı kurumlar için de bilgi sistemlerine yönelik bir düzenleme yapılması, bu düzenlemede aracı kurumların bilgi sistemlerinde bulunması gereken asgari unsurlara yer verilmesi ve iç denetçilerin bilgi sistemleri denetimi sırasında hangi usul ve esasları dikkate alacağına belirlenmesi gerekmektedir.

Bilgi sistemlerine yönelik bu düzenlemenin aracı kurumlarda bilgi sistemlerinden kaynaklanacak risklerin tespiti ve bilgi sistemlerinin

güvenliğinin sağlanması açısından farkındalığı arttırmaya yönelik atılmış önemli bir adımdır. Bu bakımdan sermaye piyasası mevzuatında bilgi sistemleri denetiminin gerekliliği belirten ilk düzenleme olması açısından, bilgi sistemlerinin çok yoğun olarak kullanıldığı sermaye piyasası kurum ve kuruluşlarına örnek teşkil etmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte; aracı kurumlarda bilgi işlem çalışanı sayısı ile ilgili Tablo: 4 incelendiğinde aracı kurumların yaklaşık %35’inde bilgi işlem çalışanı bulunmadığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, otomasyonun çok önemli olduğu bu sektörün üçte birinde bilgi işlem personeli bulunmamaktadır (TSPAKB). Ayrıca aracı kurumlarda iç denetim sistemi kapsamında çalışan kişi sayısının ortalama 1 olduğu ve kurumsal yönetimin tam olarak yerleşmediği düşünülürse bütün aracı kurumlarda bilgi sistemleri denetiminin maliyetli olacağı, belli aracı kurumlarda (özellikle elektronik ortamda alım satım hizmeti veren veya merkez dışı birim sayısı belli bir sayıya ulaşan aracı kurumlarda) bilgi sistemleri denetimine yer verilmesi, tüm aracı kurumlarda ise güvenlik taraması hizmetinin (en azından muhasebe uygulaması, Ex-API sistemi gibi kritik bilgi sistemleri varlıklarına yönelik) zorunlu tutulması uygun olacaktır.

**Tablo: 4**  
**Bilgi İşlem Çalışanı Sayısına Göre Aracı Kurumlar**

Bilgi İşlem Çalışanı Sayısı	Aracı Kurum Sayısı (91)	
	Bağımsız (60)	Banka Kökenli (31)
Olmayan	18	10
1	20	5
2-3	16	8
4 ve üzeri	6	8

**Kaynak:** TSPAKB

## SONUÇ

Sermaye piyasasının sağlıklı işleminde oldukça önemli bir role sahip olan aracı kurumların yeterli ve uluslararası standartlara uygun bir iç kontrol sistemi kurmaları ve bu sistemin etkin bir şekilde denetlenmesi, aracı kurumların daha sağlam ve güvenilir bir yapıya sahip olmalarını sağlayacaktır. Bu kapsamda çalışmada belirtilen öneriler aracı kurumlar için değerlendirilmelidir. Özellikle Tebliğ'in genelinde yer alan ve uluslararası iç kontrol sistemi anlayışı ile uyumluluk göstermeyen "iç kontrol" ve "iç denetim" tanımlarının yeniden gözden geçirilmesi; iç kontrolün aracı kurumların tamamını kapsayan ve çok çeşitli alt sistemlerden oluşan bir bütün olarak algılanması; iç denetimin ise etkin bir iç kontrol sisteminde bulunması gereken beş unsurdan biri olan "gözetim" faaliyetinin içinde ele alınması, ilgili mevzuat buna göre güncellenmelidir.

Aracı kurumlarda iç kontrol sistemi uluslararası standartlara uygun hale getirilirken ortaya çıkabilecek güçlüklerin de ele alınması önemlidir. Özellikle üst yönetimin bu sisteme ilişkin farkındalık düzeyi artırılmalı, yönetimin desteği alınmalıdır. Üst yönetim bu sistemleri gereksiz uygulamalar olarak görebilir ve işlerin yapılma sürecini uzatabileceği yönünde düşünülebilir. Bu durum aracı kurum bünyesinde iç kontrol sisteminin oluşturulamamasına veya etkin işletilememesine neden olabilir. Ayrıca iç kontrol sistemi oluşturulurken dikkat edilmesi gereken bir diğer unsur iç denetim birimlerinin organizasyon yapılarının ve iç denetim biriminde çalışanların nitelik, sertifikasyon, eğitim ve tecrübe açısından yeniden yapılandırılmaları, iç denetim birimlerinin bilgi sistemleri denetimi ve risk yönetimi açısından teknik personel istihdamına yönelmeleridir. Özellikle kredili alım, açığa satış, ödünç işlemler, türev araçların alım satımı gibi faaliyetler aracı kurumlar açısından oldukça riskli işlemler olup, bu faaliyetlerin gerçekleştiği sistemler ile süreçlerin düzgün tasarlanması gerekmektedir.

Geleneksel bir aracı kurumda iç kontrol kültürü oluşturulması hedefinin zaman alacağını öngörmek gerekmektedir. Aksi takdirde uygun kontrol ortamı yaratılmadığında yasal ve yönetsel düzenlemeler zorunluluk olarak görülmekte, sadece yasal ve yönetsel zorunluluklar ile hayata geçirilen iç kontrol sistemleri gereksiz uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadırlar.

İç kontrol sistemine ilişkin düzenlemeler sadece aracı kurumları değil aslında tüm sermaye piyasası kurum ve kuruluşlarını yakından ilgilendirir. Bağımsız denetimle ilgili olarak son derece gelişmiş ve kılavuz niteliğinde düzenlemeler yapılmış olup, bağımsız denetimin en büyük yardımcısı ve tamamlayıcısı olan iç kontrol sistemine sadece aracı kurum özelinde değil, genel anlamda tüm sermaye piyasası kurum ve kuruluşları adına yeterli önem gösterilmelidir. Mevzuat hazırlanırken uluslararası kabul görmüş COSO Raporu ve günümüz finans kuruluşları tarafından iç denetim uygulamalarında kılavuz olarak kabul edilen, IIA tarafından yayımlanan ve sürekli olarak güncellenen uluslararası iç denetim standartları ile Etik Kuralları Rehberi'nden faydalanılmalıdır.

### KAYNAKÇA

- ASLAN, A.Gökhan (2003), “Aracılık Faaliyetleri ve Aracı Kuruluşlara İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ ve Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği”, SPK Hizmet İçi Rapor, Ankara, SPK.
- BAYRAKTAR, Alper, “Aracı Kurumlarda Sistemik Risk Yönetimi ve Krizlerin Sektöre Etkisi”, Yeterlilik Etüdü, Ankara, SPK.
- COSO (1994), Internal Control\_Integrated Framework, Two-Volume Addition (Product Code: #990012), Jersey City, AICPA.
- COSO: <http://www.coso.org>
- GEGİN, Eren (2007), “Merkez Bankalarında İç Denetim Uygulamaları: Örnek Bir İç Denetim Modeli Önerisi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü..
- INTOSAI (2004), “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>.
- KAVAL, Hasan (2005), Muhasebe Denetimi, Ankara, Gazi Kitapevi.
- MOELLER, Robert R (2004)., Sarbanes-Oxley And The New Internal Auditing Rules, United States, John Wilwy& Sons Inc..
- Sermaye Piyasası Kurulu: <http://www.spk.gov.tr>
- TSPAKB (2010), Türkiye Sermaye Piyasası Raporu 2009. <http://www.tspakb.org.tr/tr/DesktopDefault.aspx?tabid=152>
- TÜREDİ ÇATAK, Selda (2005), “İşletmelerde İç Kontrol Sistemini Oluşturan Unsurlardan Kontrol Çevresinin (Ortamı) İncelenmesi”, Mevzuat Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 91, 2005.
- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği: <http://www.tspakb.org.tr>
- UZUN, Ali Kamil (2008), “Kurumsal Yönetim ve İtibarın Sigortası: Denetim Komitesi”, <http://www.denetimnet.net>.
- VARIŞ, Meral, KÜÇÜKÇOLAK, Ali, ERDOĞAN Oral, ÖZER, Levent (2001), “Sermaye Piyasalarında Kurumsal Yönetim İlkeleri”, İMKB Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 19, İstanbul.
- YURTSEVER, Gürdoğan (2008), “Bankacılığımızda İç Kontrol”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği.