

# Turkey

## Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Accounting and Auditing

March 2007

Financial Management Unit

Operations Policy and Country Services

Europe and Central Asia

The World Bank

[www.worldbank.org/ifa/rosc\\_aa.html](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa.html)

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

This report was prepared by a team from the World Bank on the basis of the findings from a diagnostic review carried out in Turkey in May 2005. The staff team was led by Frederic Gielen and comprised of Ayse Seda Aroymak, Georgine Ann-Marie Newman-Alawode, and Zeynep Lalik Mete (ECSPS), as well as a team of experts from relevant institutions in EU Member States. The review was conducted through a participatory process involving various stakeholders and led by the country authorities.

Regional Vice President:	Shigeo Katsu
Country Director:	Ulrich Zachau
Sector Manager:	John Hegarty
Team Leader:	Frederic Gielen

## **TURKEY**

### **REPORT ON THE OBSERVANCE OF STANDARDS AND CODES (ROSC)**

#### **ACCOUNTING AND AUDITING**

**March, 2007**

#### **Contents**

EXECUTIVE SUMMARY .....	i.
I. INTRODUCTION.....	1
II. INSTITUTIONAL FRAMEWORK.....	3
A. Statutory Framework.....	3
B. The Profession.....	10
C. Professional Education and Training.....	12
D. Setting Accounting and Auditing Standards .....	14
E. Enforcing Accounting and Auditing Standards.....	16
III. ACCOUNTING STANDARDS AS DESIGNED AND AS PRACTICED.....	22
IV. AUDITING STANDARDS AS DESIGNED AND AS PRACTICED.....	28
V. PERCEPTIONS ON THE QUALITY OF FINANCIAL REPORTING .....	30
VI. POLICY RECOMMENDATIONS .....	31

## **EXECUTIVE SUMMARY**

As work on the economics of information<sup>1</sup> demonstrates, enhancing the reliability and availability of financial reporting is conducive to economic growth and mitigating the risk of financial system instability. In that context, this report provides an assessment of accounting and auditing standards and practices in Turkey. It uses International Financial Reporting Standards (IFRS) and International Standards on Auditing (ISA) as benchmarks and draws on good practices in the field of accounting and audit regulation to assess the quality of financial information and make policy recommendations. For European Union (EU) candidate countries such as Turkey, the assessment also has regard to the relevant requirements of EU law (also known as the *acquis communautaire*).

There has been significant progress in recent years in improving the environment and framework for financial reporting in Turkey and currently further wide-scale reforms are in progress. In particular, a new draft commercial code will modernize statutory regulation of company financial reporting and will set a major challenge for the accounting and auditing professions in Turkey through the requirement to apply Turkish Accounting Standards based on IFRS and audits based in international Standards of Auditing (ISA).

### ***Corporate Sector Accounting and Auditing are at a Crossroads***

The role and regulation of corporate sector accounting and auditing are shaped by the economic context in which they take place, and by the structure of the market they serve. Until recently, private enterprises in Turkey were predominantly family-controlled, relying on private sources of finance (including family-owned banks) rather than capital markets. Financial information was not considered a public good provided to meet the needs of market participants generally, but rather a resource to which access was restricted, available only to those having the power to require its provision. Despite banking regulations that require that banks receive financial statements from companies as a pre-requisite to lending, in practice, bank lending decisions were primarily based on collateral and other sources of information about the enterprise, with limited reliance on a borrower's financial statements. These considerations, among others, do much to explain the current arrangements for accounting and auditing in Turkey, give insight into the causes of existing tensions, and point the way to reforms needed to meet the new demands of an economy undergoing radical transformation.

The economic context resulted in an environment where each agency (e.g., the tax authorities) developed its own accounting and auditing requirements. With the exception of regulated entities, (including publicly-held companies) there were minimal general requirements for the publication of financial information and the concept of published, general purpose financial statements meeting the needs of several user groups was effectively unknown. Consequently, there was little demand for an independent financial statement audit performed by qualified professionals to lend credibility to the financial information provided to the marketplace. In recent years, progress has been made in the accounting and auditing environment but much remains to be done for Turkey to achieve compliance with international good practices.

---

<sup>1</sup> The role of information in a well-functioning economy.

### ***Aligning the Statutory Framework with the Acquis Communautaire and International Standards***

This report highlights certain shortcomings in the legal and regulatory framework and stresses that addressing those should be a priority for Turkey in order to create a robust legal foundation for the provision of reliable financial information to market participants. Three issues stand out:

- The accounting regulations established by the Ministry of Finance take precedence over all other regulations with limited exceptions for banks and insurance companies. As a consequence, entities falling within multiple jurisdictions are required to prepare multiple sets of financial statements from their single set of underlying accounting records. In addition, the management information system of many medium and large enterprises is based on tax accounting, which may not provide management with adequate information to manage their enterprises efficiently.
- Fragmented approaches based on a multiplicity of stand-alone, special-purpose accounting and auditing systems for confidential use need to be replaced by a single robust general purpose system, which treats disclosure and transparency as public goods available to all market participants. Current approaches result in inefficient use of scarce resources and lack of publicly available financial information conducive to efficient resource allocation by market participants.
- Financial reporting and auditing requirements applicable to banks, insurance companies, and publicly-held companies have been more stringent than for other companies but, while generally “based on” IFRS and ISA, they have fallen short of these standards and have not always provided users of financial information, including regulators, with financial information reliable enough for decision-making purposes. The Turkish Accounting Standards Board, Turkish Auditing Standards Board (TUDESK), Revenues Administration, the General Directorate of Insurance of the Undersecretariat of Treasury, Capital Markets Board and the Banking Regulation and Supervision Agency are currently addressing this issue.<sup>2</sup>

A draft new Commercial Code has been prepared, which will address these matters. This report endorses the objective of the draft Commercial Code to broadly model Turkey’s legal framework after the *acquis communautaire*. The draft Commercial Code requires:

- All companies other than small and medium-sized entities (SMEs) to present their legal and consolidated financial statements in accordance with Turkish Accounting Standards as adopted by the Turkish Accounting Standards Board (TASB). TAS are based on, and correspond to, IFRS.
- That SMEs, as defined in the Code, be allowed to apply simplified accounting standards issued by the TASB.
- That all companies have an annual audit by an independent auditor licensed in accordance with the Code. These audits must be carried out in accordance with International Standards of Auditing (ISA).

---

<sup>2</sup> Various laws give each regulatory authority, the Ministry of Finance, the Capital Markets Board (CMB), the Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), and the General Directorate of Insurance (GDI), the authority to set and enforce accounting and auditing requirements for the various entities that fall under their jurisdictions.

- That all companies file their annual financial statements with the Ministry of Trade and Industry (where they will be publicly available) and publish financial statements on the company website, in the Trade Registry Gazette and in 2 newspapers with national circulation.

The draft Code will significantly improve the statutory framework for financial reporting but will also create new challenges for the accounting and auditing professions in Turkey. This report believes that the following issues should be considered:

- This report recommends that exemptions from the audit requirement may be allowed for certain companies such as dormant companies and those with very low turnover.
- Those persons and firms authorized to carry out the independent financial statement audit in accordance with ISA described under the draft Code and the Independent Accountants, Independent Accountants and Financial Advisors, and Sworn-In Financial Advisors (Law 3568) should be required to meet appropriate education, training and experience requirements such as those detailed in International Education Standard 8 and the requirements set out in the Eighth EU Company Law Directive.
- As it would be impractical to publish the full financial statements including the notes in national newspapers, publishing a summary set of financial statements would be more appropriate. However, it is important that the full set of financial statements, including the notes, are available to the public either via a registry or directly (e.g. via a website) as the notes contain much information that is crucial to the understanding of the financial statements, such as related party and contingent liability information.

### ***Enforcing Financial Reporting Requirements***

International investors and credit rating agencies assess the overall transparency and disclosure levels of Turkey's top companies as "unsatisfactory" and, in general, bankers do not feel they can "trust" the financial statements presented by prospective borrowers due to rampant "informality problems." While "informality" is an issue that goes beyond the proper scope of this report (i.e., it is more linked to macroeconomic, fiscal and social issues), there are some actions that can be taken in regards to final reporting which may help this area. These include a combination of market (i.e., positive) and deterrent incentives.

In this context, this report suggests that a three-pillar approach to enforcement would be beneficial:

- Revamp the corporate governance framework to ensure that company directors are responsible for the probity of financial statements not only in law but also in practice.
- Further develop a well governed audit profession responsible for reporting on compliance with accounting standards where audits are mandated by law. In addition to mandating statutory audits as suggested above, this report recommends that TÜRMOB should continue to develop the effectiveness of its statutorily delegated regulation of certified auditors, i.e. those TÜRMOB members responsible for financial statement audit in accordance with "full ISA." Among other things, TÜRMOB should continue to exercise quality assurance over the audit activities of its members; exercise disciplinary authority over its members; and issue audit licenses to both individuals and audit firms. This delegated regulation of auditors should be reinforced by a public oversight system for the audit profession to ensure that quality assurance and other functions mentioned above are, in fact and appearance, exercised with sufficient public integrity. This system of public oversight must be governed by "non-practitioners" and be independent of the profession.

- Further develop institutionalized financial information enforcement mechanisms. The repeated instances of non-compliance with existing accounting requirements identified in this report suggest that there could be unrevealed discrepancies in financial statements with possible significant impact, which may not have been adequately flagged by the auditors of these financial statements. This report recommends that regulators continue to play a more active role in the enforcement of accounting standards in the general purpose financial statements of public interest entities. While this report endorses an approach through cooperation among existing regulators or through a unified financial information enforcement institution, it raises concerns about enforcement by prudential supervisors, since current monitoring and enforcement practices suggest that compliance with reporting requirements appears to be a secondary consideration where the instance of non-compliance has no impact on prudential interest. Since Article 50(a) of the Capital Market Law exempts listed insurance companies from financial reporting requirements set forth by the Capital Markets Board, the current reporting requirements for insurance companies may not be perceived as adequate by the shareholders and investors of these listed financial institutions, in particular as full consolidated financial statements are not prepared at present.

#### ***Enhancing Academic Education, Professional Training, and “Retooling” Accountants***

In parallel to these improvements, there is a strong need to improve the capacity of the accounting and audit profession in order to enhance the quality of audited financial statements and promote public trust. The genuine understanding and adoption of these new accounting and auditing requirements requires related education and training for preparers, auditors, and regulators. There must be a greater focus towards the needs of general purpose financial reporting. In this regard, it is essential to enhance the capacity of existing accountants as well as ensure the capacity of future accountants. This report makes a number of recommendations to address capacity issues, including:

- Assisting vocational and academic education with the development of IFRS and ISA-compliant training materials and enhancing the relationships between the business community, including the accounting profession, and universities.
- That TÜRMOB continue to review, on an ongoing basis, their professional qualifications to ensure that they more effectively meet the needs of Turkish accountants and auditors, taking into account developments in the requirements of the Eighth EU Company Law Directive and IFAC’s International Education Standards.
- That TÜRMOB continue to develop their compulsory Continuing Professional Development (CPD) requirement, including mandating a minimum amount of CPD in line with IES 7 and ensuring completion of CPD requirements is enforced.
- Targeting the significant retooling needs of accountants in industry. Several stakeholders articulated their concerns that there is a lack of up-to-date accounting knowledge within industry. The report recommends a policy mix of positive incentives (e.g., education tax credit) and deterrent incentives (e.g., through corporate governance mechanisms) to foster the retooling of accountants.

#### ***From Diagnostic to Reform***

The recommendations of this report are mutually supportive in some obvious ways and require a holistic, multi-disciplinary approach to implementation. Also, the report only sketches the policy

recommendations to enhance the quality of corporate financial reporting. Upon commencement of this assessment, Turkey established a multidisciplinary National Steering Committee (NSC) for accounting and auditing reform to participate in the assessment and to advise policymakers, regulators, and other stakeholders regarding the implementation of the recommendations. Based on the successful experience of other countries, the report recommends that the NSC develops a Country Strategy and a detailed Country Action Plan (CAP) to enhance the quality and availability of financial reporting in Turkey. In this context, the report recommends that the institutions which are members of the NSC ensure that they are represented at a senior level on the NSC with adequate support staff to follow through on the substantial agenda ahead.

## I. INTRODUCTION

1. This assessment of accounting and auditing practices in Turkey is part of a joint initiative of the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) to prepare Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). The assessment focuses on the strengths and weaknesses of the accounting and auditing environment that influence the quality of corporate financial reporting and involves a review of both mandatory requirements and actual practice. It uses International Financial Reporting Standards (IFRS)<sup>3</sup> and International Standards on Auditing (ISA)<sup>4</sup> as benchmarks and draws on international experience and good practices in the field of accounting and audit regulation. For European Union (EU) candidate countries, such as Turkey, the assessment also has regard to the relevant requirements of EU law (also known as the *acquis communautaire*<sup>5</sup>). The report sometimes takes a position that goes beyond what is present practice in most EU Member States (e.g., it recommends the use of IFRS for *public interest entities*<sup>6</sup> and ISA for all statutory audits, and relies on the international initiatives currently underway at the international level to ensure that these standards and the related standard setting processes will be further enhanced). These positions are clearly identified in the report.
2. Turkey has a population of 67.8 million and gross domestic product (GDP) per capita of US\$ 7,500 as of end-2004.<sup>7</sup> Turkey is steadily recovering from the economic and financial crises of 2001. After significantly shrinking in 2001, the Turkish economy has grown at a rapid pace in the last three years with single-digit inflation in 2004.<sup>8</sup> Many reforms have been introduced in a number of areas, including in the financial sector, in response to the 2001 banking crisis. However, further reforms are needed for the financial sector to fulfill its role in making the economy more productive. In December 2004, the EU extended a formal invitation to Turkey to start membership negotiations. This report makes recommendations to assist Turkey in aligning its regulatory environment with that of the *acquis communautaire*.

---

<sup>3</sup> Within this report, IFRS refer to both International Financial Reporting Standards (IFRS) issued by the International Accounting Standards Board and the Standards issued by the Board of the International Accounting Standards Committee, and each applicable Interpretation of the International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC).

<sup>4</sup> Within this report, ISA refer to the International Standards on Auditing and related practice statements developed by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) of the International Federation of Accountants (IFAC).

<sup>5</sup> EU harmonization of Member State private sector accounting and auditing requirements has, to date, formed part of the program of company law harmonization. This had led to the adoption of a number of accountancy-related Company Law Directives, including the Fourth (1978) on the annual accounts of individual companies, the Seventh (1983) on the consolidated accounts of groups of companies, and the Eighth (1984) on the licensing requirements for the auditors of these annual and consolidated accounts. These are supplemented by specialized Directives for banks and insurance undertakings, and Regulation 1606 on the use of IFRS in listed companies.

<sup>6</sup> Within this report, *public interest entities* are those in which the general public has an interest by virtue of the nature of their business, their size, their number of employees, or their range of stakeholders. Examples may include banks, insurance companies, investment funds, pension funds, listed companies, and large enterprises, including large state-owned enterprises.

<sup>7</sup> Gross domestic product based on purchasing-power-parity per capita, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database April 2005.

<sup>8</sup> A hyperinflationary economy, as Turkey had been considered for many years, requires specific accounting techniques, since reporting the operating results and financial position of an enterprise in local currency without restatement would not be useful. The financial statements reviewed for this report were prepared using hyperinflationary accounting. Paragraph 53 discusses this issue.

**3. The private sector accounts for approximately 80 percent of Turkey's economy, including a significant contribution from small and medium-sized enterprises (SMEs).<sup>9</sup>** Progress in privatization remains limited and currently there is a significant number of public interest entities, which are state-owned (e.g., banks, telecommunication, airline, electricity), some of which are listed. Assessing state-owned enterprise financial reporting requirements and practices was deemed important in the context of this report and consistent with the Government's objective to improve the governance of these enterprises. Also, this report assessed the quality of SME financial reporting with a view to enhancing SME access to finance.<sup>10</sup>

**4. Financial intermediation in the banking sector is improving but still lags with respect to medium to long-term investment lending to the real sector.** The size of the Turkish financial sector is relatively small and is dominated by the banking sector, whose assets are equivalent to an estimated 84 percent of GDP. At the end of 2005, there were 51 banks comprising 34 deposit banks, 13 investment banks and 4 participation banks. The largest five banks account for 61 percent of total banking assets and the largest 10 banks account for 83 percent of total banking assets, with a 33 percent share for the three state-owned banks. Many of the important private banks are part of family-owned conglomerates and as a result of complex ownership structures, compliance of those companies with prudential and transparency standards is sometimes difficult to assess.

**5. The role of the non-banking financial sector is somewhat limited.** The non-banking financial sector assets account for approximately 4 percent of GDP. The insurance sector, currently comprising 45 insurance companies and one reinsurance company, expanded significantly in recent years. At the end of 2004, there were 81 leasing companies. The Istanbul Stock Exchange (ISE) trades the stocks of 308 companies and started to rise after the 2001 crisis. This trend continued during 2004 and 2005.

**6. This report takes these factors into consideration in examining the arrangements for private sector accounting and auditing in Turkey and in making recommendations to address the needs of an economy undergoing radical transformation.** For example, while lending to the private sector remains limited, recent increases in loans to this sector in a context of declining interest rates will require enhanced financial reporting by borrowers and loan accounting by lenders. Also, it is important for financial system stability that accounting adequately measures foreign currency risk exposure at both the borrower and lender level in an environment where foreign exchange positions are significant (as at the end of 2004, loans in foreign currencies amounted to US\$26 billion, i.e., 35 percent of total loans).<sup>11, 12</sup> Finally, conglomerates and groups are quite important in Turkey, with a strong historical tradition related to family owned businesses. As a consequence, consolidation and related party information are essential to depict the financial position and performance of a group.

---

<sup>9</sup> In Turkey, there are several definitions of SMEs used by various organizations depending on the framework within which they operate.

<sup>10</sup> Access to finance is a perennial problem experienced by SMEs. Financing constraints include poor risk assessment by financial institutions, requiring the widespread use of asset-based rather than cash flow-based credit analysis partially due to a lack of financial information on potential borrowers. Therefore, enhancing SME financial reporting is important in a multifaceted approach to enhancing access to finance.

<sup>11</sup> Source: BRSA Provisional Data on "Loans of Banking Sector (including SDIF)" as at December 2004.

<sup>12</sup> In this context, it is very reassuring that accounting requirements in Turkey require all loans in foreign currencies to be revalued at the current foreign exchange rate and unrealized foreign exchange losses to be recorded in the income statement.

7. In this context, this report sketches policy recommendations to enhance the quality of corporate financial reporting and foster a financial reporting platform conducive to sustainable private sector growth, and financial system stability. It is expected that the National Steering Committee (NSC) will develop a Country Strategy and a detailed Country Action Plan (CAP) based on the recommendations outlined in this report (refer to Section VI) as an initial step in the reform process.<sup>13</sup>

## II. INSTITUTIONAL FRAMEWORK

### A. Statutory Framework<sup>14</sup>

8. The Commercial Code, effective January 1, 1957 (henceforth, the “Commercial Code (1957)”) outlines the basic accounting, auditing, and financial reporting requirements for the five main types of business entities:

- *The general partnership (Kollektif Sirket)* is established with the purpose of engaging in commercial activities under a common trade name. Partners have joint unlimited liability for the debts of the partnership.
- *The limited partnership (Komandit Sirket)*, where some of the partners, called silent partners, are liable for the partnership’s debts in the amount of capital which they contributed, while the other partners, called active partners, have unlimited liability.
- *The cooperative association (Kooperatif Sirket)* is established based on the principle of mutual help and guarantees.
- *The limited liability company (Limited Sirket)*, the shares of which are not publicly tradable. Limited liability companies generally have a few shareholders (minimum two and maximum 50) and a minimum capital of YTL 5,000<sup>15</sup> (equivalent to approximately US\$ 3,700). Limited liability companies do not have a board structure and are managed by managers who have the right to administer and represent the company.
- *The joint stock company (Anonim Sirket)*, the shares of which may be publicly tradable. Joint stock companies generally have many shareholders (minimum five) and a minimum capital of YTL 50,000 (approximately US\$ 37,000). Joint stock companies have a unitary board structure (management board, or *İdare Meclisi*). Publicly-held joint stock companies, i.e. listed companies and companies with more than 250 shareholders, are monitored by the Capital Markets Board (CMB). As of October 2006 there were 614 publicly-held companies of which 330 were traded on the ISE.

<sup>13</sup> At the beginning of the assessment the Treasury established a National Steering Committee, composed of representatives of the Turkish Accounting Standards Board (TASB), Union of Certified Public Accountants of Turkey (TURMOB), Capital Markets Board (CMB), Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), Central Bank of Turkey (TCMB), Ministry of Finance, Ministry of Justice, the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey (TOBB), Undersecretariat of Treasury, General Directorate of Insurance, and General Directorate of Foreign Economic Relations to review the assessment and act on the recommendations.

<sup>14</sup> This report outlines the legal principles applicable with regard to accounting, auditing and financial reporting and does not attempt to give anything more than an introduction to the issues. This report is not meant to be an exhaustive rendition of the law nor is it legal advice to those reading it.

<sup>15</sup> Law 5083 on the Monetary Unit of the Republic of Turkey was effective from January 1, 2005 and deleted six zeroes from the former currency of the Turkish Republic, the Turkish Lira (TL), to form a new currency the New Turkish Lira (YTL). Thus, 1YTL = 1,000,000 TL.

For the period January 1995 to April 2005, 447,296 new companies were formed in Turkey,<sup>16</sup> of which 89.3 percent were limited liability companies and 6.8 percent were joint stock companies.

While the Commercial Code (1957) sets out certain minimum bookkeeping requirements, these do not govern the preparation or publication of financial statements. It contains provisions with respect to “auditors” (*murakip*) of joint stock companies who cannot be more than five in number, and if there is more than one, they form the Board of Auditors (*Denetim Kurulu*). Limited liability companies are required to have one “auditor” if the number of shareholders is greater than 20. Since their task is to oversee the affairs of the company by checking its transactions and accounts, their functions do not correspond to the independent audit of financial statements as this is understood elsewhere (e.g., under the EU Company Law Directives). In addition, there are no licensing, qualification, or education requirements for appointment.

**9. The Commercial Code (1957) establishes that members of the board of directors are collectively responsible for the probity of financial statements unless they can prove that they are faultless or the shareholders ratify the financial statements as correct.** Directors have civil and penal liability.

**10. In line with what is currently prevailing in most EU Member States, shareholders are required to approve the financial statements of a company.** The Commercial Code (1957) adequately requires that the meeting of shareholders approve the financial statements of the company and the distribution of profits within three months of the year end.

**11. A new draft Commercial Code (the “draft Code”), which will significantly improve corporate law and will also introduce new financial reporting requirements, is currently being considered by Parliament.** In 2000, a Commission of 40 experts appointed by the Ministry of Justice started preparing a new Commercial Code. The draft Code was released in February 2005 for comments. The main improvements proposed by the draft Code are summarized below.

**12. Financial Reporting Requirements:** Article 64 of the draft Code requires all companies other than SMEs to prepare financial statements in accordance with Turkish Accounting Standards (TAS) adopted by the Turkish Accounting Standards Board (TASB). These TAS are based on, and correspond to, IFRS. SMEs are allowed to use simplified accounting standards published by the TASB, though they may also use TAS if they choose to. From a policy point of view, exempting SMEs from too complex a set of financial reporting requirements (such as IFRS) is good practice and is consistent with existing practices in most EU countries, where it is not common to require the use of IFRS by all companies.

**13. Statutory Audit Requirements:** Articles 397 and 398 of the draft Code require all companies to have an independent audit conducted according to ISA by auditors or audit firms authorized according to the code. Medium and large joint stock companies would be required to use an independent audit firm whereas small joint stock companies may appoint two sole practitioners, YMMs or SMMMs (refer to definitions in Paragraph 29 below), as independent auditors. Audit firms would be subject to rotation every five years and would be prohibited from providing certain services, including legal and financial consulting services to audit clients. This

<sup>16</sup> The State Statistical Institute did not have readily available information on the number of new companies formed since the enactment of the Commercial Code in 1957. The ROSC team felt that looking at the information for the last decade would be most relevant in assessing the dynamics of new company formation.

universal audit requirement would lead to over 700,000 companies requiring an ISA-compliant audit.

**14. The determination of the scope of audit requirements, i.e. the entities which will be subject to statutory audit, may require further consideration.** As with IFRS, the application of ISA to excessive numbers and/or inappropriate types of entities may lead to problems of general compliance, even on those engagements where compliance should be possible. Requiring a larger number of audits than the audit profession is currently able to provide would necessitate extensive training to eliminate the risk of poor quality audits, whereby protecting the public perception of the quality of the audit profession. These training programs should be in compliance with International Education Standard 8.

**15. Filing and Publishing Requirements:** The draft Code requires that all companies must file their annual financial statements with the Ministry of Trade and Industry (where they will be publicly available) and publish the financial statements on the company website, in the Trade Registry Gazette and in 2 newspapers with national circulation.

**16. As it would be impractical to publish the full financial statements including the notes in national newspapers, publishing a summary set of financial statements would be more appropriate.** However, it is important that the full set of financial statements (including the notes) are available to the public either via a registry or directly (e.g. via a website) as the notes contain much information that is crucial to the understanding of the financial statements, such as related party and contingent liability information.

**17. Currently, and until the new draft Code is adopted, various laws and regulations govern financial reporting in a fragmented way, which leads to a multiplicity of stand-alone special purpose accounting requirements.** The application of corporate financial reporting requirements to different enterprises is summarized in Figure 1, which should be read in conjunction with Paragraphs 18 to 21:

<b>Financial statements Entities</b>	<b>Legal Entity Financial Statements</b>	<b>Consolidated Financial Statements</b>
<b>Joint stock and limited liability companies</b>		
<b>Large and medium</b>	Tax Procedural Law and UCA	No requirement
<b>Small entities and sole proprietors</b>	Basic Concepts of Accounting set out in the ASIR	No requirement
<b>Publicly-held companies</b>	Tax Procedural Law, UCA and <i>Communiqués</i> issued by the CMB	<i>Communiqués</i> issued by the CMB
<b>Banks</b>	Specific accounting requirements within the Regulations and <i>Communiqués</i> issued by the Banking Regulatory and Supervisory Agency (BSRA), as established by the Banks Act	
<b>Insurance companies</b>	Specific accounting requirements within the Regulations and <i>Communiqués</i> issued by the GDI	No requirement

*Figure 1: Corporate financial reporting requirements*

**18. The Tax Procedural Law of 1950—which has since been consolidated into the Tax Procedures Code — introduced detailed bookkeeping requirements.** Under the powers granted to it by the Tax Procedures Code, the Ministry of Finance (MoF) introduced the Accounting System Implementation Regulation (ASIR), which became effective on January 1, 1994. The ASIR prescribes certain fundamental accounting concepts, a chart of accounts, and a format for the presentation of financial statements and is commonly referred to as the Uniform Chart of Accounts (UCA). The stated purpose of these requirements is to provide information to the taxation authorities as well as to establish an accounting system in line with International Accounting Standards (refer to Paragraph 53 below for an analysis of the differences between the ASIR and IFRS). The UCA is applicable to all companies and sole proprietors with varying exemptions to certain business organizations. For example, of the five areas covered by the ASIR<sup>17</sup> small entities and sole proprietors are only required to comply with the Basic Concepts of Accounting, i.e. simplified reporting requirements. Also, financial institutions, including banks, insurance companies, private institutions, and financial leasing companies, that are subject to different accounting requirements as mandated by their respective regulatory agencies, must also comply with the Basic Concepts of Accounting, Explanations of Accounting Policies, and Principles of Financial Statements in accordance with the Tax Procedural Law.

**19. The Capital Markets Law of 1981 established the Capital Markets Board with powers to regulate companies listed on the ISE, other companies which have more than 250 shareholders, mutual and investment funds, and financial intermediaries.** The Capital Markets Law gives CMB responsibility for monitoring and enforcing compliance with reporting requirements of market participants, except banks, insurance companies, leasing, factoring, and consumer finance companies.<sup>18</sup> CMB is empowered to determine, monitor and enforce the content, standards and principles governing the publication of financial information by listed and other publicly-held companies and the principles related to their audit. These requirements are in addition to those laid down in the UCA and the Tax Procedural Law.

**20. Banks and leasing, factoring and consumer finance companies are required to prepare and present their financial statements in accordance with the accounting requirements set out by the Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA).** The BRSA issued new regulations in November 2006 which require banks to comply with Turkish Accounting Standards set by the TASB. Moreover, through corporate governance principles, the BRSA requires that banks prepare financial statements that fully comply with TAS in addition to the statements that the BRSA require for regulatory purposes.

**21. The General Directorate of Insurance (GDI) of the Undersecretariat of Treasury is responsible for regulating and overseeing insurance and reinsurance companies and for establishing their financial reporting regime.** The preparation and introduction of EU-compliant requirements in respect of insurance companies has not proceeded at the same rate as other regulated entities. Recent *Communiqués* published by the Treasury aim to update the accounting requirements and financial structure regulations, including capital adequacy, to be consistent with the EU Insurance Accounts Directive. It is only now that financial reporting standards, largely “based on” IFRS, are being developed. In particular, the *Communiqué* on “the

---

<sup>17</sup> These include: (1) Basic Concepts of Accounting; (2) Explanation of Accounting Policies; (3) Principles of Financial Statements; (4) Preparation and Presentation of Financial Statements, and (5) Framework of Uniform Chart of Accounts and its Functions.

<sup>18</sup> Article 50 of the Capital Markets Law provides for banks and insurance companies to be subject to specific requirements regarding audit supervision, accounting and other requirements in respect of financial statements and which are issued by other regulatory institutions.

Insurance Accounting System and its Definitions,” was adopted and published in the Official Gazette in 2004. The GDI draws on the Regulations published by the CMB in 2004, which introduced “IFRS-based” accounting standards for capital market participants. Since amendments are envisaged to these standards, the GDI will need to review these amendments in order to avoid conflicts or inconsistencies.

22. **The Law gives each regulator the authority to determine in secondary legislation how an audit firm should conduct an audit of an entity in their jurisdiction, which results in similar but distinct auditing procedures for banks, insurers and publicly-held companies. This leads to a fragmented approach to audit regulation.** The audit requirements established by the various regulators differ considerably from the requirements in the *acquis communautaire* with respect to their objective and scope. Such differences need to be considered when placing reliance on audited financial statements. Audit requirements in Turkey fall into two broad categories, tax and accounting audits of financial statements prepared according to the UCA and the Tax Procedural Law, and audits of regulated entities.

- *Authorization to perform tax audits is determined according to the Law on “Independent Accountants, Independent Accountants and Financial Advisors, and Sworn-In Financial Advisors,” which was enacted in 1989 (henceforth, Law 3568).*

Tax audits are:

- *Heavily relied upon by the Revenues Administration (RA) when conducted by Sworn-In Financial Advisors (YMMs).* This conclusion is supported by the fact that YMMs are the only professionals who can certify financial statements prepared according to the UCA and the Tax Procedural Law, for large companies. While companies audited by a YMM are not exempt from tax inspections, there has been no precedent of inspections of such firms to date.
- *Substantially different from the audits required by the Fourth and Seventh EU Company Law Directives* as shown in Section II.B below. Tax audits relate to the revision of the audited financial statements for tax purposes in conformity with the UCA and Tax Procedural Law. TÜRMOB regulations describing the working principles of YMMs provide a description for the auditing requirements before the financial statements are revised for taxation purposes.<sup>19</sup>

The Tax Procedural Code requires tax-based financial statements to be audited by a YMM if the company exceeds one of the two following size thresholds: a total balance sheet of YTL 3 million (approximately US\$ 2.2 million), and net annual turnover of YTL 6 million (US\$ 4.4 million). Upon discovery of an error or fraud in the financial statements, the YMM is required to recommend that the error or fraud be corrected. If the company refuses to correct the error or fraud, the YMM is required to inform the relevant Governmental agency(ies).

- *Each regulator in the financial sector sets distinct requirements and rules on how audits of the financial statements of entities in their jurisdiction should be conducted. The BRSA sets audit requirements for banks, leasing, factoring and consumer finance companies while the audit requirements for publicly-held companies are established by the CMB. The Treasury determines the audit requirements for insurance companies.*<sup>20</sup>

These audits can be characterized as follows:

- *Article 16 of the Capital Markets Law (CML) requires that an independent audit firm approved by the CMB should audit the financial statements of publicly-held*

---

<sup>19</sup> Regulation 20391 January 3, 1990 Section 3

<sup>20</sup> Other regulated entities were not specifically analyzed for this report.

*companies.* The CML sets out in Article 22 (d) that the CMB must approve all auditors of publicly-held companies. All CMB registered audit firms must be registered with the Union of Independent Accountants, Certified Public Accountants and Sworn-In Certified Public Accountants (TÜRMOB). The criteria for such approval are outlined in the *Communiqué* on “Principles of Auditing in Capital Markets.” Among others, partners, managers and independent auditors of approved audit firms must declare that they have not worked in an audit firm whose right to conduct such audits has been revoked. As of October 2006, 93 firms are approved to conduct such audits. In June 2006, CMB issued a new regulation requiring that auditors pass a further examination set by the CMB in order to be approved to audit CMB-regulated companies. This examination should not replace the existing audit licensing of SMMMs and YMMs by TÜRMOB, rather it should be in addition to TÜRMOB’s audit licensing in accordance with the draft Code and Law 3568.

- *Articles 15, 33 and 39 of the Banking Law (2005) require that the financial statements submitted to the shareholders should be audited by an independent audit firm approved by the BRSA.* The BRSA requires independent auditors and audit partners to declare that their license to perform an external audit of companies has not been revoked by Turkish or foreign supervisory authorities and that they have not taken part in audit activities that has caused such a revocation. The BRSA, in consultation with the Central Bank and TÜRMOB, is responsible for establishing the criteria an audit firm must meet to be authorized to audit banks.<sup>21</sup> At present, 41 firms are authorized to audit banks, but a group of four to five firms dominates the sector.
- *Article 39 of the Insurance Audit Law No. 7397 states that practitioners, individuals and firms are required to be approved by the Treasury in order to audit insurance companies.* The detailed requirements for approval to conduct independent audits of insurance companies are outlined in the Regulation on “Conduct of Independent Audit in Insurance and Reinsurance Companies” and in the Regulation on “Principles Applicable to Independent Audit of Insurance Companies” dated September 2003. At present, 40 firms are authorized to audit insurance companies.<sup>22</sup>

This fragmented approach results in overlap, an inefficient use of resources, and has further consequences for enforcement related to availability and technical capacity of skilled individuals. In addition, the audit firm approval process as currently conducted exposes regulators to significant risk in the case of an audit failure. The audit firm approval process focuses on structural composition rather than technical capacity. For example, the approval process entails a review of an audit firm’s application file and a short site visit with staff members from the regulatory body. The scope of the review and the expertise of the reviewers fall short of emerging practices in this area.

**23. The BRSA and the Treasury have implemented some of the internationally recognized good practices regarding the relationship between regulators and external auditors.** There is evidence that regulators leverage the work of external auditors to varying degrees. For example, auditors are required to report on internal control and risk management; issues that would affect the going concern of a bank or insurance company. As part of the prudential supervision of banks, the BRSA verifies that the figures in the audited financial statements

---

<sup>21</sup> The audit firm must be registered with TÜRMOB.

<sup>22</sup> There is significant overlap between the audit firms, which are authorized to audit banks and insurance companies. Specifically, firms applying for authorization to audit insurance companies must prove that their approval to audit banks and/or companies has not been revoked by the BRSA and/or the CMB.

reconcile with those in the uniform reporting package which is submitted by banks for prudential purposes. In addition, the BRSA holds regular meetings with audit firms to discuss various items in the audited financial statements. However, the ROSC team sees that there are opportunities for leveraging more effectively the work of the external auditors, in a properly governed framework, given the move to adopt IFRS. The Basel Committee on Banking Supervision and the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) have given some joint guidance governing the relationship between banking supervisors and banks' external auditors, which may be used as a framework by the BRSA and the Treasury.<sup>23</sup>

**24. With the exception of regulated entities, stakeholders in Turkey do not have access to company financial statements.** There is no general requirement for companies to file audited legal entity and consolidated financial statements in order to make them publicly available. This does not comply with the *acquis communautaire*, which requires a company to file its financial statements, together with the auditor's report (where applicable) with a "registrar," which in turn is required to make the information publicly available.<sup>24</sup> This hinders the decision-making ability of users and consequently may distort resource allocation. As detailed above, this will be addressed in the draft Commercial Code.

**25. Financial statements of regulated entities are required to be published:**

- Banks are required to file their printed and electronic versions of annual financial statements and auditor's report with the BRSA and the Banks Association of Turkey within four months of the year end.<sup>25</sup> Banks must also file non-consolidated interim financial statements within 45 days and consolidated interim financial statements within 75 days. These statements must also be published in the Trade Registry Gazette with full disclosures and an abridged version must be published in the Official Gazette. The Banks Association of Turkey also makes them available on its web-site. Finally, banks are encouraged to publish their financial statements on their web-site.

Financial Statements of Banks	Annual (Audited)	Interim (Audited)	
		Consolidated	Separate
Balance Sheet	Within 4 months of the year end	Within 75 days of the period end	Within 45 days of the period end
Income Statement Cash Flow Statement Statement of Changes in Equity			
Profit Distribution Statement		Not applicable	

Figure 2: Filing deadlines for banks

- Insurance and re-insurance companies are required to publish their balance sheet and income statement in two daily papers within one month of approval by the general meeting.
- Publicly-held companies are required to file quarterly, semi-annual and annual financial statements with the CMB. The CMB is developing a system using electronic signatures

<sup>23</sup> Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2002, *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*. This was also issued by the IAASB under International Auditing Practice Statement (IAPS) 1004.

<sup>24</sup> Refer to Article 47 of the Fourth EU Company Law Directive and Article 38 of the Seventh EU Company Law Directive, as well as Article 3 of the First EU Company Law Directive.

<sup>25</sup> Banks are also required to file quarterly and semi-annual financial statements.

which will increase the efficiency of the submission of financial information. The financial statements are also published in Stock Exchange Bulletins. In addition, companies are encouraged to publish their financial statements on their web-sites. Filing deadlines imposed by the CMB are as follows:

<b>Financial statements</b>	<b>Annual</b>	<b>First-time implementation</b>	<b>Interim</b>
<b>Legal entity</b>			
- <b>audited/reviewed</b>	Within <u>10</u> weeks of the year end	Within <u>12</u> weeks of the year end	Within <u>six</u> weeks of the period end
- <b>unaudited</b>	Not applicable	Not applicable	Within <u>four</u> weeks of the period end
<b>Consolidated</b>			
- <b>audited/reviewed</b>	Within <u>14</u> weeks of the year end	Within <u>16</u> weeks of the year end	Within <u>10</u> weeks of the period end
- <b>unaudited</b>	Not applicable	Not applicable	Within <u>8</u> weeks of the period end

*Figure 3: Filing deadlines for publicly-held companies*

26. Many of the inconsistencies and fragmented approaches detailed above will be addressed through the implementation of the draft Commercial Code and through the adoption by many of the regulators of TAS and ISA. However, the draft Code is not yet enacted; any delay in its enactment would prolong the confused state of fragmented requirements for financial reporting currently in place. The rapid enactment of the Code should be a high priority for legislators in Turkey.

27. Once the draft Code and other regulatory changes requiring the use of TAS and ISA are enacted there will be a significant challenge in successfully implementing the new regulations. This will represent a challenge for the accounting and auditing professions and also for the regulators in monitoring and enforcing the implementation. Meeting the challenge will require determined efforts by all stakeholders; education and training will be key to successful and sustainable implementation.

## B. The Profession

28. There is a well-established accountancy profession with a clearly defined organizational structure in Turkey, which dates back to the nineteenth century. Therefore, the provision of accountancy services predates the formation of the Expert Accountants Association of Turkey (EAAT) in 1942. This voluntary private organization has no formal legal recognition or legal powers and is a member of the International Federation of Accountants (IFAC). Other than the delivery of some training in IFRS and ISA, EAAT is not active in any of the key areas covered by this ROSC. In 1989, Law 3568 gave legal recognition to the accountancy profession, established qualification requirements, and regulated the organizational structure of the profession. The organizational structure is supported by two distinct Chambers, the Chamber of Independent Accountants and Certified Public Accountants, and the Chamber of Sworn-In Certified Public Accountants, which together form TÜRMÖB. TÜRMÖB is the national umbrella for the local Chambers, and it alone is authorized to issue professional audit

licenses, issue licenses to SMs (see below) and to set professional standards. TÜRMOB is a member of IFAC and a well-resourced professional organization.<sup>26</sup>

**29. Accountancy services are a regulated activity in Turkey.** Law 3568 stratified the profession in Turkey into three groups with different educational requirements for licensing and specific allowed activities for each group:

- SMs, of which there are currently 30,000, may provide bookkeeping services, prepare financial statements and tax declarations. They cannot conduct any audits.
- SMMMs, numbering 31,000, may conduct general audits but not tax audits and provide consulting services in addition to all the services provided by SMs.
- YMMs, numbering 3,500, may conduct tax audits and “certify” the tax financial statements and tax returns in addition to all the services provided by SMMMs except bookkeeping. YMMs have joint responsibility with the audited company for errors and misstatements in the financial statements they have certified.

In addition, the MoF determines the minimum mandatory audit fee levels with input from TÜRMOB.

**30. There are many differences between an audit required for tax purposes and a general purpose audit performed according to ISA.** The new Commercial Code, when enacted, will increase the demand for general purpose audits from TÜRMOB members. A clear understanding of the differences and required skills, knowledge and activities under these two approaches is essential in reorganizing the profession to meet the needs of the market for high quality financial reporting. The profession will need strengthening and development to meet increased demand for independently audited, general-purpose financial statements in the economy.

**31. TÜRMOB needs to keep pace with the growing technical and complex demands on the profession.** The banking and other technical committees of the Independent Auditors' Association (IAA), a focus group comprised of audit firms which conduct external auditing, is used by the profession for liaison with the regulatory bodies on practical matters related to IFRS and ISA. The IAA lacks legal recognition and authority but has recently articulated the professions' opinions to various regulatory bodies regarding the issue of whether hyperinflationary accounting should still be required in Turkey for calendar year 2005 IFRS financial statements. Whilst such dialogue between regulators and practitioners is a positive feature and is supplemented by client-specific discussions, there is an opportunity to enhance the standing of TÜRMOB if TÜRMOB were to focus more on external auditing.

**32. The profession in Turkey is in some aspects self-regulatory. The audit of banks, insurance companies, and publicly-held companies is regulated, and monitored to varying degrees – see Section III on enforcing accounting and auditing standards below.** For example, the regulators have the authority to approve the external auditors as described in 22 above). A recent IFAC self-evaluation assessed TÜRMOB to be in compliance with IFAC

---

<sup>26</sup> TÜRMOB's President, Vice President, General Secretary and Treasurer are all members of the Executive Board. They are complemented by 90 full-time staff working in large, modern, well-furnished premises. TÜRMOB had an income in 2004 of approximately TRL 15 million (equivalent to approximately US\$ 11 million), which was derived from a percentage income-based fee on the individual chambers and from the issuing of licenses, training courses, and publications.

Statements of Membership Obligations (SMOs).<sup>27</sup> However, this fragmented approach falls short of the new Eighth EU Company Law Directive, which requires that the audit profession be subject to public oversight in order to protect the public interest. An independent public oversight system should oversee TÜRMOB's activities where they carry out the approval and registration of statutory auditors and audit firms; the adoption of standards on ethics, internal quality control of audit firms and auditing practices; continuing education; quality assurance; and investigative and disciplinary systems. The establishment of such an oversight system in Turkey is currently under consideration.

### C. Professional Education and Training

33. **Turkey has a strong tradition of accountancy education and training. However, given the complexities of IFRS, ISA, and the requirements of the *acquis communautaire*, the profession will need to undergo expanded education and training.** TÜRMOB's education syllabus, in large part, was originally designed to cater to the needs of traditional Turkish tax reporting notwithstanding TÜRMOB's commitment to the adoption of IFRS and ISA. This is understandable given that there has been no general legal requirement for companies to use TAS/IFRS or to have ISA-compliant audits in the past; this will change with the adoption of the new Commercial Code. Therefore, the current syllabus may need to be reviewed to meet the challenges of the new Code; in particular in the areas of Turkish Accounting Standards, International Financial Reporting Standards and International Standards on Auditing.

34. **The business community, preparers and auditors, stated that the education of university accountants has not kept pace with the demands of the changing business environment.** The Turkish Higher Education Council regulates university undergraduate and graduate programs. Preparers and auditors indicated that university graduates had limited knowledge of IFRS, ISA or professional ethics. While some universities have included subject matters on IFRS in their curriculum and audit firms consistently draw on the graduates from these universities, most university and vocational schools will need to modernize the contents of their accountancy syllabus in order to provide graduates with the basic knowledge for entering the profession.

35. **The seven-person TÜRMOB Examination Commission manages and controls the examination program for trainee accountants in Turkey.** Two members represent the MoF, three members are selected from five candidates proposed by the Turkish Higher Education Council, and the MoF selects the remaining two from among four candidates proposed by TÜRMOB. TÜRMOB currently has approximately 12,000 registered trainees attached to chambers spread throughout Turkey.

36. **There are three levels of education requirements for professional licensing. However, they may not currently achieve all the objectives outlined under the new Eighth EU Company Law Directive regarding the development of professionals to conduct the statutory audit of general purpose financial statements.** The following entrance requirements relate to the three distinct TÜRMOB professional accounting qualifications:

- An SM license requires candidates to successfully complete a practical trainee period under the direct supervision of a member of the profession. The period of required traineeship is six years for the graduates of vocational colleges, four years for the

---

<sup>27</sup> IFAC SMOs are benchmarks used for assisting IFAC members in ensuring high quality performance of their individual members. They include SMO 1, *Quality Assurance*.

graduates of two-year high schools, and two years for holders of Bachelor of Arts (BA) degrees in Economics, Law and Management. Practical training must cover the requirements of Law 3568, related accounting regulations under the UCA and the Tax Procedural Law, social security law, etc.

- An SMMM license requires that candidates (i) have at least a BA or post-graduate degree in Law, Economics, Business Administration, Accounting, Banking, Public Administration or Political Science; (ii) pass the initial entry exam for the SMMM program; (iii) have two years' practical experience under supervision or control of either an SMMM or a YMM in public practice or industry; practical training must cover IFRS, ISA, the requirements of Law 3568, related accounting regulations under the UCA and the Tax Procedural Law, social security law, etc ; (iv) pass the professional SMMM exams; and (v) finally are certified as an SMMM by TÜRMOB.
- The YMM license requirements are (i) 10 years of work experience as an SMMM, (ii) successful completion of a further set of exams conducted by TÜRMOB, and (iii) certification as a YMM by TÜRMOB.

The SMMM qualification has similar requirements to those detailed in the Eighth Directive, but is only partially aligned – for example the EU requires three years of suitable practical training whereas TÜRMOB only requires two. TÜRMOB has reviewed their examination against the Eighth Directive's list of subject areas that should be covered to ensure all subjects are included. TÜRMOB should continue to review their qualification against the Eighth Directive requirements and the requirements of IFAC's IESs, to ensure the most effective implementation of the requirements and standards.

There are currently grandfathering policies for civil servants of the MoF and academics that are not in line with the requirements of the Eighth Directive. TÜRMOB's practice of exempting individuals with a minimum of eight years of service working as a tax inspector or as an academic from sitting professional exams in order to qualify as auditors would need to be reexamined.

TÜRMOB provides both new training members and existing members with training in IFRS and ISA. However, the ROSC team found that there was a perception amongst some members of the business community, preparers and auditors that completion of the TÜRMOB educational and training requirements does not provide new accountants with the ability to prepare or audit financial statements in accordance with IFRS and ISA. In the short-term, audit trainees of the large and established firms conducting external auditing are given in-house IFRS and ISA training.

**37. There is a clear need for accountants and auditors to undertake formal continuing professional development to maintain sufficient theoretical knowledge, professional skills and values in line with the new Eighth EU Company Law Directive.** This requirement for a commitment of life-long learning is mirrored in IFAC's IES 7, *Continuing Professional Development* (CPD). TÜRMOB members are subject to a mandatory CPD requirement. TESMER, a division of TÜRMOB is responsible for basic education and training, and organizes and offers a range of courses to members throughout the year. The complexities and in-depth knowledge required for certain IFRS and ISA will necessitate a more consistent and effective requirement for CPD. TÜRMOB recognizes this need and will offer extensive CPD training opportunities in IFRS and ISA to its members.

#### **D. Setting Accounting and Auditing Standards**

38. **The Tax Procedures Code is currently the basis of authority for accounting regulations for all entities in Turkey with some exemptions for financial institutions, including listed companies and banks.** The Revenues Administration designs legally mandated accounting requirements to meet the needs of the state as a tax collector. These requirements do not necessarily meet the needs of several other user groups, locally and internationally, which use general purpose financial statements for decision-making purposes.
39. **The Capital Markets Law provides the CMB with the authority to determine accounting and auditing requirements in respect of companies with shares listed on the ISE, companies having more than 250 shareholders, mutual funds, investment funds and financial intermediary companies except for banks and insurance companies.** In the past, the CMB has promulgated accounting requirements based on a perceived need in the market – draft regulations are prepared taking into account the views of all relevant stakeholders and are posted on the internet for comment prior to promulgation. Regulations are published in the form of *Communiqués* and the most recent *Communiqué* on accounting requirements, issued as Series X1/25 applicable from 1 January 2005, aimed to raise the accounting requirements of market participants to be “equivalent” to IFRS (refer to Paragraph 54 below). CMB also permits adoption of “full IFRS” for financial periods ended December 31, 2003 onwards. CMB is currently undertaking a study on the compliance of its accounting requirements with IFRS.
40. **The Banking Law (2005) provides the BRSA with the authority to determine accounting and auditing requirements applicable to all banks under its supervision.** The BRSA introduced new regulations in November 2006, which require banks to comply with Turkish Accounting Standards set by the TASB. For regulatory purposes, banks are required to consolidate financial statements of credit institutions and financial institutions. Moreover, via corporate governance principles, the BRSA requires that banks prepare financial statements that fully comply with TAS, in addition to the statements that the BRSA require for regulatory purposes.
41. **The General Directorate of Insurance, in cooperation with the Turkish Association of Insurance and Reinsurance Companies, an industry association, sets accounting requirements for insurance companies.** The conclusions reached under Paragraphs 39 and 40 also apply to the GDI.
42. **The TASB began operations in 2002 as a public legal entity, with administrative and financial autonomy, to develop national accounting standards.** These will supersede the standards developed by the BRSA, the CMB, and the Treasury (GDI). The CMB and Treasury, all of whom are represented on the TASB, will adopt the standards so that there is consistent and comparable financial reporting among regulated entities. The BRSA adopted the TAS in November 2006. Please refer to paragraph 55 below for the new regulations issued.
43. **The TASB board comprises nine members representing (1) the Ministry of Finance, (2) the Ministry of Industry and Commerce, (3) the Council of Higher Education, (4) the Undersecretariat of Treasury, (5) the CMB, (6) the BRSA, (7) TOBB, (8) a self-employed accountant, and (9) a certified financial consultant from TÜRMOB.** The Board draws its members from a range of institutions and authorities which have a common interest in raising the quality of financial reporting in Turkey. The last two members listed above should represent users

and preparers of financial statements, whose practical experience is critical to the development and implementation of standards likely to be accepted, adopted and understood by the financial reporting community. The TASB also has a number of preparers and users of accounts on its committees which review the accounting standards prior to adoption.

44. **The TASB is financed in part by budget from the Ministry of Finance and in part by 2 percent of the income of TÜRMOB. It currently lacks a robust legislative underpinning setting out its remit and responsibilities, functions and aims and it is currently supported by only one supplementary article in the Capital Markets Law.** Following the implementation of the draft Code, the TASB will become the recognized single body for the setting of accounting standards in Turkey. The TASB has recently published a full set of TAS with standards corresponding to all extant IFRS and IAS. TAS corresponding to IAS 32 and 39 were initially published in draft and have recently been adopted formally by the TASB.

45. **The TASB's coherent approach to setting accounting standards is not currently replicated in the promulgation of auditing standards, over which a number of regulatory institutions have authority in respect to particular types of entities.** This fragmented approach to auditing standard setting is inefficient and is not conducive to the creation of a common platform, which treats disclosure and transparency as public goods available to all market participants. The regulatory approach to private sector auditing in Turkey is one in which specialized agencies each devise different obligations. This hinders the agencies' efforts to develop their staff expertise, which is further curtailed by the lack of seconding mechanisms, and results in inefficient duplication of tasks.

- ***For publicly-held companies and other capital market institutions, the CMB is authorized under Article 22 of the Capital Markets Law to determine the principles related to independent audit requirements.*** CMB requires the application of independent audit standards that are fully convergent with International Standards of Audit.
- ***Under Articles 15, 33, and 39 of the Banking Law (2005) the BRSA sets audit requirements for banks.*** The BRSA prepared a regulation which requires audits to be performed to standards 'parallel to ISA.'
- ***Requirements relating to the auditing of insurance companies are established through Regulations issued by Treasury.***

Also, the respective departments of the BRSA, CMB, and Treasury, which deal with matters relating to audit have little practical experience in ISA. The recruitment process is such that staff are recruited after college and undergo the regulators' high quality training. However, failure to complement in-house-developed expertise with mid-career staff from the sector and/or the accounting industry does not allow staff to develop subsequently. In line with current international practice, an easily implementable approach would be to have fellowships and secondments to and from the regulatory sector and the accounting industry, both locally and internationally.

46. **An effort to unify auditing standard setting has been made with the formation of the Turkish Audit Standards Board (TUDESK), which has a mandate of setting national auditing standards.** TUDESK has translated ISA in compliance with an IFAC licensing agreement and are translating the IFAC Code of Ethics. The 2004 updates had been made to reflect the ISA 2002 translations. TUDESK is currently in the process of updating the translations

as of 2006. The 15-member board of TUDESK has established a number of committees to ensure that the national auditing standards produced will be “convergent” to ISA.

## E. Enforcing Accounting and Auditing Standards

47. **Reflecting the fragmented nature of regulatory responsibility of accounting standards, each of the institutions authorized to set accounting standards also monitors their compliance and oversees their enforcement.** The regulators responsible for the enforcement of applicable accounting standards in their jurisdictions are the Revenues Administration within the Ministry of Finance for the Tax Procedures Code; the BRSA for banking and other financial companies; the CMB with respect to publicly-held companies; and the Treasury with respect to insurance companies. TÜRMOB, through its professional ethics standards, requires its members to check compliance with applicable accounting standards in the companies they audit.

48. **The regulation and enforcement of accounting and auditing standards as they relate to the Tax Procedures Code is carried out by one of the two departments in the Revenues Administration (RA) within the MoF.** The implementation of the auditing requirements, under Law 3568, and the accounting requirements outlined in the UCA and the Tax Procedural Law, is done by the RA. This department employs 25 people, who are distinct from Tax Inspectors, and is financed by the state budget. Compliance with the procedures and principles in the regulation is compulsory. If this is not adhered to by the preparers and auditors, the Tax Procedure Code and Law 3568 grant authority to the MoF and TÜRMOB to impose penalties.

49. **This report uses Standard No. 1, *Enforcement of Standards on Financial Information*, issued by the Committee of European Securities Regulators (CESR) as a benchmark to assess accounting standards enforcement in publicly-held companies.<sup>28</sup>** In order to measure, on an accepted basis, the quality of the enforcement regime (as demonstrated by CMB in respect to listed issuers – the prime enforcer) the principles of Standard No. 1 are adopted as a stable and recognized guideline against which to assess fundamental aspects of the enforcement regime, notwithstanding that CMB is not yet enforcing the EU reporting framework as envisaged by Standard No. 1.<sup>29</sup>

- ***Principle 3 – Competent independent administrative authorities set up by Member States should have the ultimate responsibility for enforcement of compliance of the financial information provided by the issuers identified by Principle 9<sup>30</sup> with the reporting framework.***

The Standard does not define a “competent independent administrative authority” but it does introduce a limited number of key characteristics. The authority should not be capable of undue influence from issuers, their auditors, intermediaries, the government or other stakeholders. It should have minimum powers to:

- monitor financial information,
- require additional information from issuers and their auditors, and

<sup>28</sup> The report also uses these principles as a benchmark when assessing accounting standards enforcement in the general-purpose financial statements of listed banks and insurance undertakings.

<sup>29</sup> This report only focuses on those principles, which were deemed of significant importance to further enhance existing practices in Turkey.

<sup>30</sup> Principle 9 – The principles for enforcement should apply to financial information provided by issuers: (a) whose securities are admitted to trading on a regulated market; (b) that applied for admission to trading of their securities on a regulated market.

- implement measures consistent with the purposes of enforcing the reporting framework of financial information (Principles 6 and 7).

The CMB is a regulatory public agency responsible for the reliable, transparent and stable operation of the capital market; it has administrative and financial autonomy. The CMB's Corporate Finance Department is primarily responsible for the enforcement of reporting requirements and is authorized to take "all kinds of measures" in order to secure an orderly market. Issuers have no formal relationship with CMB that might impact on its monitoring or enforcement activities, nor how they are conducted. Under the due process of enforcement, the Executive Board of CMB considers and determines cases put to it by the Department of Enforcement and decides on the enforcement actions to be taken.

- ***Principle 4 – Other bodies might carry out enforcement on behalf of the competent administrative authorities, provided that these bodies are supervised by and responsible to the relevant competent administrative authority.*** The CMB has not delegated any of its functions or powers given to it by the Capital Markets Law. The exception to this is that the ISE may suspend shares of companies from trading in case of non-publication of financial statements in a timely manner. The BRSA and the Treasury have their own authority to act in respect of other entities – they do not carry out enforcement activities on the part of any other regulator.
- ***Principle 5 – Irrespective of who carries out enforcement, any standard on enforcement established by CESR should be complied with.*** As the appointed regulators of the accounting requirements of banks and insurance companies, the BRSA and the Treasury would also need to cooperate with the CMB in its role as the securities regulator. There is a need for clarification of the CMB's role with regard to the supervision of the securities of banks and other financial companies. In regards to the banking sector:
  - By implication, as banks are exempt from most of the reporting requirements of the Capital Markets Law and the BRSA has authority to set the accounting framework, the BRSA enforces the accounting framework as envisaged by Standard No 1. Compliance with the CESR Standard. However, this must be considered in light of BRSA's activities as an enforcer of financial information, not as a prudential supervisor. The BRSA's activity should be looked at as a matter of fact, i.e. the extent to which it does require financial information to comply with relevant financial reporting requirements (irrespective of any consequential impact on matters of prudential interest) and the nature of the corrections it requires.
  - Banks, their management, and their auditors are obliged by law to provide the BRSA with explanations and access to documents in order to satisfy the BRSA's inquiries regarding compliance with financial reporting requirements. The Banking Law provides for the BRSA to require any document or explanation it considers necessary. Failure to comply can lead to fines and/or imprisonment.
  - The BRSA has appropriate sanctions and actions it can impose to correct breaches in respect of this framework – i.e. not merely financial penalties. The Banking Law (Article 37) gives the BRSA the power to take appropriate actions where any published financial statement is found to be inaccurate. That no corrections have been made nor fines imposed in recent times could indicate either that minor matters are settled informally (i.e., include missing

information in future sets of financial statements) or that these issues are not raised with the banks in the first instance.

In regard to the insurance sector:

- The functions of regulation and supervision of insurance companies are divided between two units of the Treasury. As discussed in Paragraph 41 above, the GDI has responsibility for the drafting of legislation and regulations, for offsite supervision, and for the approval of premiums and coverage levels. The onsite supervision of companies is handled by the Insurance Supervisory Board (ISB) within the Treasury. The areas for improvement relating to the enforcement of accounting standards in listed banks (see above) apply similarly to listed insurance undertakings.
- ***Principle 6 – Competent administrative authorities shall have adequate independence from government, and market participants, possessing the necessary powers and having sufficient resources.*** The CMB is a public legal entity with administrative and financial autonomy. The seven-person Board is appointed by the Council of Ministers and comprises representatives from the Related Ministry (two representatives), Ministry of Finance, Industry and Commerce, BRSA, the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey and the Association of Capital Markets Intermediary Institutions. Members serve for six years. The Council of Ministers determines the compensation of Board members. The CMB is, in substance, financially independent of Government. It is funded by fees raised upon issuers equivalent to 3/1000 of the issue value of traded securities. The Ministry of Finance is obliged to cover any shortfall. This last occurred in 1994. The CMB has approximately 100 capital market experts involved in monitoring compliance with CMB reporting, accounting and auditing requirements. Each has a university degree in social sciences. CMB staff implied that 50 were committed to corporate finance activity, which has a very wide scope. Intensive training is provided in the first six months of employment, but there is limited subsequent formal training program beyond the practical on-the-job training that is provided during the next 2.5 years of working with a qualified expert. There are also overseas graduate studies and certificate programs. The broad nature of the CMB graduate entrants and the lack of a formal IFRS training program pose a risk in the IFRS environment that staff may not be appropriately versed in the detailed accounting requirements of IFRS to be confident in the monitoring of IFRS compliant financial statements. Whilst the CMB has hosted several educational programs on the application of IFRS, further IFRS training should be a priority for CMB staff if they are to be able to properly detect and enforce noncompliant financial information.
- ***Principle 7 – The necessary powers – which may be delegated to those acting on behalf of the competent independent administrative authority – should at least include power to monitor financial information, require supplementary information from issuers and auditors, and take measures consistent with the purposes of enforcement.*** The Capital Markets Law, Article 22, provides CMB with the necessary powers – including the specific authority to require publication of corrected financial information.
- ***Principle 8 – The competent administrative authorities should be responsible for setting up an appropriate due process of enforcement consistent with the application of the principles hereby stated, as well as the implementation of that due process.*** There is a clear and published due process in respect to CMB's

enforcement of financial information (i.e., a flowchart of the decision process and the actions and sanctions available under it, is included in the CMB Annual Report). Cases for enforcement draw on a range of proactive and reactive prompts – including complaints, internal referrals, published comments, and planned enforcement activities.

The ongoing monitoring function of the CMB focuses initially on determining whether the relevant reports have been submitted within the filing deadlines. It appears that 506 such reviews were conducted in 2003. The initial reviews are carried out on the basis of a standard form, but subsequent follow-up review does not appear to be according to a consistent procedure in all cases. The CMB relies initially on the auditor's report to highlight potential matters of interest – qualified audit opinions always attract a more detailed review as do other unusual comments. Staff also look at the primary statements for evidence of unusual or unexpected items and transactions, which may warrant enquiry of the company. The extent of the further review is not clear – in particular, whether the “quick-scan” approach adopted above would then give rise to a full compliance review of the financial statements to ensure that all potential breaches are raised with a company. The lack of a standard approach to the initial review of financial statements raises the following risks:

- Lack of consistency – the quality of the review is dependent on the skills of the individual CMB experts.
- The review is restricted to a reading of the primary statements, which will not highlight potentially inappropriate accounting policies or disclosure issues. This may be more likely to arise in 2005 with the transition to IFRS of “IFRS-based” requirements.
- Failure to identify potential areas of significant non-compliance.

The CMB is aware of the greater potential for non-compliance in the transition period to IFRS or “IFRS-based” requirements. Staff agreed that a checklist of key risk areas, supplemented by a detailed checklist, would assist in the consistency of their reviews and their ability to focus on known areas of difficulty, which may differ within industry groups. With little specific provision in the law regarding the review of financial information, staff understood the need for an operational framework to support the enforcement process. If structured to focus on recognized risk areas of potential non-compliance, the initial review could function as a “quick scan” tool to contribute to a risk-based selection of financial statements for a full review in accordance with a consistent checklist.

- ***Principle 10 – The principles for enforcement identified here should apply to financial information provided by all harmonized documents, including annual and interim financial statements and reports, prepared on an individual and consolidated basis as well as prospectuses and equivalent documents.*** The CMB is responsible for the monitoring of annual financial statements, periodic financial statements and prospectuses required of issuers.
- ***Principle 11 – For financial information other than prospectuses, ex-post enforcement is the normal procedure, even if pre-clearance is not precluded.*** The CMB reviews prospectuses on an ex-ante basis and other harmonized financial information ex-post. The CMB also provides issuers with oral or written opinions on the applicability of specific accounting treatments but this is not considered by CMB to constitute pre-clearance of accounting treatments to be included in annual or periodic reports. There is no indication that issuers are entitled to rely on responses

given by staff. Particularly in the transition period to IFRS or “IFRS-based” requirements, such enquiries by companies are likely to increase in number and complexity. Care needs to be taken that the advice given – even if on an informal basis – is internally consistent and compliant with IFRS but without encroaching on the proper domain of the International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC).

- ***Principle 13 – Enforcement of all financial information is normally based on selection of issuers and documents to be examined. However, an approach based solely on risk may be an acceptable selection method.*** CESRfin (SCE) is currently developing guidance on how financial information is to be selected for review. A primarily risk-based approach is envisaged, which combines an assessment of the probability of error and the impact that any such error would have on the market and investor confidence. This risk-based approach can be supplemented with rotation or sampling techniques.

The current CMB approach to ongoing monitoring would constitute an acceptable first step – i.e. the “quick scan” approach to highlight areas of potential risk of non-compliance. As noted above however, a greater degree of formality could be introduced to the “quick-scan” to increase its effectiveness and the consistency with which financial statements are reviewed. The inclusion of other industry and company specific factors – see below – could improve the chance of detecting information where there is a higher risk of material non-compliance.

- ***Principle 14 – In order to allow enforcers to adopt gradually the selection methods provided for by Principle 13, a mixed selection technique based on a combination of random selection and rotation is considered a workable transitional step. However, such a methodology should be designed to give an adequate level of detection risk.*** The CMB is proactive in its monitoring function although it also responds to specific complaints about financial information and matters drawn to its attention in the press. Prior to 2003, CMB reviews were often promoted by complaints – leaving less resources to perform the continuous monitoring function. There have been substantially fewer complaints in the intervening period – arguably because investors are not well versed in “IFRS-based” requirements.

Historically, the CMB has paid particular interest to potential fraudulent activity rather than *prima facie* non-compliance with reporting requirements. Selection of financial statements for further review is not systematic, but dependent upon a quick review of key items in the primary statements. As noted above, if properly formulated and expanded to include risk areas of potential material non-compliance, such reviews could be conducted as a “quick-scan” tool to determine financial statements with a higher risk of non-compliance for a full compliance review.

“Quick scan” reviews may be conducted on all financial information where the number of market participants is limited to extract information to feed a detailed risk approach to selection. Liquidity ratios, and other changes in accounting policies, a high level of acquisitions, significant variations from trends in profit or turnover all feature in most such approaches. The quality of corporate governance could also play a role in the process, particularly in light of CMB’s adoption of a “comply or explain” approach to corporate governance principles in annual financial statements.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> The CMB adopted a code of corporate governance principles in June 2003 (amended in February 2005). Adoption of the code by issuers is optional.

Alternatively, depending on the shape and characteristics of the overall market, particular focus could be placed on those issuers with a high market capitalization where, if there were an error in the financial statements, the impact would have a more significant effect on the markets and investor confidence generally, the maintenance of which is a stated aim of the CMB.

- *Principle 15 – Methods of enforcement on selected information cover a wide spectrum of possible checking procedures, ranging from purely formal checks to in-depth substantive in-nature checking. The level of risk should normally determine the intensity of the review to be performed by the enforcers. The type of document to be examined and the level of information available on the issuer are also to be taken into consideration.* As noted above, the extent to which financial information is reviewed is not wholly clear once the “quick-scan” review is completed. There are no formally documented procedures. Enquiries are made of the company by e-mail, telephone or formal letter depending on the materiality and potential seriousness of the issue raised. Auditors may also be approached for further information and their working papers may be reviewed.
- *Principle 16 to 19 – Where a material misstatement in the financial information is detected, enforcers should take appropriate actions to achieve proper disclosure and, where relevant, public correction of the misstatement (in line with the requirements of the reporting framework). Non-material departures from the reporting framework will not normally trigger public correction even though they normally deserve action as well. Actions taken by the enforcers should be distinguished from sanctions imposed by the national legislation. Actions should be effective, enacted in a timely manner, and proportional to the impact of the detected infringement. A consistent policy of actions should be developed, whereby similar actions are adopted where similar infringements are detected.*

Material decisions in respect of enforcement cases are considered by the Executive Board, which has a range of actions and sanctions at its disposal, including the requirement to publish information omitted from the financial statements, correction of the financial statements, fines and prohibition of trading. In determining appropriate action, the Board considers previous findings to ensure consistency in the action taken in respect of similar breaches.

- *Principle 21 – Enforcers should periodically report to the public on their activities. At the very least they should report information on the enforcement policies adopted and decisions taken in individual cases, including accounting and disclosure matters.* The decisions of the Executive Board in respect of enforcement decisions are announced to the public through CMB’s weekly bulletin. In addition, where the CMB discovers “generic” issues not specific to the financial information of a particular company, it can issue Bulletins to give advice on the application of an accounting requirement.

50. There is currently no program of audit practice quality review undertaken by the auditors’ professional body (TÜRKMOB) to review the work of the 1,239 member firms in accordance with IFAC SMO No.1, *Quality Assurance*, or in line with the new Eighth EU Company Law Directive (which requires external quality control of all auditors registered for statutory audit at least every 6 years, or every 3 years for auditors of public interest entities). Reliance is placed on the quality review activity of the regulating bodies as well as audit firm’s own internal quality review procedures. No specific annual returns have to be made by member firms in this context. The TÜRMÖB’s current practice of audit quality review

consists only of investigating complaints made against TÜRMOB members of the public or by regulators, but does not conduct proactive measures to promote quality in the performance of audits. If a case is found following investigation, the file will be referred to the chamber's Disciplinary Board. Members can appeal against chamber decisions to the TÜRMOB Disciplinary Board within one month of the decision. Final decisions are forwarded to the MoF, which will publish details in the Official Gazette. For example, the Chamber of Certified Public Accountants of Istanbul dismissed 150 members in 2003/4 and 62 licenses were removed by the equivalent Ankara chamber in 2003. TÜRMOB have stated their intention to implement such a program of quality control.<sup>32</sup>

**51. The CMB operate audit quality inspections of the auditors who are approved by them to audit CMB-regulated companies.** This inspection includes an on-site review of audit working papers by staff from the CMB. The CMB performed 6 such inspections in the last year (out of 90 audit firms approved by the CMB). The CMB is aware of the requirement in the Eighth EU Directive that all auditors of public interest entities should be inspected every 3 years. In response to this, the CMB intends to increase its capacity for inspections to meet this requirement over time.

**52. The BRSA do not perform regular on-site inspections of BRSA-approved auditors but have the authority to do so.<sup>33</sup>** They rely on audit firms' own internal quality control and desktop reviews of audit opinions. The BRSA could work together with the CMB in this area as most, if not all, of the BRSA-approved auditors will also be approved by the CMB.

### **III. ACCOUNTING STANDARDS AS DESIGNED AND AS PRACTICED**

**53. Significant differences arise between the financial position and performance of an enterprise prepared in accordance with the UCA and Tax Procedure Law, as opposed to IFRS.** Since the Tax Procedure Law has precedence over all other accounting regulations, most Turkish companies only prepare financial statements in accordance with the UCA and the Tax Procedural Law. The needs of the users of financial statements prepared by medium-sized and large entities are not being met given the limited scope of this basis of preparation. The required disclosures are limited, hence further reducing the transparency of financial statements in general. Dissimilarities between the UCA and IFRS are wide-ranging and illustrative differences and their implications are outlined as follows:

- IAS 1, *Presentation of Financial Statements*, has not been adopted and so requirements for the Statement of Changes in Equity, the Cash Flow Statements, and some accounting policies and explanatory notes are omitted. While the tax regulation has disclosure requirements, these are less comprehensive than "full IFRS." The absence of extensive accounting policies, explanatory notes and other disclosure requirements prevents users of the financial statements and enforcers from determining the complete basis of preparation of the financial statements, including assumptions made and departures from standards, if any. While users may be able to make economic decisions using the current UCA-based financial statements in small enterprises, the lack of disclosures is likely to hinder the decision-making process in larger and more complex enterprises where such decisions require an evaluation of the ability of an enterprise to generate cash and of the timing and certainty of its generation.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> TÜRMOB will start the application of mandatory quality assurance system starting from January 1, 2007 in line with the decision taken by the Board of Directors.

<sup>33</sup> BRSA Regulation on Operations and Authorization of Independent Audit Firms.

<sup>34</sup> Also, the UCA does not include a "true and fair view override" requirement, which is required under both IAS 1 and the Fourth and Seventh EU Company Law Directives.

- IAS 16, *Property, Plant and Equipment* (PPE), requires that the depreciable amount of an asset be depreciated over its useful life.<sup>35</sup> The UCA requires application of the depreciation rates outlined in the tax laws, which may not necessarily reflect the useful life of the asset. Also, under Turkish law, capitalization of subsequent costs (e.g. day-to-day servicing) is allowed at all times, whereas IFRS only allows capitalization if the recognition criteria of IAS 16 are met (e.g. a major inspection of an aircraft).
- IAS 17, *Leases*, distinguishes between finance and operational leases. Under the UCA, assets subject to finance leasing contracts after July 2003 are accounted for in accordance with IAS 17 requirements. However, assets subject to finance leasing contracts prior to July 2003 are not reflected in the lessee's balance sheet. This means that accounting treatments across these two periods are not comparable. In addition, the economic resources and the level of obligations of the lessee may be understated resulting in distorted financial ratios.
- IAS 19, *Employee Benefits*, requires that an entity recognize a liability when an employee has provided service in exchange for employee benefits to be paid in the future (e.g., a pension plan that provides a pension of 2 percent of final salary for each year of service). Under the UCA, an entity is not allowed to recognize a liability for such post-employment benefits. Consequently, accounting under the UCA does not provide a clear understanding of liabilities that a company will face, which could be substantial. Thus significant information that would aid users of the financial statements in assessing the economic reality facing the company in the future is absent. At a macroeconomic level there may be a significant amount of "hidden liabilities" since existing social legislation in Turkey requires employers to make a lump-sum termination payment to employees who complete at least one year of service.
- IAS 24, *Related Party Disclosures*, has not been adopted and related party activities are not adequately disclosed under the UCA. This may facilitate the diversion of company resources for private benefit. While listed companies, banks, etc., are subject to more stringent requirements (refer to Paragraphs 54 to 56 below), the UCA falls short of good practices in EU Member States as recognized by the recent proposal by the European Commission to amend the Fourth and Seventh EU Company Law Directive in this regard.
- IAS 27, *Consolidated Financial Statements and Separate Financial Statements*, has no equivalent under the UCA. Hence, consolidated financial statements are not presented. Given the complex relationships of companies in Turkey, this represents a significant obstacle for third parties to gain a full understanding of the economic relationships that exist between companies and the resulting consequences for the group.
- IAS 29, *Financial Reporting in Hyperinflationary Economies*, was only partially taken into account by the UCA. As discussed above, the objective of financial reporting is to assist users in making economic decisions. In times of hyperinflation, IAS 29 seeks to eliminate the effects of price changes to allow comparability. For example, if a machine had been purchased for TRL 100 in December 1994, its

<sup>35</sup> Under IAS 16, an entity should choose either the cost model (cost less accumulated depreciation) or the revaluation model (fair value less any subsequent accumulated depreciation) as its accounting policy and apply that policy to an entire class of PPE.

“value” at the end of 2003 would have been TRL 3,309.<sup>36</sup> Until 2003, the UCA did not require hyperinflationary accounting. In 2004 the Ministry of Finance introduced a new set of regulations detailing the principles for the application of inflation accounting for financial statements beginning with the year ended December 31, 2004.

- The UCA does not embrace “fair value” as an acceptable or required valuation basis for assets and liabilities. The valuation approach that the IASB is rapidly introducing “fair value” as the primary basis of asset/liability measurement.<sup>37</sup> As a result, a substantial portion of a reporting entity’s assets and liabilities under IFRS are stated in the balance sheet at “fair value,” including pension assets and liabilities, derivative financial instruments, certain other financial assets, financial liabilities held for trading, tangible and intangible fixed assets that have been acquired in a business combination, impaired or revalued, assets held for disposal, share-based payment liabilities, investment properties, provisions and biological assets. In most instances, the UCA generally endorses “historical cost” as the measurement basis for assets and liabilities.

54. **The Turkish requirements which are closest in purpose to IFRS are the accounting standards issued by the CMB, although it is recognized that these apply only to the 600 or so companies which are subject to CMB’s regulations.** Until January 1, 2003, the fundamental difference between CMB accounting requirements and IFRS was the lack of hyperinflationary accounting. Although Turkey had been experiencing hyperinflation in the last three decades (refer to Paragraph 2 above) the only requirement was the annual revaluation of PPE. Furthermore, long-term investments were carried at cost. Other differences related to consolidated financial statement, investments in associates, etc. On November 15, 2003, the CMB issued *Communiqué X1/25*, effective from January 1, 2005, which is intended to cover all extant IAS, IFRS and IFRIC interpretations and to close the existing differences between CMB requirements and IFRS. *Communiqué X1/25* is required in respect of all listed companies, intermediaries, and their subsidiaries and associates. Other publicly-held companies are not subject to *Communiqué X1/25*. While the CMB is firm that the financial statements of listed companies provide equal relevance and reliability as they are presented in accordance with IFRS, the ROSC team noted that differences with “full IFRS” remain. These stem from two major issues:

- ***Delays in keeping the body of translated and “gazetted” IFRS-based requirements up-to-date.*** Turkey has a tradition of reliance on laws and regulations (rather than standards) for the fixing of accounting and auditing requirements. Rather than giving authority to a continuing process of standard-setting, new statutory measures are required whenever a new international standard is enacted, or an existing international standard is amended (between 2003 and 2004 alone, five new IFRSs were adopted by the IASB, 15 IASs were amended, and one IAS was withdrawn). Most amendments and new standards enacted by the IASB since November 15, 2003 are not reflected in CMB accounting requirements. Consequently, foreign users of listed company financial statements may face difficulty in analyzing financial statements due to a lack of international comparability.

<sup>36</sup> Example adapted from *Principle of Financial Accounting*, Prof. Can Simga-Mugan, Nazli Hosal-Akman, page 638, 2<sup>nd</sup> edition, Ankara, 2005.

<sup>37</sup> The IASB has adopted what is essentially a market value definition of fair value, and expresses it in most of its standards as follows: “the amount for which an asset could be exchanged, or a liability settled, between knowledgeable, willing parties in an arm’s length transaction.”

- ***Regulatory intervention in the implementation of the standards:*** As discussed in Paragraph 53 above, the Ministry of Finance (in coordination with other regulatory agencies) has indicated that hyperinflationary accounting will no longer apply for financial statements for the year ending December 31, 2005. Consequently, this will introduce a major difference between CMB accounting requirements and IFRS if Turkey still qualifies as a hyperinflationary economy based on the characteristics outlined in IAS 29. As a consequence, some companies may elect to voluntarily prepare additional financial statements in which full compliance with IFRS can be achieved (e.g. for their foreign investors, credit rating agencies, etc.). This has negative cost implications and also raises uncertainties among users as to which are the “real” figures. In addition, financial statements prepared and audited on a voluntary basis will fall outside the scope of domestic regulatory regimes, thereby often reducing the reliance users can place on them.

55. **There are specific differences between IFRS and BRSA accounting requirements.** As discussed in Paragraph 20 above banks are required to prepare financial statements in compliance with BRSA accounting requirements. The BRSA introduced new regulations which will require banks to comply with Turkish Accounting Standards set by the TASB. For regulatory purposes, banks have to consolidate financial statements of participations which are credit institutions and financial institutions. In addition, through corporate governance principles, the BRSA will require that banks and other financial companies prepare financial statements that fully comply with TAS in addition to the statements that the BRSA require for regulatory purposes. Differences between TAS/IFRS and current BRSA accounting requirements mainly relate to:

- ***The scope of consolidation.*** As discussed in Paragraph 20 above, the BRSA requires banks to prepare consolidated financial statements, but these include financial subsidiaries only. However, banks are also required to prepare fully consolidated financial statements in accordance with TAS which is in line with IAS 27.
- ***The measurement of loan losses.*** The BRSA requires that banks perform a review of loan exposures and classify them into risk categories (i.e. standard, closely monitored, with limited collectibility, doubtful, and loss). The classification is largely based on timeliness of repayments of loans and the economic and financial condition of the borrower. The BRSA requires banks to establish a general provision relating to the first two categories and specific provisions for the last three categories. Specific provisions are determined on the basis of a provisioning matrix that specifies a range of fixed minimum provisioning rates for each category (e.g., 20 percent for the “with limited collectibility” category). This methodology may not comply with IAS 39, which requires impairment or loan losses to be calculated as the difference between the asset’s carrying amount and the present value of estimated future cash flows (excluding future credit losses that have not been incurred) discounted at the financial asset’s original effective interest rate. Although this methodology differs from IAS 39 with respect to calculating provisions for bank originated loans, the BRSA indicated that the regulation was prepared in accordance with the requirements of Basel Capital Accord.

The Turkish financial sector consists in large part of financial-industrial conglomerates, having commercial banks at the center of the groups, surrounded by both financial and non-financial subsidiaries. As with other publicly held companies, if the ultimate parent company is publicly held, it has to prepare consolidated financial statements in accordance with the CMB regulations. The “Regulation on Financial Holding Companies” was published in November 2006 by BRSA. According to this regulation, if a parent company is a financial holding company, it has to prepare consolidated financial statements.

56. **The GDI has indicated its commitment to the phased-in adoption of “full IFRS” in the insurance sector.** Currently, as discussed in Paragraph 21 above insurance companies are required to prepare financial statements in compliance with the accounting requirements issued by the General Directorate of Insurance of the Undersecretariat of Treasury. Since the applicable standards adopted by the Treasury are similar to those adopted by the BRSA and CMB, the ROSC team anticipates that the issues relating to the difference between Turkish accounting requirements and IFRS will be similar to those in Paragraphs 54 and 55 above.

57. **The ROSC team made assessments of the compliance gap, sampling 12 sets of financial statements, which purport to be prepared in accordance with IFRS, and 12 sets that purport to be prepared in accordance with Turkish accounting requirements.** For the sample review, the ROSC team selected 17 enterprise sector companies (listed and unlisted), three banks, and one insurance company (the financial statements were as of December 31, 2003)<sup>38</sup>. The team noted that the quality of the IFRS financial statements is inconsistent and there is non-compliance with specific standards by a number of companies, even where the audit opinions were unqualified. This non-compliance could be due to a lack of understanding on how to implement IFRS and is further evidenced by the use of “boilerplate language” in the accompanying required disclosures. The quality of the financial statements prepared according to Turkish accounting requirements, which purport to be significantly compliant with IFRS, was variable with a number of significant issues.<sup>39</sup> The multiplicity of accounting regulations over a relatively short period of time, occasionally with an early adoption option may have contributed to confusion and affected preparers’ ability to properly implement the new requirements.

With respect to IFRS financial statements, the ROSC team noted the following non-compliance issues:

- **Assets and profits may be overstated in a number of public interest entities.** Several companies have capitalized borrowing costs in accordance with IAS 23 in spite of the fact that IAS 29 states that it is inappropriate to do so in a hyperinflationary economy. The capitalization of borrowing costs in such circumstances leads to double counting, as actual interest rates reflect the rate of inflation dealt with by indexation. All the financial statements were unqualified in respect of this matter.
- **Incorrect valuation of financial assets at cost and not at fair value, which could result in the overvaluing of assets and consequent understating of losses in a reporting period.** The unqualified audit opinion on a company’s 2003 consolidated financial statements includes an emphasis of matter paragraph, which indicates that the opinion on the 2002 financial statements was qualified because available-for-sale investments were carried at cost instead of fair value in contravention of IAS 39. The

<sup>38</sup> Among these 24 sets of financial statements, two were audited by local audit firms and 17 by local member firms of international audit firm networks. Due to a confidentiality agreement with the MoF, we are unable to ascertain the auditors of the financial statements prepared according to the UCA. 10 of the 12 IFRS financial statements had unqualified opinions (three reports included emphasis of matter paragraphs) while the other two were qualified (both with emphasis of matter paragraphs). Of the 12 financial statements prepared according to Turkish accounting requirements, four had unqualified opinions, three were qualified, and five were unaudited.

<sup>39</sup> The ROSC team used stratified random sampling to select the companies that were analyzed in this report. However, due to the sample’s small size, it cannot be considered to be representative of all listed companies. Hence, the findings, although useful for illustrating potential problems in financial reporting, pertain to shortcomings found in the financial statements of specific companies. The findings are not meant to reflect systemic problems that would apply to all companies.

company sold the available-for-sale investments during 2003 at a loss of TRL 35 million (equivalent to approximately US\$ 26 million) to a subsidiary, which carries the investments at fair value. The loss, which represents about 15 percent of net income, would have been reported in 2002 or earlier if IAS 39 had been applied correctly and as a result the 2003 financial statements were materially incorrect. This transaction is also in contravention of IAS 27.28, which states “consolidated financial statements shall be prepared using uniform accounting policies for like transactions and other events in similar circumstances,” and IAS 27.24, which states “intragroup balances, transactions, income and expenses shall be eliminated in full.”

- **Provisions for employment benefits may be understated.** There are significant omissions with respect to post-employment benefits (pensions and employee termination benefits), including non-disclosure of the actuarial valuation method, lack of segregation of the charge for the period between current service cost and interest, the present value of the defined benefit obligation, the fair value of plan assets and other assumptions.
- **Use of boilerplate disclosures.** The wording used in each case to describe the reasons and procedures in the application of IAS 29, *Financial Reporting in Hyperinflationary Economies*, is virtually identical. The procedures followed are correct (with one exception) although there are several references to corrections of the indexation of assets in prior periods, which suggest that there are some practical implementation issues.
- **Lack of comparability of operating performance of companies due to incorrect cash flow statement classifications.** Two of the banks in the sample show loans to customers as investing activities and deposits from customers as financing activities. They should be classified as operating activities in the cash flow statement in accordance with IAS 7.15, which states “...cash advances and loans made by financial institutions are usually classified as operating activities since they relate to the main revenue-producing activity of that entity.” This breach of compliance is also in contravention of BRSA regulations (*Communiqué* No. 16 on “Recognition of Cash Flow Statements” and *Communiqué* No. 17, which dealt with the presentation of the Cash Flow Statements. These regulations were prepared for compliance with IAS 7 and have been revoked since banks started to implement the TAS).

With respect to financial statements prepared in conformity with BRSA accounting requirements, the ROSC team noted the following non-compliance issues:

- **Lack of transparency related to provisions could lead to manipulation of earnings.** A bank with an unqualified opinion has provided for “Other Provisions” without providing a detailed explanation of the nature or content of the provision. The BRSA does not allow the setting of provisions without specific correlation to loans or assets. This non-compliance with BRSA regulations, which was considered against the backdrop of a lack of transparency in provisions, may conceal an attempt to smooth earnings.
- **Inconsistently applied loan-loss provisioning in consolidated financial statements could restrict third parties’ ability to assess credit quality in bank’s financial statements.** There were two cases where the loan loss provision policy of subsidiaries in another country was not in compliance with BRSA regulations but with the other country’s rules.

With respect to financial statements prepared in conformity with CMB accounting requirements, the ROSC team noted the following non-compliance issues:

- **Possible misleading financial statements as a result of inadequate disclosures.** A number of disclosures were missing from the financial statements that were reviewed. The missing disclosures concerned items in the balance sheet and income statement and related to fair values, classification of investments and valuation methods related to discounting of financial assets and others. Disclosures are important in informing users as to the measurement basis and assumptions that underlie the financial statements.
- **Possible aggressive accounting policy.** A company with financial statements prepared according to *Communiqué XI/25* had a relatively low profit in 2003 and a significant loss in 2004. No corporate tax liability arose due to significant losses (almost 20 times 2003 profit) that were carried forward from prior years. A material deferred tax asset has been calculated and reflected in the financial statements although *Communiqué XI/25* permits recognizing the deferred tax assets only if it is probable that the deferred tax assets can be realized. Given the current profit levels, it is unlikely that the company will realize the entire deferred tax assets and therefore the company's action could be viewed as aggressive accounting policy.

#### **IV. AUDITING STANDARDS AS DESIGNED AND AS PRACTICED**

58. **There is no single standard governing the audits of the financial statements of companies generally.** TÜRMOB, through internal regulations, has prepared guidelines on conducting audits.<sup>40</sup> In addition, as discussed in Paragraph 22 above, the law gives each regulator the authority to determine in secondary legislation (e.g., *Communiqués*) how an audit firm should conduct an audit of an entity in their jurisdiction, which results in distinct auditing procedures for "tax audits," banks, insurance and publicly-held companies.

59. **Most audits conducted in Turkey are based on asserting that the statutory books are in compliance with the UCA and the Tax Procedural Law.** While some audits of large companies are conducted according to ISA (especially those with foreign interests), audits of the statutory books are generally not conducted in accordance with ISA but instead in accordance with special purpose auditing regulations set by the Ministry of Finance and by TÜRMOB. Therefore, most audits are distinct from the general understanding of an audit as required by the Fourth, Seventh, Insurance Accounts and Banking Accounts Directives.

60. **Turkish Auditing Standards governing regulated entities are effectively an abbreviated version of ISA. Practicing auditors generally comply with the strict wording of written Turkish Auditing Standards and a lack of ISA-compatible requirements in certain areas may adversely impact audit quality.** Since the requirements adopted by the regulators are very succinct as compared to ISA, the ROSC team determined that a detailed list of the standard gap would be overwhelming and not necessarily conclusive. Instead, the team sought to highlight a few areas where the lack of ISA-compatible requirements may impact audit quality.

61. **There is conflicting evidence about the quality of audits which purport to be conducted in accordance with ISA.** From the review of a sample of audited financial statements (see Paragraph 57 above) and discussions with sole practitioners, small and large audit firms, TÜRMOB, and regulators, specific issues surfaced that adversely impact the average quality of auditing practices:

---

<sup>40</sup> See TÜRMOB's Regulation on "the Working Principles and Procedures of Certified Public Accountants and Sworn-In CPAs" and the auditing standards issued by TUDESK

- **Confusing/misleading audit opinions** – The review indicated a number of instances where the opinion given by the auditor should have been different given other information in the audit opinion and the financial statements. For example, there were several reports with emphasis of matter paragraphs that appeared to be unnecessary and were related to the adoption of IFRS and corrections to the indexation of assets. Overuse of the emphasis of matter paragraph may lead to a use of the paragraph to avoid compliance and it then becomes less certain as to the precise nature of the auditor's opinion, thus increasing the risk of misleading users of the financial statements.
- **Use of emphasis of a matter where a qualification may have been more appropriate** - The audit report of a listed company contained an emphasis of matter paragraph related to a qualified opinion on the 2002 financial statements because available-for-sale investments were classified at cost instead of fair value (refer to Paragraph 57 above). In addition, an emphasis of matter paragraph was used in the case of non-compliance with IAS 28, *Investments in Associates*, where a qualification may have been more appropriate based on the information provided in the financial statements. The use of emphases of matter paragraphs as opposed to qualifications is potentially misleading to investors and could raise doubts as to the auditors' independence and objectivity.
- **Inadequate implementation of ISA 600, *Using the Work of Another Auditor*** – The auditors of a listed company have relied entirely on the reports of other auditors who have audited 18 percent of total assets and 23 percent of net profit. ISA 600.18 allows such an approach only “where local regulations of some countries permit a principal auditor to base the audit opinion on the financial statements taken as a whole solely upon the report of another audit regarding the audit of one or more components.” No evidence has been found in the auditing regulations in Turkey that this is permitted and in order to comply with ISA 600.18, the auditors were expected to “perform procedures to obtain sufficient appropriate audit evidence, that the work of the other auditor is adequate for the principal auditor’s purposes, in the context of the specific assignment.”
- **Possible misleading audit opinions could affect reliance on audited financial statements** – The 2003 audited financial statement of a listed company stated that in the 2002 financial statements, which were audited by another auditor, goodwill acquired in 2001 was written off because the merged operation had been fully integrated. The auditors of the 2003 audited financial statements do not indicate whether they agree with the treatment and do not qualify their opinion in this respect. If the auditors agree with the treatment then the explanatory paragraph is unnecessary. However, in 2002 the goodwill should have been included in the balance sheet as an asset and amortized over its useful life in accordance with IAS 22, *Business Combinations*. This departure from IAS 22 should have resulted in a qualification. The auditor's failure to qualify the opinion could mislead investors comparing the performance of this company with others in the same sector.

62. **Auditors are sometimes expected to prepare financial statements or at a minimum make adjustments prior to conducting the audit.<sup>41</sup>** The supply of technically competent professionals with the ability to prepare financial statements in accordance with increasingly technical and complex accounting requirements has not kept pace with demand. This has created

---

<sup>41</sup> This issue was also raised in “Convergence to IFRS: The case of Turkey,” Can Simga-Mugan, Nazli Hosal-Akman, draft paper, Ankara, 2005, page 11.

a situation where the staff in many companies is unable to fully prepare the financial statements according to IFRS. Accounting staff in one of the companies involved in preparing IFRS statements for the past 10 years stated that standards are difficult to implement and that the auditors were relied upon to prepare the consolidated financial statements<sup>42</sup> and audit them. This has implications for auditor independence and the ability of the market to rely on such audited financial statements. Given the skills gap, which is expected to remain at the current level in the near future, training of highly educated accounting professionals is a priority.

## V. PERCEPTIONS ON THE QUALITY OF FINANCIAL REPORTING

63. **The overall transparency and disclosure level of Turkey's top companies is assessed as "unsatisfactory."** In an April 2005 a press release assessing financial disclosure by the top 52 Turkish companies, Standard & Poor's pointed to the limited level of voluntary disclosure and a problem of transparency of groups.<sup>43</sup> For "accounting-literate" users of companies' financial statements with no supplementary access to internal financial and management information, published financial statements prepared in accordance with current legal and regulatory requirements, suffer from the following major shortcomings:

- **Failure to adequately and consistently adjust for the effects of hyperinflation.** Efforts can be made to compensate for this by means of the process of "dollarization," but this is considered to be too approximate to result in sufficiently reliable information.
- **Absence of full consolidated financial statements for groups of companies as a whole, including for banks.** Concerns are expressed about the lack of information on transactions between group companies (including the basis for transfer pricing, intra-group transfers of assets, and the elimination of intra-group transactions). Combined with certain weaknesses in the protection of minority shareholders, this undermines investor confidence.
- **Absence of related party disclosures.** This raises many of the same issues as the absence of full consolidation.

64. **There is a perception that different types of user groups have access to information that others do not.** In response to user pressures, certain groups/companies now prepare IFRS financial statements on a voluntary basis, but there is dissatisfaction with this approach. Firstly, the number of companies/groups involved is small. Secondly, such voluntary financial statements are not disclosed to the market, and there is a perception that not all shareholders are treated equally in terms of access to them. Domestic minority shareholders, in particular, are concerned that more information may be provided to foreign institutional investors. Thirdly, these financial statements are prepared outside any regulatory or enforcement framework (e.g., they are not reviewed by the CMB) and there are concerns about their reliability. Such public perception is very detrimental to Turkey as highlighted in a Financial Times article on the listing of Turk Telekom which stated: "Public financial disclosure is poor. Regulation and permissible

<sup>42</sup> In repeated instances, preparers and auditors indicated that the audit firms, including the local member firms of international audit firm networks, do the consolidation and prepare the financial statements. In addition, the ROSC team noted that the electronic file of the IFRS financial statements (selected for purposes of the review under Section III of this report) had been prepared on the computers of the audit firms.

<sup>43</sup> *Corporate Governance: Turkish Transparency and Disclosure Survey*, Standard & Poor's Governance Services, London, April, 22, 2005.

redundancy levels remain opaque... If Turkey wants to attract quality investors to its privatizations it will have to raise its game.”<sup>44</sup>

## VI. POLICY RECOMMENDATIONS

65. **The National Steering Committee should develop a detailed action plan based on the recommendations of this report.** Without attempting to provide a detailed tactical design for reform, this report sketches the policy recommendations to enhance the quality of corporate financial reporting. Upon commencement of this assessment, Turkey established a multidisciplinary National Steering Committee (NSC) for accounting and auditing reform to participate in the assessment and to advise policymakers, regulators, and other stakeholders regarding the implementation of the recommendations. Based on the successful experience of other countries, the report recommends that the NSC develops a Country Strategy and a detailed Country Action Plan (CAP) to enhance the quality and availability of financial reporting in Turkey.

66. **Implementing the proposed recommendations will enhance the reliability and availability of financial reporting.** As work on the economics of information,<sup>45</sup> this will be conducive to:

- Strengthening Turkey’s financial architecture and reducing the risk of financial market crises and their associated negative economic impacts, including through increased transparency about the financial condition and performance of *public interest entities*;
- Contributing to foreign direct and portfolio investment;
- Helping mobilize domestic savings;
- Facilitating the access of smaller-scale corporate borrowers, including small and medium enterprises, to credit from the formal financial sector by shifting gradually from collateral-based lending decisions to lending decisions, based on the financial performance of the prospective borrower;
- Allowing investors to evaluate corporate prospects and make informed investment and voting decisions, which will result in a lower cost of capital and a better allocation of resources;
- Allowing shareholders and the public at large to assess management performance, thus influencing its behavior (financial reporting is a building block of a market-based monitoring of companies); and
- Assisting the authorities to adopt, monitor, and enforce compliance with the relevant portions of the *acquis communautaire*.

The policy recommendations set forth in this report are predicated on the notion that full compliance with the *acquis communautaire*, which represents a high-quality regulatory and institutional framework for accounting and auditing, is Turkey’s long-term objective. As set forth in this report, such an objective requires extensive reforms to Turkey’s legal framework, institutions, and accounting profession, as well as changes in its accounting, auditing and business culture.

---

<sup>44</sup> “Turk Telekom” in Financial Times Europe, Saturday May 14 and Sunday May 15, 2005, page 22.

<sup>45</sup> The role of information in a well-functioning economy.

**67. The membership of the NSC would need to be expanded to include academics, users and preparers of financial statements in order to reflect the many stakeholders in the accounting reform process.** The NSC will be essential to the reform process, given the diversity of legislation, regulatory authorities, and the fragmentation of the financial reporting framework. It is critical that the members possess demonstrated technical competency and knowledge of accounting, auditing and financial reporting (including knowledge of IFRS, prudential regulation, ISA, and IFAC's International Education Standards and Code of Ethics); high level analytical skills; integrity, objectivity and discipline; and commitment to accounting and auditing reform and the public interest.

**68. Measures are needed to address the wide-scale “informality” problem in Turkey.** Such informality is linked to a range of macroeconomic, fiscal and social issues, and progress should be made in each of these areas; however, there are some actions that could help, relating to financial reporting. The challenge for Turkey is to encourage a culture of compliance and disclosure where, in the past, such compliance has been seen to lead to higher taxes and a greater regulatory burden. The timely enactment of the new draft Commercial Code together with coordinated regulatory requirements to use TAS and ISA in preparing and auditing financial statements should help the authorities in this regard, but these measures will only work if they are effectively implemented and if the macroeconomic, fiscal and social drivers complement these reforms. Measures to aid this implementation include:

- Helping preparers, users and auditors of financial statements to understand a clear difference between financial reports and tax reports; ideally tax reporting should be based on making the necessary adjustments to financial reports.
- Implementing and enforcing specific actions linked to regulated activities which reinforce the use of audited financial statements, such as in banking, where the BRSA should require banks to ask their loan customers for audited financial statements for their business. Banks should keep the statements on their credit files and, crucially, should make their lending decisions based on the statements, whether on a subjective or on an objective, model-oriented, basis. Such activity is envisaged by current banking regulations but is not widely practiced by banks.
- Developing auditors' ability to perform ISA-compliant audits through training and education and through the provision and implementation of a standards ISA-compliant audit methodology with associated training.

**69. Fragmented approaches based on a multiplicity of stand-alone special purpose accounting and auditing requirements should be replaced by a single, coordinated, robust general-purpose system, which treats disclosure and transparency as public goods available to all market participants.** The revision of the statutory framework, led by the revision of the Commercial Code (1957) currently underway in Turkey will address this but it is crucial that this revision is completed urgently and that it is not unduly delayed or its effectiveness and scope reduced by the political process. This report supports the reform to corporate financial reporting proposed in the draft Commercial Code. However, it makes the following recommendations in regard to the draft Code:

- That very limited exemptions to the audit requirement be made for dormant companies and possibly for those with very low turnover.
- That the Code clearly requires that companies file their full financial statements, including all notes, with a registering entity where they will be publicly available.

70. In addition this report recommends that:
- **Remaining conflicting or ambiguous financial reporting requirements should be amended.** The legal and regulatory framework should be revised so that regulatory requirements do not impede compliance with TAS in general-purpose financial statements. If regulators need additional (unpublished) information for prudential supervision or statistical purposes, this should be done only by supplementing, not departing from, IFRS. This would have the added benefit of mobilizing regulators to assist in the enforcement of the requirements for general-purpose financial statements, since the regulators would have a keen interest in ensuring that the fundamental TAS/IFRS-based financial statements are correct (as their reports would be built on that foundation).
  - **Corporate governance arrangements should be modernized in line with emerging practices in OECD countries.** The recommendations of the recent OECD report on corporate governance in Turkey should be implemented. Confidence in the financial statements is linked to those who have responsibility for preparing and making them publicly available. In line with what is currently prevailing in EU Member States, the responsibility should rest collectively with all board members both in law and in practice.
  - **In order to meet the challenge to the auditing profession that the audit requirement in the draft Code will pose, TÜRMOB must continue to develop the effectiveness of its regulation of certified auditors, i.e. those TÜRMOB members who are authorized to conduct audits in accordance with ISA under the Code and Law 3568 (SMMMs and YMMs).** This regulation should include the following tasks: (i) ensuring timely updates to the translation of ISA and IFAC Code of Ethics for Professional Accountants into Turkish (refer to Paragraph 71 below); (ii) issuing implementation guidance on the application of ISA; (iii) exercising quality assurance over the auditing activities of its members by way of monitoring of their work; (iv) exercising disciplinary authority over its members; (v) issuing audit licenses to both individuals and audit firms on the basis of education, experience, and examination requirements consistent with IFAC IESs and the *acquis communautaire*; adverse findings of either the quality assurance system or the disciplinary system should result in suspension or removal of this license; and (vi) working closely with the BRSA, CMB and the Treasury in the development of specific additional approval, auditing, quality assurance or reporting requirements applicable to the statutory auditors of entities subject to their supervision. These arrangements should be established in accordance with the requirements of the new Eighth EU Company Law Directive.
  - **A public oversight system for the audit profession should be established to oversee the operation of the above audit regulation.** The purpose of the oversight system is to ensure that quality assurance is, in fact and appearance, an exercise with sufficient public integrity; it should also instill public confidence in the profession and demonstrate to regulators and the public the adequate discharge of self-regulating responsibilities. The public oversight system should have the ultimate responsibility for the oversight of: (i) the approval and registration of statutory auditors and audit firms; (ii) the adoption of standards on ethics, internal quality control of audit firms and auditing; and (iii) continuous education, quality assurance and investigative and disciplinary systems.

In addition, the oversight system of public oversight should have the right, where necessary, to conduct its own investigations of statutory auditors and audit firms and to take appropriate action.

Importantly, the system of public oversight must be governed by “non-practitioners.”<sup>46</sup> While Turkey may allow a minority of practitioners to be involved in the governance of the public oversight system, the oversight system should be clearly independent of the profession.

Given the growing presence of large Turkish companies on international equity and debt markets (e.g. through issuing Eurobonds), these measures will help underpin the confidence in the functioning of the Turkish capital market and help prevent unnecessary international regulatory overlap through reciprocal cooperation with other countries.

**71. The current framework has some of the institutional infrastructure necessary to foster an accounting and auditing environment which facilitates the preparation of high quality financial statements.** Specific recommendations that would utilize aspects of the current infrastructure while incorporating new features where necessary are as follows:

- **Accounting and auditing standard setting activities should provide for a common platform, which ensures efficient use of expert resources:**
  - The TASB should become solely responsible for accounting standard setting activities subject to a review of its remit, membership and resources. For the TASB to become the recognized single accounting standard setter in Turkey, a legislative framework needs to be developed with a clear set of accepted and understood aims and objectives and remit. The draft Turkish Commercial Code gives this mandate to TASB; other regulatory regulations may need to be further amended to confirm this.
  - TUDESK, the auditing standard setter within TÜRMOB, should gain similar responsibility for adopting auditing standards for the audit profession which would conform to ISA.
- **Institutionalized accounting standard enforcement mechanisms should be reviewed to ensure compliance with reporting requirements.** This report’s recommendations aim to strengthen two enforcement pillars: (a) preparers, through requiring collective responsibility of board members, requiring the application of TAS, retraining of accountants in industry, and enhancing academic education; and (b) auditors, through the adoption of ISA, quality assurance system, and public oversight. However, it is essential to also address the third enforcement pillar, i.e. regulators. While different models exist, this report recommends that regulators play an active role at least in the enforcement of accounting standards in the general-

---

<sup>46</sup> Under the new Eighth EU Company Law Directive, a “non-practitioners” is defined as a “natural person who for at least three years prior to his or her involvement in the governance of the public oversight system has not carried out statutory audits, has not held voting rights in an audit firm, has not been a member of the administrative or management body of an audit firm and has not been employed by or otherwise associated with an audit firm.”

purpose financial statements of *public interest entities*. This may be done either through the establishment of a new body (e.g., one with a similar role and remit to that of the Financial Reporting Review Panel in the United Kingdom), or extending the enforcement role and capacity of existing regulators (BRSA, CMB, and Treasury).

While there are clear advantages to a regulatory system which gives authority to a single central regulator, a fragmented approach where responsibility is shared amongst enforcers is an accepted alternative. Such a model presents risks of overlap or, more significantly, areas where there are gaps between the powers or remits of those concerned. Particularly as the enforcers strive to enforce IFRS there is arguably a greater need for consistent application of similar requirements. The relationship between the various enforcers could be strengthened by Memoranda of Understanding, which set out clearly the manner in which they may seek to co-operate and demonstrate a unified approach to enforcement. Going forward, this could include prior discussion before release of generic bulletins or advice that may have implications across the various regimes if issued in respect of an accounting requirement common to all preparers.

**72. There is also a strong need to develop the capacity of the accounting and audit profession.** The genuine understanding and adoption of these new accounting and auditing requirements require related education and training for preparers, auditors, and regulators. In this context, there will need to be greater focus on the needs of general purpose financial reporting. The following recommendations would enhance the capacity of existing accountants as well as ensure the capacity of future accountants:

- **Vocational and academic education.** Vocational schools and universities will require further assistance with the development of, training materials that are compliant with and adequately cover IFRS, ISA and the IFAC Code of Professional Ethics. Training of syllabus preparers and lecturers, including practical work experience, in these specialized areas would also be highly beneficial.  
A liaison group should be established between the universities and TÜRMOB. This will assist with the dissemination of knowledge and help keep universities aware of the training needs of the profession.
- **The professional examination syllabus should continue to be reviewed periodically to ensure that it effectively meets the needs of the audit and accounting professions and that is aligned with the requirements of the new Eighth EU Company Law Directive and the IFAC International Education Standards (IES).**
- **The Continuing Professional Development requirement for auditors and accountants should continue to be developed to meet the needs of practicing auditors and accountants and to meet the requirements of the new Eighth EU Company Law Directive and IFAC IES 7.** TÜRMOB should actively control completion of the required CPD hours by members and ensure that appropriate courses are offered, especially in the areas of ISA and TAS/IFRS.
- **Accountants in industry:** As discussed in Section II.C above, several stakeholders articulated their concerns that there is a lack of up-to-date accounting knowledge within industry. In order that accountants in industry obtain a deeper understanding of the issues concerned, a program should be developed to specifically target the significant retooling needs of accountants in industry. A number of approaches exist,

and can be broadly categorized as direct regulation or incentive-based policies, which are further described below. The “right” policy will likely draw upon both types to include a mix of positive incentives, compliance monitoring and sanctions.

- Direct regulation involves statutory requirements that are monitored and enforced by a regulatory body, and non-compliance is punishable by sanctions. However, it is important to note that in EU Member States, there has been a clear trend away from direct regulation of accounting services, other than audit. With regard to the accounting profession, direct regulation generally takes one of the following three forms: required licensing, protection of an accounting title, or qualification for external accountants.
- While direct regulation mandates a certain type of behavior through rules, enforcement and sanctions, incentive-based measures encourage certain behaviors through rewards, which are usually market-based. The Government can play an active role in promoting the improvement of the quality of the accounting profession through the use of incentives. These include an array of options, such as setting a good example through applying international good practice in accounting and auditing within state-owned enterprises, so that these may serve as a model for the rest of the corporate sector; and providing seed money or tax credits for the establishment of retooling programs of accountants in enterprises.

# Türkiye

## Standartlara ve Kanunlara Uyum Raporu

### Muhasebe ve Denetim

**Mart 2007**

Mali Yönetim Birimi  
Operasyonel Politikası ve Ülke Hizmetleri  
Avrupa ve Orta Asya Bölgesi  
Dünya Bankası  
[www.worldbank.org/ifa/rosc\\_aa.html](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa.html)

Bu rapor, Mayıs 2005'te Türkiye'de yapılan bir tanışal incelemeden elde edilen bulgulara dayanarak Dünya Bankası ekibi tarafından hazırlanmıştır. Frédéric Gielen liderliğindeki ROSC ekibinde Ayşe Seda Aroymak, Georgine Ann-Marie Newman-Alawode ve Zeynep Lalik Mete (ECSPS)'nin yanı sıra AB Üye Devletlerinin ilgili kuruluşlarından uzmanlar da bulunuyordu. İnceleme, çeşitli paydaşların katıldığı ve ülke makamlarının önderlik ettiği katılımcı bir süreç vasıtasiyla gerçekleştirilmiştir.

**STANDARTLARA VE KANUNLARA UYUM RAPORU (ROSC)**  
**Türkiye**

**MUHASEBE VE DENETİM**

**Mart 2007**

**İçindekiler**

Yönetici Özeti.....	1
I. GİRİŞ .....	1
II. KURUMSAL ÇERÇEVE .....	3
A. Yasal Çerçeve.....	3
B. Meslek.....	10
C. Mesleki Öğretim ve Eğitim .....	11
D. Muhasebe ve Denetim Standartlarını Belirleme.....	13
E. Muhasebe ve Denetim Standartlarını Uygulatma.....	15
III. TASARLANAN VE UYGULANAN MUHASEBE STANDARTLARI .....	22
IV. TASARLANAN VE UYGULANAN DENETİM STANDARTLARI.....	27
V. MALİ RAPORLAMANIN KALİTESİ HAKKINDA ALGILAR.....	29
VI. POLİTİKA TAVSİYELERİ .....	30



## **YÖNETICI ÖZETİ**

Bilgi ekonomisi – iyi işleyen bir ekonomide bilginin rolü – üzerine çalışmaların gösterdiği gibi, mali raporlamanın güvenilirliğini ve varlığını iyileştirmek ekonomik gelişmeyi teşvik etmekte ve mali sistem istikrarsızlığı riskini azaltmaktadır. Bu bağlamda, bu rapor Türkiye'deki muhasebe ve denetim standartları ve uygulamalarının bir değerlendirmesini yapmaktadır. Rapor, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS) ve Uluslararası Denetim Standartlarını (ISA) mukayese esası olarak kullanmakta ve mali bilgilerin kalitesini değerlendirmek ve politika tavsiyelerinde bulunmak için muhasebe ve denetim düzenlemesi alanındaki iyi uygulamalardan yararlanmaktadır. Türkiye gibi Avrupa Birliği (AB) aday ülkeleri için, bu değerlendirme aynı zamanda AB hukukunun (aynı zamanda *topluluk müktesebatı* olarak bilinen) ilgili gereklerine de dayanmaktadır.

Türkiye'de son yıllarda finansal raporlama ortamının ve çerçevesinin iyileştirilmesi konusunda önemli ilerlemeler olmuştur ve daha geniş ölçekli reformlar da yoldadır. Özellikle, taslak haldeki yeni ticaret kanunu Türkiye'deki şirketler mali raporlamasıyla ilgili yasal düzenlemeleri çağdaşlaşdıracak ve UFRS bazlı Türkiye Muhasebe Standartları'nın uygulanması ile IAS bazlı denetim zorunluluğu getirmesiyle ülkedeki muhasebecilik ve denetim mesleğinin önüne zorlu ama fırsatlar içeren bir ortam oluşturmaktadır.

### **Kurumsal Sektör Muhasebe ve Denetimi Yol Kavşağındadır**

Kurumsal sektör (i.e. şirketler kesimi) muhasebe ve denetiminin rolü ve düzenlemesi, içinde yer aldığı ekonomik çerçeve ve hizmet verdikleri piyasanın yapısı tarafından şekillendirilir. Son zamanlara kadar, Türkiye'de özel işletmeler büyük ölçüde aile denetimindeydi, sermaye piyasalarından ziyade özel finans kaynaklarına (ailenin sahip olduğu bankalar dahil) dayanıyordu, ve mali bilgiler genel olarak piyasa katılımcılarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere sağlanan bir kamu mali olarak kabul edilmiyordu; mali bilgiler daha ziyade, erişimin kısıtlı olduğu bir araç niteliğindeydi ve yalnızca bu bilginin sağlanması isteme yetkisine sahip olanların kullanımına açık idi. Bankacılık düzenlemelerinin bankalara kredi değerlendirme sürecinde şirketlerin mali tablolarını alma zorunluluğu getirmesine rağmen, uygulamada, bankalar, kredi kararlarını kredi alanın mali tablolarından ziyade, öncelikli olarak teminat ve işletme hakkındaki diğer bilgi kaynaklarına dayandırmaktaydı. Bu değerlendirmeler, Türkiye'de muhasebe ve denetim için mevcut düzenlemeler hakkında fikir vermektedir, mevcut gerilimlerin nedenlerini anlamayı sağlamak ve köklü bir dönüşüm geçirmekte olan bir ekonominin yeni ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan reformlara giden yolu işaret etmektedir.

Ekonomik ortam, her bir kurumun (vergi makamları gibi) diğerlerinin ne yaptığına baksızın kendi muhasebe ve denetim gereklerini yarattığı bir ortama yol açmıştır. Mali bilgilerin kamuya açıklanması, halka açık şirketlerin de dahil olduğu düzenlenlemelere tabi şirketler haricinde, asgari genel şartlara bağlıydı ve çeşitli kullanıcı gruplarının ihtiyaçlarını karşılayan yayınlanmış, genel maksatlı mali tablolar kavramı silem bilinmiyordu. Dolayısıyla, piyasaya sağlanan mali bilgilere inanılılık katacak şekilde ehil meslek erbabı tarafından yapılan bağımsız mali tablo denetimi için çok az talep vardı. Son yıllarda, muhasebe ve denetim ortamında ilerleme kaydedilmekle birlikte, uluslararası iyi uygulamalara uymayı başarmak için Türkiye'nin yapması gereken çok şey vardır.

### **Yasal Çerçeveyi Topluluk Müktesebatı ve Uluslararası Standartlar ile Uyumlu Hale Getirmek**

Bu rapor, yasal çerçeve ve düzenlemelerdeki bazı eksiklikleri ortaya koymakta ve piyasa katılımcılarına güvenilir mali bilgilerin sağlanması için sağlam bir yasal temel yaratılması için bunların giderilmesinin Türkiye için bir öncelik olması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda üç konu öne çıkmaktadır:

- Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulan muhasebe düzenlemeleri, bankalar ve sigorta şirketleri için sınırlı istisnalar dışında diğer tüm düzenlemelerin üzerinde tutulmaktadır. Sonuç olarak, birden fazla yetki alanına giren tüzel kişiliklerin şirketin defter kayıtları temelinde hazırlanan birden fazla sayıda mali tablo seti hazırlaması gerekmektedir. Ilaveten, birçok orta ve büyük işletmenin yönetim bilgi sistemi vergi muhasebesine dayalıdır, ki bu da yönetime işletmeyi etkin şekilde yönetebilmesi için yeterli bilgi (örneğin, konsolidasyon yokluğu) sağlamamaktadır.
- Gizli kullanım için çok sayıda bağımsız, özel maksatlı muhasebe ve denetim sistemlerine dayalı olan bölümük yaklaşımın yerini, beyan ve şeffaflığı tüm piyasa katılımcılarının kullanabileceğini kamu mali olarak gören tek bir sağlam genel maksatlı sistemin olması için koordineli çabalar olmalıdır.<sup>1</sup> Şimdiki yaklaşım, kıt kaynakların verimsiz kullanılmasına ve piyasa katılımcıları tarafından etkin kaynak tahsisatını sağlayacak kamuya açık mali bilgilerin yokluğuna yol açmaktadır.
- Bankalar, sigorta şirketleri ve kamuya açık şirketler için geçerli olan mali raporlama ve denetim şartları – diğer şirketlere göre daha sıkı olmasına rağmen – genellikle UFRS ve ISA temelinde hazırlanmakla beraber bu standartların gerisinde kalmaktaydı ve düzenleyiciler dahil mali bilgi kullanıcılarına her zaman karar verme amaçları için yeterli güvenilirlikte mali bilgi sağlamamaktaydı. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK), Türkiye Denetim Standartları Kurulu (TÜDESK), Gelir İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Sermaye Piyasası Kurulu ile Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu halen bu konu üzerinde çalışmaktadır.

Bu hususları çözmek için taslak bir yeni Türk Ticaret Kanunu hazırlanmıştır. Bu rapor, taslak Ticaret Kanunu'nun hedefi olan Türkiye'nin yasal çerçevesini genel olarak müktesebata uygun olarak şekillendirmesini desteklemektedir. Taslak Ticaret Kanunu;

- Küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) hariç tüm şirketlerin Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) tarafından yayınlanan Türkiye Muhasebe Standartları (TMS)'ye göre hazırlanmış yasal ve konsolide mali tablolarını sunmalarını gerektirmektedir. TMS, UFRS temelinde hazırlanmış ve UFRS'ye karşılık gelmektedir.
- Kanun'da belirtilen tanımıyla KOBİ'lerin, TMSK tarafından yayınlanan basitleştirilmiş muhasebe standartlarını uygulayabilmelerine olanak tanımaktadır.
- Tüm şirketlerin, Kanun'da belirtilen koşulları taşıyan lisanslı bağımsız bir denetçi tarafından denetlenmesini gerektirmektedir. Bu denetimler Uluslararası Denetin Standartları (ISA)'ya uygun olarak yapılmalıdır.
- Tüm şirketlerin yıllık mali tablolarını Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na sunmaları (burada kamuya açıklanacaktır), mali tablolarını şirketin web sayfasında, Ticaret Sicili Gazetesi'nde ve iki ulusal gazetedede yayımlamaları gerekmektedir.

Taslak Kanun Türkiye'deki şirketler mali raporlamasıyla ilgili yasal düzenlemeleri ciddi bir biçimde iyileştirecek, ülkeye muhasebecilik ve denetim mesleği için zorlu ama yeni fırsatlar yaratacaktır. Bu rapor şu hususların göze alınması gerektiğini altını çizmektedir:

- Bu rapor, gayri faal ya da çok düşük ciroyla faaliyet gösteren işletmeler gibi bir takım şirketlerin denetim zorunluluğundan muaf tutulmasını desteklemektedir.

---

<sup>1</sup> Çeşitli kanunlar her bir düzenleme kurumuna, Maliye Bakanlığı (MB), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), ve Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü'ne (SGM), kendi yetki alanlarına giren çeşitli tüzel varlıkların muhasebe ve standartlarını belirleme uygulama yetkisi vermektedir.

- Taslak Kanun ve Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu (3568 sayılı Kanun)'da tanımlanlığı şekliyle bağımsız mali tablo denetimi yapmaya yetkili kişi ve firmaların Sekizinci Uluslararası Eğitim Standardı ve AB Şirketler Hukuku Sekizinci Direktifi'nde ortaya koyulan uygun eğitim, staj ve tecrübe gerekliliklerini yerine getirmiş olmalıdır.
- Açıklayıçı notlarıyla birlikte tüm mali tabloların ulusal gazetelerde yayınlanması pratik olmayacağından, özet mali tabloların yayınlanması daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Ancak, açıklayıçı notlarıyla birlikte mali tabloların tamamının ya Ticaret Sicili ya da doğrudan (ör. Web sayfası yoluyla) kamuya erişiminin sağlanması, notların (örneğin ilişkili şirket bakiyeleri ve şartta bağlı yükümlülüklerle ilgili bilgilerin) mali tabloların anlaşılabilirliği bakımından gerekli olduğu için çok önemlidir.

Yakın geçmişte, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, mevcut tüm UFRS ve UMS'lere karşılık gelen tam set Türkiye Muhasebe Standartları (TMS)'yı yayımlamıştır. Başlangıçta taslak olarak yayınlanan ve UMS 32 ile UMS 39'a karşılık gelen TAS 32 ve TAS 39, 2006 yılı Ekim ayında kabul edilmiştir.

#### ***Mali Raporlama Şartlarını Uygulatma***

Uluslararası yatırımcılar ve kredi derecelendirme kuruluşları, Türkiye'nin onde gelen şirketlerinin genel şeffaflık ve beyan seviyelerini "yetersiz" olarak değerlendirmektedir ve genellikle bankacılar müstakbel kredi müşterileri tarafından sunulan mali tablolara, yaygın olarak "gayri resmi olmaları" nedeniyle "güvenmemektedirler." "Gayri resmilik" bu raporun konusu dışında kalan bir husus olmakla birlikte (yani, bu daha çok makroekonomi, mali ve sosyal meselelerle ilgilidir), mali raporlama bakımından bu yönde yardımcı olabilecek bazı eylemler vardır. Bunlar, piyasa teşvikleri (yani, pozitif) ve caydırıcı teşviklerin birleşimini içermektedir.

Bu bağlamda rapor, uygulatmaya ilişkin olarak üç ayaklı bir yaklaşım önermektedir:

- Bir şirketin direktörlerinin mali tabloların doğruluğundan yalnızca hukuken değil aynı zamanda fiilen sorumlu olmasını sağlayacak şekilde kurumsal yönetim çerçevesini tadil etmek. Bu, tavsiye edilen Kurumsal Yönetim Standart ve Kanunlara Uyum Raporu (Corporate Governance ROSC) için bir odak alanı olmalıdır.
- Denetimin yasal olarak zorunlu kılındığı hallerde muhasebe standartlarına uyarak raporlama yapmaktan sorumlu olan iyi yönetilen bir denetim mesleğini daha da geliştirmek. Yukarıda belirtilen yasal denetimlere ek olarak rapor, TÜRMOB'un, devredilmiş düzenleme yetkisiyle lisanslı denetçilerin düzenlenmesini etkin bir şekilde sürdürmesini desteklemektedir; burada denetçiler, 'tam ISA'ya uygun olarak mali tablo denetimi yapmaktan sorumlu TÜRMOB üyelerini ifade etmektedir. Diğer çalışmalarının yanı sıra TÜRMOB, üyelerinin yaptığı denetim faaliyetlerinin kalite güvencesi uygulamaya, üyeleri üzerinde disiplin yetkisini uygulamaya ve hem bireylere hem de denetim firmalarına denetim ruhsatı vermeye devam etmelidir. Denetçilerin devredilmiş yetkiyle düzenlenmesinin, denetim mesleğinde bir kalite güvencesinin temin edilmesi ve yukarıda belirtilen işlevlerin fiilen ve şekeiten kamu bir düzgünlük yerine getirilmesi bakımından bir 'kamu gözetim sistemi' ile güçlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu gözetim sistemi "uygulama yapmayanlar" tarafından yürütülmeli ve meslekten bağımsız olmalıdır.
- Kurumsallaştırılmış mali bilgi uygulatma mekanizmalarını geliştirmek. Bu raporda teşhis edilen, mevcut muhasebe şartlarına müteaddit uymazlık olayları şunu göstermektedir ki, mali tablolarda muhtemelen büyük etkisi olacak olan, ancak mali tabloların denetçileri tarafından yeterince dikkat çekilmeyen açığa vurulmamış aykırılıklar olabilir. Bu rapor, mevcut düzenleyicilerin işbirliğiyle veya birleşik bir mali bilgilendirme ve uygulatma kurumu vasıtasyıyla, düzenleyicilerin muhasebe

standartlarının uygulanmasını sağlamak konusunda daha aktif bir rol almaya devam etmesini önermektedir. Mevcut gözetim ve yasal uygulamalar göstermektedir ki, düzenlemelere uyulmaması durumunun menfaatler üzerinde menfi bir etki yapmadığı hallerde, raporlama gerekliliklerinin yerine getirilmemesine ancak ikinci derecede önem verilmektedir. Sermaye Piyasası Kanunu Madde 50(a) uyarınca, borsadaki sigorta şirketleri SPK tarafından getirilen mali raporlama şartlarından muaf tutulmuşlardır; sigorta şirketlerinin hali hazırladıktan raporlama zorunluluklarının, bunların tam konsolidasyona tabi tutulmuş mali tablo hazırlamasını gerektirmemesi bakımından, söz konusu mali kurumların hissedarları ve yatırımcıları açısından doğru algılanmayabilir.

### ***Akademik Öğrenim, Mesleki Eğitimi İyileştirmek, ve Muhasebecileri “Yeniden Teçhiz Etmek”***

Bu iyileştirmelere paralel olarak, denetlenmiş mali tabloların kalitesini artırmak ve kamu güvenini yükseltmek için muhasebe ve denetim mesleğinin kapasitesini artırmaya güçlü bir gereksinim vardır. Bu, yeni muhasebe ve denetim şartlarının gerçekten anlaşılması ve benimsenmesi, hazırlayıcılar, denetçiler ve düzenleyiciler için ilgili öğretim ve eğitimi gerektirmektedir. Genel amaçlı mali raporlama ihtiyaçlarına yönelik daha büyük bir odaklanma olmalıdır. Bu bakımından, mevcut muhasebecilerin yanı sıra gelecekteki muhasebecilerin de kapasitesini artırmak zorunludur. Bu rapor, aşağıdakiler dahil olmak üzere kapasite sorunlarını çözmek için birtakım tavsiyelerde bulunmaktadır:

- UFRS ve ISA'ya uygun eğitim malzemelerinin geliştirilmesi yoluyla mesleki ve akademik eğitime yardım etmek ve muhasebe meslesi ve üniversiteler dahil olmak üzere iş dünyası arasındaki ilişkileri geliştirmek.
- TÜRMOB'un sürekli olarak Türk muhasebeci ve denetçilerinin ihtiyaçlarını karşılayacak mesleki kalifikasyonlarını, AB Sekinci Şirketler Hukuku Direktifi ve IFAC'ın Uluslararası Eğitim Standartları'nı da dikkate alarak, gözden geçirmeye devam etmesi .
- TÜRMOB'un mecburi Sürekli Mesleki Gelişim (Continous Professional Development - CPD) şartını geliştirmesi ve bunu yaparken aşağı CPD miktarını IES 7 doğrultusunda belirlemeli ve CPD şartlarına uyulmasını temin etmesi gerekmektedir.
- Sektördeki muhasebecilerin ihtiyacı olan düzenlemeleri yapmayı hedeflemek. Bazı paydaşlar, sektörde güncel muhasebe bilgisinin yokluğuna ilişkin endişelerini dile getirdiler. Rapor, muhasebecilerin yeniden teçhiz edilmesini desteklemek için, pozitif teşvikler (örneğin, eğitim vergi kolaylığı) ve caydırıcı teşviklerin (örneğin, kurumsal yönetim mekanizmaları yoluyla) karışımından oluşan bir politika tavsiye etmektedir.

### ***Tehsisten Reforma***

Bu raporun tavsiyeleri birbirlerini destekleyicidir ve uygulama için bütüncül, çok disiplinli yaklaşım gerektirmektedir. Aynı zamanda, rapor kurumsal mali rapormanın kalitesini yükseltmek için yalnızca politika tavsiyeleri vermektedir. Bu değerlendirmenin başlaması üzerine Türkiye, değerlendirmeye katılmak ve tavsiyelerin uygulamaya konulmasına ilişkin olarak politika belirleyiciler, düzenleyiciler ve diğer paydaşlara danışmanlık yapmak üzere muhasebe ve denetim reformu için bir çok disiplinli Ulusal Yürütmeye Komitesi (NSC) kurmuştur. Diğer ülkelerin başarılı deneyimlerine dayanarak rapor, NSC'nin Türkiye'de mali raporlamannın kalitesini ve varlığını yükseltmek için bir Ülke Stratejisi ve ayrıntılı bir Ülke Eylem Planı (Country Action Plan - CAP) geliştirmesini tavsiye eder. Strateji Hükümet tarafından onaylanmalı ve CAP, NSC'nin koordinasyonu altında ve uluslararası kalkınma ortaklarının yardımıyla uygulamaya konulmalıdır. Bu bağlamda Rapor, NSC'nin üyesi olan kurumların NSC'de üst düzeyde ve önmüzdeki önemli gündem uygulayacak yeterli personel ile temsil edilmesini tavsiye etmektedir.

## I. GİRİŞ

1. Türkiye'de muhasebe ve denetim uygulamalarının bu değerlendirmesi, Standartlara ve Kodlara Uyma Raporları (ROSC'ler) hazırlamak için Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonunun (IMF) ortak girişiminin bir parçasıdır. Değerlendirme, kurumsal mali raporlamanın kalitesini etkileyen muhasebe ve denetim ortamının güçlü ve zayıf yönlerine odaklıdır ve hem zorunlu şartların hem de gerçek uygulamanın bir incelemesini içermektedir. Rapor, Uluslararası Mali Raporlama Standartları (UFRS)<sup>1</sup> ve Uluslararası Denetim Standartlarını (ISA)<sup>2</sup> mukayese esası olarak kullanmakta ve muhasebe ve denetim düzenlemesi alanında uluslararası deneyim ve iyi uygulamalardan yararlanmaktadır. Türkiye gibi Avrupa Birliği (AB) aday ülkeleri için, değerlendirme aynı zamanda AB hukukunun (aynı zamanda topluluk müktesebatı<sup>3</sup> olarak bilinen) ilgili gereklerine de dayanmaktadır. Rapor bazen, çoğu AB Üye Devletindeki halihazır uygulamaların ötesinde bir pozisyon almaktadır (örneğin, kamu yararı işletmeleri<sup>4</sup> için UFRS kullanılmasını ve tüm yasal denetimler için ISA kullanılmasını tavsiye etmektedir, ve bu standartların ve ilgili standart belirleme süreçlerinin daha da geliştirilmesini sağlamak için halen uluslararası seviyede devam etmekte olan uluslararası girişimlere dayanmaktadır). Bu pozisyonlar raporda açıkça ortaya konulmaktadır.

2. Türkiye 67.8 milyon nüfusa ve 2004 sonu itibarıyle kişi başına US\$ 7,500'lük gayri safi yurt içi hasılaya (GSYİH) sahiptir.<sup>5</sup> Türkiye, 2001 ekonomik ve mali krizlerinden düzenli bir şekilde düzeye çıkmaktadır. 2001 yılında önemli ölçüde küçüldükten sonra, Türk ekonomisi son üç yılda hızlı bir oranda büyümüş ve enflasyon 2004 yılında tek basamaklı seviyelere inmiştir.<sup>6</sup> 2001 bankacılık krizine tepki olarak mali sektör dahil, birçok alanda birçok reform başlatılmıştır. Ancak, ekonomiyi daha üretken kılma rolünü yerine getirebilmesi için mali sektörde daha fazla reform gereklidir. Aralık 2004'te AB üyelik müzakerelerinin başlatılması için Türkiye'ye resmi davet yapmıştır. Bu rapor, Türkiye'ye mevzuatını müktesebatla uyumlaştırması için yardımcı olacak tavsiyelerde bulunmaktadır.

<sup>1</sup> Bu raporda IFRS, hem Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu tarafından yayınlanan Uluslararası Mali Raporlama Standartları (IFRS) hem de Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi Kurulu tarafından yayınlanan Standartları kastetmektedir, ve her biri Uluslararası Mali Raporlama Yorum Komitesinin (IFRIC) Yorumları için geçerlidir.

<sup>2</sup> Bu raporda ISA, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonunun (IFAC) Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) tarafından geliştirilen Uluslararası Denetim Standartları ve ilgili uygulama bildirimlerini kastetmektedir.

<sup>3</sup> Bugüne kadar, AB'de üye ülkelerinin özel sektör muhasebe ve denetim zorunluluklarının uyumlaştırılması şirketler hukuku uyumlaştırma programının bir parçası olmuştur. Bunun sonucunda, muhasebeyle ilgili bir takım Şirketler Hukuku Direktifleri benimsenmiştir. Bunlar, şirketlerin yıllık hesaplarıyla ilgili Dördüncü (1978), grup şirketlerinin konsolide hesaplarıyla ilgili Yedinci (1983) ve bu yıllık ve konsolide hesapların denetçilere için ruhsatlandırma gereklilikleriyle ilgili Sekizinci (1984) Direktiflerdir. Bunlara ek olarak, banka ve sigorta şirketleri için uzmanlaşmış Direktiflerle halka açık şirketlerde UFRS uygulanmasıyla ilgili 1606 sayılı Yönetmelik bulunmaktadır.

<sup>4</sup> Bu rapor içinde, *kamu yararı işletmeleri*, işlerinin mahiyeti, büyüklüğü, çalışan sayısı ve paydaş yelpazesi nedeniyle genel halkın menfaatinin bulunduğu tüzel kişiliklerdir. Bankalar, sigorta şirketleri, yatırım fonları, emeklilik fonları, borsa şirketleri ve kamu işletmeleri dahil büyük işletmeler bunlara örnek gösterilebilir.

<sup>5</sup> Kişi başına satın alma gücü paritesine dayalı gayri safi yurt içi hasıla, Uluslararası Para fonu, Dünya Ekonomik Görünüş Veritabanı, Nisan 2005.

<sup>6</sup> Türkiye'nin yıllardır kabul edilmiş olduğu gibi, bir hiperinflasyon ekonomisi özel muhasebe teknikleri gerektirir, çünkü bir işletmenin faaliyet sonuçlarını ve mali durumunu ulusal para birimi cinsinden, başka şekilde ifade etmemek, raporlamak faydalı olmayacağıdır. Böyle bir ekonomide para, başka zamanlarda meydana gelen işlemlerden ve olaylardan gelen miktarları, aynı muhasebe dönemi içinde dahi, karşılaştırmayı anlamsız kılacek oranda satın alma gücünü kaybeder. Bu rapora bilgi sağlaması için incelemesi yapılan mali tablolarda enflasyon muhasebesi uygulanmıştır. Paragraf 53'de bu konu ele alınmaktadır.

**3. Özel sektör, küçük ve orta ölçekli işletmelerin de (KOBİ)<sup>7</sup> önemli payıyla, Türkiye'nin ekonomisinin yaklaşık %80'ini oluşturmaktadır.** Özelleştirmede ilerleme sınırlıdır ve bazıları borsada işlem gören ve kamu mülkiyetinde olan (örneğin, bankalar, telekom, havayolu, elektrik) önemli sayıda kamu yararı işletmesi mevcuttur. Kamu mülkiyetindeki işletmelerin mali raporlama şartlarını ve uygulamalarını değerlendirmek bu rapor kapsamında önemli addedilmektedir ve Hükümetin bu işletmelerin yönetimini iyileştirme hedefiyle tutarlıdır. Aynı zamanda bu rapor, KOBİ'lerin finansmana erişimini iyileştirme bakış açısıyla KOBİ mali raporlamasının kalitesini de değerlendirmektedir.<sup>8</sup>

**4. Bankacılık sektöründe mali aracılık, özellikle tüketici sektöründe, iyileşmektedir, ancak reel sektörde orta ve uzun vadeli yatırım kredisi verme bakımından hala geridedir.** Türk mali sektörünün büyülüğu nispeten küçüktür ve bankacılık sektörünün hakimiyeti altındadır, ki bu sektörün varlıklarını tahmini olarak GSYİH'nın %84'üne denk gelmektedir. 2005 sonu itibariyle faaliyette 434'si mevduat bankası, 13 yatırım bankası, 4'ü de katılım bankası olmak üzere 51 banka bulunmaktadır. En büyük beş banka, toplam bankacılık varlıklarının %61'ini oluşturmaktadır, en büyük on banka toplam bankacılık varlıklarının %83'ünü oluşturmaktadır; burada kamu bankalarının payı %33'tür. Önemli özel bankaların çoğu, aile mülkiyetindeki konglomeraların parçasıdır ve karmaşık mülkiyet yapıları nedeniyle, bu şirketlerin basireti ve şeffaf standartlara uymasını değerlendirmek bazen zor olmaktadır.

**5. Bankacılık dışı mali sektörün rolü biraz sınırlıdır.** Bankacılık dışı mali sektör GSYİH'nin yaklaşık %4'ünü oluşturmaktadır. Halen 45 sigorta şirketi ve bir reasürans şirketi içeren sigortacılık sektörü, önemli bir büyümeye kaydetmiştir. 2004 sonu itibariyle 81 kiralama şirketi vardı. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) 308 şirketin hisseleri işlem görmektedir, ve göstergeler 2001 krizinden bu yana yükselmeye başlamıştır. Bu gidişat 2004 ve 2005'te de devam etmiştir.

**6. Bu rapor, Türkiye'de özel sektör muhasebe ve denetimi için düzenlemelerini incelerken ve halen köklü bir dönüşüm geçirmekte olan ekonominin yeni ihtiyaçlarını karşılayacak tavsiyelerde bulunurken bu unsurları göz önüne almaktadır.** Örneğin, özel sektörde verilen krediler sınırlı olmakla birlikte, son zamanlarda düşen faiz oranları dolayısıyla bu sektörde verilen kredilerde artışlar kredi alanlar tarafından iyileştirilmiş mali raporlama ve kredi verenler tarafından da iyileştirilmiş borç muhasebesi gerektirecektir. Ayrıca, döviz alış veriş pozisyonlarının önemli olduğu bir ortamda (2004 sonu itibariyle döviz cinsinden krediler US\$26 milyara ulaşmıştır, yani toplam kredilerin %35'ini oluşturmaktadır), muhasebenin hem kredi alan hem de veren seviyesinde döviz riskine mazur kalışı yeterli şekilde ölçmesi mali sistem istikrarı açısından önemlidir.<sup>9, 10</sup> Nihayet, aile mülkü işletmelere ilişkin güçlü tarihsel geleneği ile konglomeralar ve gruplar Türkiye'de çok önemlidir. Sonuç olarak, konsolidasyon ve ilgili taraf bilgileri bir grubun mali durumu ve performansını ortaya koymak için vazgeçilmezdir.

<sup>7</sup> Türkiye'de KOBİ'ler için faaliyette bulundukları çerçeveye bağlı olarak çeşitli kuruluşların kullandığı birkaç tanım vardır.

<sup>8</sup> Finansmana erişim KOBİ'lerin yaşadığı sürekli bir sorundur. Finansman tahditleri, muhtemel kredi müşterileri hakkında mali bilgilerin yokluğu nedeniyle nakit akışı tabanlı kredi analizi yerine yaygın olarak kullanılan varlık tabanlı analiz dahil olmak üzere, mali kurumlar tarafından yapılan zayıf bir risk değerlendirmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, KOBİ mali raporlamasının iyileştirilmesi, KOBİ'lerin finansmana erişimini artırmadaki için çok yönlü yaklaşımda önem arz etmektedir.

<sup>9</sup> Kaynak: BDDK Aralık 2004 itibariyle "Bankacılık Sektörü Kredileri (TMSF dahil)" Geçici Bilgiler.

<sup>10</sup> Bu kapsamda, Türkiye'de muhasebe şartları tüm döviz cinsinden borçların cari döviz kurundan yeniden değerlendirilmesini ve gerçekleşmemiş kur kayiplarının gelir tablosuna kaydedilmesini gerektirmesi oldukça güven vericidir.

7. Bu bağlamda rapor, kurumsal mali raporlamanın kalitesini artırmak ve sürdürülebilir özel sektör büyümesini ve mali sistemde istikrarı destekleyecek bir mali raporlama platformu oluşturmak için politika tavsiyeleri ortaya koymaktadır. Ulusal Yürütme Komitesinin (NSC), reform sürecinde ilk adım olarak bu raporda ana hatları ortaya konulan tavsiyelere (VI. Bölüm'e bakınız) dayalı olan bir Ülke Stratejisi ve ayrıntılı bir Ülke Eylem Planı (CAP) geliştirmesi beklenmektedir.<sup>11</sup>

## II. KURUMSAL ÇERÇEVE

### A. Yasal Çerçeve<sup>12</sup>

8. 1 Ocak 1957'de yürürlüğe giren Ticaret Kanunu (bundan sonra "Ticaret Kanunu (1957)" olarak anılacaktır) beş temel iş ortaklıği çeşidi için temel muhasebe, denetim ve mali raporlama gerekliliklerini ortaya koymaktadır:

- Kollektif Şirket, ortak bir ticari unvan altında ticari faaliyette bulunma amacıyla kurulmaktadır. Ortakların ortaklığın borçları için müşterek sınırsız sorumluluğu vardır.
- Komandit Şirket, komanditer ortak adı verilen bazı ortakların iştirak ettileri sermaye oranında ortaklığın borçlarından sorumlu olduğu, komandite ortak denilen diğer ortakların ise sınırsız sorumluluğa sahip olduğu şirkettir.
- Kooperatif şirket, karşılıklı yardım ve teminat ilkesine dayalı olarak kurulmaktadır.
- Limited Şirket, hisseleri halka açık olarak alınıp satılmaz. Limited şirketler genellikle az sayıda ortaşa (asgari iki ve azami 50) ve asgari 5.000 YTL<sup>13</sup> (yaklaşık US\$ 3.700 muadili) sermayeye sahiptir. Limited şirketlerin bir kurul yapısı yoktur ve şirketi yönetim ve temsil etme hakkına sahip müdürler tarafından yönetilirler.
- Anonim Şirket, hisseleri halka açık olarak alınıp satılabilir. Anonim şirketler genellikle çok sayıda hissedara (asgari beş) ve asgari 50.000 YTL (yaklaşık US\$ 37.000 muadili) sermayeye sahiptir. Anonim şirketlerin üniter kurul yapısı (yönetim kurulu veya İdare Meclisi) vardır. Halka açık anonim şirketler, yani borsada hisseleri alınıp satılan şirketler ve 250'den fazla hissedarı olan şirketler, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) gözetimi altındadır. Ekim 2006 itibarıyle, halka açık şirket sayısı 614'tür ve bunların 330'unun hisseleri İMKB'de işlem görmektedir.

Ocak 1995 ila Nisan 2005 tarihleri arasında Türkiye'de 447.296 yeni şirket kurulmuştur.<sup>14</sup> Limited şirketler bu on yılda kurulan tüm yeni şirketlerin %89.3'ünü ve anonim şirketler %6.8'ini oluşturmaktadır.

<sup>11</sup> Değerlendirmenin başlangıcında Hazine, değerlendirmeyi incelemek ve tavsiyeleri uygulamaya koymak amacıyla Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK), Türkiye Serbest Muhasebeciler Birliği (TÜRKMOB), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB), Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Hazine Müsteşarlığı, Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşan bir Ulusal Yürütme Komitesi kurmuştur.

<sup>12</sup> Bu rapor muhasebe, denetim ve mali raporlamaya ilişkin yasal ilkelerin ana hatlarını ortaya koymakta olup bu konulara ilişkin bir giriş yapmaktan öteye gitmemi amaçlamamaktadır. Bu rapor kanunların etrafı yorumunu yapmamaktadır ve okuyuculara yasal tavsiyede bulunmamaktadır.

<sup>13</sup> Türkiye Cumhuriyeti Para Birimi Kanunu No.5083, 1 Ocak 2005'te yürürlüğe girmiş ve Türkiye Cumhuriyetinin önceki para birimi olan Türk Lirasından (TL) altı sıfır silmiş ve Yeni Türk Lirasını (YTL) yaratmıştır. Dolayısıyla, 1 YTL = 1.000.000 TL.

<sup>14</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, 1957'de Ticaret Kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana kurulan yeni şirket sayısı hakkında bilgiye sahip değildi. ROSC ekibi, son on yıldaki bilgilere bakmanın, yeni şirket kurma dinamiklerini değerlendirmede daha yerinde olacağını düşünmüştür.

Ticaret Kanunu (1957), bazı asgari defter tutma şartları getirmekle birlikte, mali tabloların hazırlanması ve yayınlanmasını düzenlememektedir. Kanun, anonim şirketlerin “denetçi”lerine (murakip) ilişkin hükümler içermektedir. Buna göre murakipların sayısı beşten fazla olamamakta ve eğer sayı birden fazla ise Denetim Kurulunu teşkil etmektedirler. Limited şirketlerin, eğer hissedar sayısı 20'den fazla ise bir “denetçi”ye sahip olması gereklidir. Bunların görevi, işlemeleri ve hesapları kontrol etmek suretiyle şirketin işlerini denetlemek olduğundan, , bu “denetçiler”in fonksiyonları, başka yerde anlaşıldığı şekilde (örneğin, AB Şirketler Hukuku Direktifleri) mali tabloların bağımsız denetimine karşılık gelmemektedir. Ayrıca söz konusu atamalar için hiçbir ruhsat, ehliyet veya eğitim şartı yoktur.

**9. Ticaret Kanunu (1957), yönetim kurulu üyelerinin, kusursuz olduklarını kanıtlamadıkları veya hissedarlar mali tabloları doğru olarak onaylamadıkları sürece, mali tabloların doğruluğundan topluca sorumlu olduklarına hükmetmektedir.** Yönetim kurulu üyelerinin hukuki ve cezai sorumlulukları vardır.

**10. Çoğu AB Üye Devletinde halen geçerli olan uygulamaya paralel olarak hissedarların bir şirketin mali tablolarını onaylaması gerekmektedir.** Ticaret Kanunu (1957) yeterli şekilde, yıl sonundan itibaren üç ay içinde şirketin mali tablolarının ve kar dağıtımının hissedarlar kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir.

**11. Halen parlamentoda gözden geçirilmekte olan yeni Ticaret Kanunu Taslağı (“Taslak Kanun”), şirketler kanununu önemli bir biçimde iyileştirecek ve yeni mali raporlama yükümlülükleri getirecektir.** 2000 yılında, Adalet Bakanlığı tarafından atanınan 40 uzmandan oluşan bir Komisyon, yeni bir Ticaret Kanunu hazırlamaya başlamıştır. Taslak Şubat 2005’té tartışılmak üzere yayınlanmıştır. Taslak Kanun’un öngördüğü temel gelişmeler aşağıda özetlenmiştir.

**12. Mali Raporlama Yükümlülükleri:** Taslak Kanun’un 64. Maddesi, KOBİ’ler hariç tüm şirketlerin Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) tarafından yayınlanan Türkiye Muhasebe Standartları (TMS)’ye göre hazırlanmış mali tablo hazırlamalarını gerektirmektedir. TMS, UFRS temelinde hazırlanmış ve UFRS’ye karşılık gelmektedir. KOBİ’ler TMSK tarafından yayınlanan basitleştirilmiş muhasebe standartlarını uygulayabilecek ama tercihleri doğrultusunda TMS’yi de kullanabilecektir. Politika olarak KOBİ’lerin (UFRS gibi) fazla karmaşık mali raporlama zorunluluqlarından muaf tutulması iyi bir uygulamadır ve, tüm şirketlerin UFRS uygulama zorunluluğunun pek yaygın olmadığı, çoğu AB ülkesindeki mevcut uygulamalarla da tutarlılık göstermektedir.

**13. Kanuni Denetim Yükümlülükleri:** Taslak Kanun’un 397 ve 398. maddeleri, tüm şirketlerin, kanunda yetkilendirilen denetçilere veya denetim firmalarına, ISA’ya uygun olarak bağımsız denetim yaptırmasını şart koşmaktadır. Orta ve büyük ölçekli anonim şirketlerin bağımsız bir denetim firması kullanması zorunlu olmakla birlikte, küçük ölçekli anonim şirketler iki münferit denetçiyi, YMM veya SMMM (tanımlar için aşağıdaki 29. paragrafa bakınız), bağımsız denetçi olarak atayabilecektirler. Denetim firmaları her beş yılda bir rotasyona tabi olacak ve müşterilerine yasal ve mali danışmanlık dahil bir takım hizmetleri veremeyeceklerdir. Bu evrensel denetim zorunluluğu 700,000’in üzerindeki şirketin ISA’ya göre denetim yaptırmasını gerektirecektir.

**14. Denetim gerekliliklerinin çerçevesinin belirlenmesinde,** örneğin hangi şirketlerin kanuni denetime tabi olacağıının, daha ayrıntılı bir değerlendirme yapılması gerekebilir. Aynen UFRS’de olduğu gibi, ISA’nın çok sayıda ve/veya uygun olmayan şirket türlerine uygulanması, uyumun mümkün olduğu durumlarda bile, genel uyum sorunlarını da birlikte getirebilmektedir. Denetim

mesleğinin şu anda sunabileceği uygun kalitedeki hizmetlerin daha büyük bir sayıda talep edilmesi halinde, denetimin kalitesinin ve dolayısıyla kamuoyunda denetim mesleğinin güvenilirliğinin korunması amacıyla yoğun eğitim çalışması gerekecektir. Sözkonusu eğitimler Uluslararası Eğitim Standardı 8 ile uyumlu olmalıdır.

**15. Mali Tabloları Sunma ve Yayınlama Gereklikleri:** Taslak Kanun, tüm şirketlerin yıllık mali tablolarını Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na sunmaları (burada kamuya açıklanacaktır), mali tablolarını şirketin web sayfasında, Ticaret Sicili Gazetesi'nde ve iki ulusal gazetedede yayımlamalarını gerektirmektedir.

**16.** Açıklayıcı notlarıyla birlikte tüm mali tabloların ulusal gazetelerde yayınlanması pratik olmayacağından, özet mali tabloların yayınlanması daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Ancak, açıklayıcı notlarıyla birlikte mali tabloların tamamının ya Ticaret Sicili ya da doğrudan (ör. Web sayfası yoluyla) kamuya erişiminin sağlanması, notların (örneğin ilişkili şirket bakiyeleri ve şarta bağlı yükümlülüklerle ilgili bilgilerin) mali tabloların anlaşılabilmesi bakımından gerekli olduğu için çok önemlidir.

**17. Halen ve Taslak Kanun yürürlüğe girene kadar, çeşitli kanunlar ve yönetmelikler mali raporlamayı bölünük bir tarzda düzenlemektedir, bu da çok sayıda tek başına özel maksatlı muhasebe şartına yol açmaktadır.** Kurumsal mali raporlama şartlarının farklı işletmelere uygulanması, Tablo 1'de özetlenmiştir, bu Tablonun Paragraflar 18 ila 21 ile birlikte okunması gereklidir:

Mali Tablolar	Tüzel Kişilik Mali Tabloları	Konsolidé Mali Tablolar
<b>Tüzel kişilikler</b>		
<b>Anonim ve limited şirketler</b>		
Büyük ve orta	Vergi Usul Kanunu ve TDM	Zorunluluk yok
Küçük işletmeler ve tek malikler	Muhasebe Temel Kavramları MSUY'da belirtilmiştir	Zorunluluk yok
Halka açık şirketler	Vergi Usul Kanunu, TDM ve SPK tarafından yayınlanan Tebliğler	SPK tarafından yayınlanan Tebliğler
Bankalar	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından Bankalar Kanunu'na göre yayınlanan Yönetmelikler ve Tebliğler dahilinde özel muhasebe şartları	
Sigorta şirketleri	SGM tarafından yayınlanan Yönetmelikler ve Tebliğler dahilinde özel muhasebe şartları	Zorunluluk yok

***Sekil 1: Kurumsal mali raporlama şartları***

**18. 1950 tarihli Vergi Usul Kanunu ayrıntılı defter tutma şartları getirmiştir.** Vergi Usul Kanunu'na göre kendisine verilen yetkilere dayanarak Maliye Bakanlığı, 1 Ocak 1994'ten itibaren yürürlüğe giren Muhasebe Sistemi Uygulama Yönetmeliği (MSUY)'yi uygulamaya koymuştur. MSUY, bazı temel muhasebe kavramları, bir hesap kodu, ve mali tabloların sunulması için bir format getirmiştir, bunlara yaygın olarak Tek Düzen Muhasebe (TDM) denilmektedir. Bu şartların belirtilen amacı, vergi makamlarına bilgi sağlanması yanı sıra, yeni leasing düzenlemelerinde olduğu gibi, Uluslararası Muhasebe Standartlarına uyumlu bir muhasebe

sistemi kurulmasını sağlamaktır (MSUY ile UFRS arasındaki farkların bir analizi için aşağıdaki Paragraf 53'e bakınız). TDM, bazı iş kuruluşları için değişen muafiyetlerle birlikte, tüm şirketler ve tek malikler için geçerlidir. Örneğin, MSUY'un kapsadığı beş alan<sup>15</sup> içinde, küçük işletmeler ve tek maliklerin yalnızca Basit Muhasebe Kavramlarına, yani basitleştirilmiş raporlama şartlarına, uyması gerekmektedir. Ayrıca, kendi düzenleme kurumlarının gerektirdiği farklı muhasebe şartlarına tabi olan bankalar, sigorta şirketleri, özel mali kurumlar ve mali kiralama şirketleri dahil finansal kuruluşların Vergi Usul Kanunu uyarınca Temel Muhasebe Kavamları, Muhasebe Politikalarının Açıklanması ve Mali Tablo İlkelerine uyması da gereklidir.

**19. 1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanununa göre Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuş ve İMKB'de hisseleri alınıp satılan şirketleri; 250'den fazla hissedarı olan diğer şirketleri, yardım sandıklarını, yatırım fonlarını ve mali aracılık şirketlerini düzenleme yetkisi ile donatılmıştır.** Sermaye Piyasası Kanunu SPK'ya bankalar, sigorta şirketleri, leasing, factoring ve tüketici finansmanı şirketleri hariç, piyasa katılımcılarının raporlama şartlarına uymalarını izleme ve uygulatma sorumluluğu vermiştir.<sup>16</sup> SPK, borsada bulunan ve diğer kamuya açık şirketler tarafından mali bilgilerin yaylanması düzenleyen içerik, standartlar ve ilkeleri ve bunların denetimine ilişkin ilkeleri belirleme, izleme ve uygulatma yetkisine sahiptir. Bu şartlar, vergi bildirim amaçları için Maliye Bakanlığı tarafından TDM'de ve Vergi Usul Kanununda bulunan şartlara ilavedir.

**20. Bankalar ve leasing, factoring ve tüketici finansmanı şirketlerinin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından belirlenen muhasebe şartlarına uygun olarak mali tablolarını hazırlaması ve sunması gerekmektedir.** Kasım 2006'da BDDK bankaların Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) tarafından yayınlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına (TMS) uymasını gerektiren düzenlemeler yayımlanmıştır. Ayrıca, kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde BDDK, bankaların, BDDK'nın düzenleyici kurum olarak talep ettiği tablolara ek olarak, TMS'ya tamamen uyumlu mali tablolar hazırlamasını zorunlu kılmıştır.

**21. Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü (SGM), leasing, factoring, sigorta ve reasürans şirketlerinin düzenlenmesi, gözetimi ve bunların mali raporlama rejiminin belirlenmesinden sorumludur.** Sigorta şirketleri bakımından AB'ye uyan şartların hazırlanması ve uygulamaya konulması, diğer düzenlenen tüzel kişiliklerle aynı hızda ilerlememiştir. Hazine tarafından yakın zamanlarda yayınlanan Tebliğler, muhasebe gerekliliklerini ve sermaye yeterliliği gibi mali yapı düzenlemelerini AB Sigorta Hesapları Direktifile tutarlı şekilde güncelleme hedeflemektedir. Ancak şimdi, büyük ölçüde UFRS'ye "dayalı" mali raporlama standartları geliştirilmektedir. Özellikle, "Sigortacılık Muhasebe Sistemi ve Tanımlarına ilişkin Tebliğ" 2004 yılında kabul edilmiş ve Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. SGM, SPK tarafından 2004 yılında sermaye piyasası katılımcıları için yayınlanan "UFRS tabanlı" muhasebe standartlarını getiren Yönetmeliklerden faydalananmaktadır. Ancak SPK'nın yayınladığı muhasebe standartlarıyla ilgili düzenlemelerde değişiklik yapılması öngördüğünden, SGM'nin çatışma ve tutarsızlıkların önüne geçmek bakımından bu değişiklikleri de dikkate alması gerekmektedir.

**22. Kanun her düzenleyiciye, ikincil mevzuatta kendi yetki alanında bir denetim firmasının bir tüzel kişiliğin denetimini nasıl yapması gerektiğini düzenleme yetkisi vermektedir, bu da bankalar, sigortacılar ve kamuya açık şirketler için benzer fakat farklı**

<sup>15</sup> Bunlar: (1) Temel Muhasebe Kavamları, (2) Muhasebe Politikalarının Açıklanması, (3) Mali Tablo İlkeleri, (4) Mali Tabloların Hazırlanması ve Sunulması, ve (5) Tekdüzen Muhasebe Çerçeve ve Fonksiyonları.

<sup>16</sup> Sermaye Piyasası Kanunu Madde 50, bankalar ve sigorta şirketlerinin denetim gözetimi, muhasebe ve mali tablolar bakımından ve diğer düzenleyici kurumlar tarafından yayınlanan diğer şartlara ilişkin olarak özel şartlara tabi tutmuştur.

**denetim prosedürlerine yol açmaktadır.** Bu da denetim mevzuatında çok parçalılığa sebep olmaktadır. Çeşitli düzenleyiciler tarafından oluşturulan denetim şartları, amaç ve kapsam bakımından topluluk mevzuatındaki şartlardan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Tüzel kişiliklerin mali durumu ve performansını değerlendirme kapsamında denetlenmiş mali tablolara güvenme durumuna gelince, bu farkların dikkate alınması gereklidir. Türkiye'de denetim şartları iki geniş kategoriye ayrılmaktadır; TDM'ye ve Vergi Usul Kanunu'na göre hazırlanan mali tablolardan vergi ve muhasebe denetimi ve düzenlenen tüzel kişiliklerin denetimleri.

- ***Vergi denetimi yapma yetkisi, 1989 yılında kabul edilen Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu (buradan itibaren 3568 Sayılı Kanun)'nda belirlenmiştir.*** Vergi denetimleri:
  - Yeminli Mali Müşavirler (YMM) tarafından yürütüldüğünde, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın (GİB) oldukça itimat ettiği çalışmalarlardır. Bu sonucu destekleyen şu gerçek vardır ki YMM'ler büyük şirketler için TDM ve Vergi Usul Kanunu (VUK)'a göre hazırlanan mali tabloları onaylayabilecek yegane meslek erbabıdır. YMM'lere vergi denetimi yapan kuruluşlar vergi denetiminden muaf olmamakla birlikte, bugüne kadar bu kuruluşların teftişine öncelik verilmemiştir.
  - Aşağıda Bölüm II.B'de gösterildiği gibi, AB Şirketler Hukuku Dördüncü ve Yedinci Direktiflerinin gerektirdiği denetimlerden önemli ölçüde farklıdır. Vergi denetimleri muhasebe denetiminden sonra elde edilen finansal tablolardan TDM ve Vergi Usul Kanunu'na göre revize edilmesidir. Denetimin tanımı SMMM ve YMM'lerin çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikte tanımlanmıştır.<sup>17</sup>

Vergi Usul Kanunu, eğer bir şirket şu iki eşikten birisini aşarsa, vergi tabanlı mali tablolardan bir YMM tarafından denetlenmesini gerektirmektedir: 3 milyon YTL (yaklaşık US\$2.2 milyon) toplam bilanço, ve yıllık net ciro 6 milyon YTL (yaklaşık US\$4.4 milyon). Mali tablolarda bir hata veya hile fark edildiğinde YMM'nin bu hata veya hileyi düzeltmesi gereklidir. Eğer şirket hata veya hileyi düzeltmeyi reddederse, YMM'nin ilgili Devlet kurumlarına bildirmesi gerekmektedir.

- ***Mali sektördeki her düzenleyici kendi yetki alanındaki tüzel kişiliklerin mali tablolarının nasıl denetleneceğine ilişkin farklı şartlar ve kurallar koymaktadır. BDDK bankalar, leasing, factoring ve tüketici finansmanı şirketleri için denetim şartlarını belirlemektedir, öte yandan SPK ise kamuya açık şirketlerin denetim şartlarını belirlemektedir. Hazine, sigorta şirketlerinin denetim şartlarını belirlemektedir.***<sup>18</sup> Bu denetimler aşağıdaki gibi açıklanabilir:
  - Sermaye Piyasası Kanunu (SPKn) Madde 16, SPK tarafından kabul edilen bir bağımsız denetim firmasının, kamuya açık şirketlerin mali tablolardan denetlemesini gerektirmektedir. SPKn Madde 22(d) ise, SPK'nın kamuya açık şirketlerin tüm denetçilerini onaylamasını gerektirmektedir. SPK'nın onayladığı denetim firmalarının tümünün, Serbest Muhasebeciler, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Birliği (TÜRKMOB) tarafından tescil edilmiş olması gereklidir. Onay için kriterler "Sermaye Piyasalarında Denetim İlkeleri"ne ilişkin Tebliğ'de ortaya koymulmuştur. Başka gerekliliklerin yanı sıra, kabul edilmiş denetim firmalarının ortakları, müdürleri ve bağımsız denetçileri daha önce bu denetimleri yapma yetkisi elinden alınmış bir denetim firmasında çalışmadiklarını beyan etmek durumundadır. Ekim 2006 itibariyle, bu denetimleri yapmak için onay almış bulunan 93 firma bulunmaktadır. Haziran 2006'da SPK, SPK'ya tabi şirketlerin denetimini yapacak denetçilerin SPK'nın düzenleyeceği ek bir sınava tabi

<sup>17</sup> Tebliğ 20391, 3 Ocak 1990. 3. bölüm

<sup>18</sup> Diğer düzenlenmiş tüzel kişilikler bu raporda özel olarak analiz edilmemiştir.

tutulmasına dair yeni bir yönetmelik çıkarmıştır. Bu sınav TÜRMOB'un SMMM ve YMM ruhsatlarının yerini almamalı, Taslak Kanun ve 3568 Sayılı Kanun gereğince TÜRMOB'un ruhsatlandırmasına ek olmalıdır.

- Bankacılık Kanunu (2005) Madde 15, 33 ve 39, hissedarlara sunulan mali tabloların BDDK tarafından kabul verilen bağımsız bir denetim firması tarafından denetlenmesini gerektirmektedir. BDDK, bağımsız denetçilerin ve denetim ortaklarının, şirket dış denetimi yapma yetkilerinin, Türk veya yabancı otoriteler tarafından elliinden alınmadığını ve daha önce bu tür bir izin iptaline yol açacak bir denetim faaliyetinde bulunmadıklarını beyan etmelerini istemektedir. BDDK, Merkez Bankası ve TÜRMOB'a danışarak, bir bankanın denetimini yapmak için bir firmanın karşılaşması gereken kriterleri belirlemekten sorumludur.<sup>19</sup> Halen, banka denetimini yapmaya yetkili 341 firma vardır, ancak dört ila beş firmalık bir grup sektöré hakimdir.
- Sigorta Denetim Kanunu No.7397 Madde 39, sigorta şirketlerinin denetimini yapabilmek için uygulayıcılar, bireyler ve firmaların Hazine'den onay alması gerektiğini belirtmektedir. Sigorta şirketlerinin bağımsız denetimlerini yapmak için onayın ayrıntılı şartları, Eylül 2003 tarihli "Sigorta ve Reasürans Şirketlerinin Bağımsız Denetimin Yapılmasına İlişkin" ve "Sigortacılık Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin" yönetmeliklerde belirtilmektedir. Halen, sigorta şirketlerinin denetimini yapmaya yetkili 40 firma vardır.<sup>20</sup>

Bu bölümün yaklaşım, örtüşme ve kaynakların verimsiz kullanımına yol açmakta ve bunun uygulatmadada beceri sahibi bireylerin mevcudiyeti ve teknik kapasitesi bakımından ilave etkileri de olmaktadır. İlaveten, halen yürürlükte olan şekilde denetim firması onay süreci, bir denetim başarısızlığı durumunda düzenleyicileri önemli risk ile yüz yüze bırakmaktadır. Denetim firması onay süreci, teknik kapasiteden ziyade yapısal birleşim üzerine odaklanmaktadır. Örneğin, onay süreci, bir denetim firmasının başvuru dosyasının incelenmesi ve düzenleyici kurum personelinin bir gün içinde yapılan kısa saha ziyaretini içermektedir. İncelemenin kapsamı, ve inceleyicilerin uzmanlığı bu alanda ortaya çıkan uygulamaların gerisinde kalmaktadır.

**23. BDDK ve Hazine, düzenleyiciler ve dış denetçiler arasındaki ilişkiye dair uluslararası tanınmış iyi uygulamaların bazlarını uygulamaya koymuştur.** Düzenleyicilerin, dış denetçilerin işini değişen derecelerde kontrol ettiklerine dair delil vardır. Örneğin, denetçilerin iç kontrol ve risk yönetimi hakkında rapor vermesi gereklidir, bunlar bir banka veya sigorta şirketinin işinin sürekliliğini etkileyebilecek hususlardır. Bankaların basiretli denetlenmesinin bir parçası olarak BDDK denetlenmiş mali tablolardaki rakamların bankalar tarafından basiretli yönetim amaçları için sunulan tekbiçim raporlama paketindeki rakamlarla aynı olduğunu doğrulamaktadır. İlaveten BDDK, denetlenmiş mali tablolardaki çeşitli maddeleri tartışmak üzere denetim firmalarıyla düzenli olarak toplantılar yapmaktadır. Ancak ROSC ekibi, UFRS'yi benimsemek için başlatılan hareketi dikkate alarak, uygun şekilde düzenlenmiş bir çerçevede, dış denetçilerin işlerini daha etkin şekilde kontrol etme fırsatları olduğunu görmektedir. Basel Bankacılık Denetim Komitesi ve Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB), bankacılık gözetmenleri ve bankaların dış denetçileri arasındaki ilişkiyi düzenleyen müşterek bir kılavuzluk sağlamıştır, ki bu BDDK ve Hazine tarafından çerçeve olarak kullanılabilir.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Denetim firmasının TÜRMOB tarafından tescil edilmiş olması gereklidir.

<sup>20</sup> Bankaların ve sigorta şirketlerinin denetimlerini yapmaya yetkili denetim firmaları arasında büyük bir örtüşme vardır. Sigorta şirketlerinin denetimini yapmak için izin başvurusunda bulunan firmaların BDDK ve/veya SPK tarafından banka ve/veya şirket denetimi yapma onaylarının bulunması gereklidir.

<sup>21</sup> Basel Bankacılık Denetim Komitesi (BCBS), 2002, *Bankacılık denetimcileri ve bankaların harici denetçileri arasındaki ilişki*, BIS. Bu aynı zamanda IAASB tarafından da Uluslararası Denetim Uygulama Bildirisi (IASB) 1004'te yayımlanmıştır.

24. **Düzenlenlemelere tabi tüzel kişilikler istisna olmak üzere, Türkiye'deki paydaşların şirket mali tablolarına erişimi bulunmamaktadır.** Şirketlerin, kamuya açıklamak amacıyla, denetlenmiş tüzel kişilik ve konsolide mali tablo vermelerine ilişkin genel bir zorunluluk yoktur. Bu, topluluk mütkesebatıyla uyumlu değildir, mütkesebat bir şirketin kendi mali tablolarını denetçinin raporu (geçerli hallerde) ile birlikte bir "sicil makamına" (Türkiye'de Ticaret Sicili) vermesini şart koymaktadır, sicil makamının da bilgileri kamuya açıklaması gerekmektedir.<sup>22</sup> Bu durum kullanıcıların karar verme yeteneğini azaltmaktadır ve sonuç olarak kaynak kullanımını tahrif etmektedir. Daha önce bahsedildiği gibi, bu hususlar Taslak Kanun'la çözüme ulaştırılacaktır.

25. **Düzenlenmiş tüzel kişiliklerin mali tablolarının yayınlanması zorunluluğu vardır:**

- Bankaların yıllık mali tablolarının basılı ve elektronik versiyonlarını denetçi raporu ile birlikte, yıl sonundan itibaren dört ay içinde BDDK'ya ve Türkiye Bankalar Birliği'ne vermesi gereklidir.<sup>23</sup> Bankalar ayrıca, solo ara dönem mali tablolarını 45 gün, konsolide ara dönem mali tablolarını da 75 gün içerisinde sunmak zorundadır. Ayrıca bu tabloların tüm açıklayıcı notlarıyla birlikte Ticaret Sicili Gazetesi'nde ve kısaltılmış bir versiyonunun Resmi Gazete'de yayılması gereklidir. Mali tablolar Türkiye Bankalar Birliği'nin web-sitesinde de yayınlanmaktadır. Bunun yanı sıra, bankaların mali tablolarını kendi web sitelerinde de yaynlaması desteklenmektedir.

Bankaların Mali Tabloları	Yıllık (Denetlenmiş)	Ara Dönem (Denetlenmiş)	
		Konsolide	Solo
Bilanço Gelir Tablosu Nakit Akım Tablosu Özkaynak Değişim Tablosu	Yıl sonundan itibaren 4 ay içinde	Dönem sonundan itibaren 75 gün içinde	Dönem sonundan itibaren 45 gün içinde
Kar Dağıtım Tablosu		-	-

*Şekil 2: Bankalar için teslim son tarihleri*

- Sigorta ve reasürans şirketleri, bilançoları ve gelir tablolarını, genel kurulun onayından itibaren bir ay içinde iki günlük gazetede yayılması gereklidir.
- Kamuya açık şirketler, üç aylık, altı aylık ve yıllık mali tablolarını SPK'ya sunmak zorundadır. SPK halen elektronik imza kullanımını öngören ve mali bilgilerin teslim edilmesini kolaylaştıracak bir sistem geliştirmektedir. Mali tablolar Borsa Bültenlerinde de yayınlanmaktadır. Ayrıca, şirketlerin kendi mali tablolarını kendi web sayfalarında yaynlamaları teşvik edilmektedir. SPK'nın koymuş olduğu son tarihler aşağıdaki gibidir:

Mali Tablolar	Yıllık	İlk Uygulama	Ara Dönem
<b>Tüzel kişilik</b>			
- <b>denetlenmiş / inceleme</b>	Yıl sonundan itibaren 10 hafta içinde	Yıl sonundan itibaren 12 hafta içinde	Dönem sonundan itibaren altı hafta içinde
- <b>denetlenmemiş</b>	Uygulanmaz	Uygulanmaz	Dönem sonundan itibaren dört hafta içinde

<sup>22</sup> Bakınız AB Dördüncü Şirketler Hukuku Direktifi Madde 47, AB Yedinci Şirketler Hukuku Direktifi Madde 38 ve AB Birinci Şirketler Hukuku Direktifi Madde 3.

<sup>23</sup> Bankalar üç aylık ve altı aylık mali tablolarını da teslim etmeye yükümlüdür.

<b>Konsolide</b>			
- <b>denetlenmiş / incelenmiş</b>	Yıl sonundan itibaren 14 hafta içinde	Yıl sonundan itibaren 16 hafta içinde	Dönem sonundan itibaren 10 hafta içinde
- <b>denetlenmemiş</b>	Uygulanmaz	Uygulanmaz	Dönem sonundan itibaren 8 hafta içinde

*Şekil 3: Halka açık şirketler için teslim son tarihleri*

26. Yukarıda bahsi geçen bölümük yaklaşım ve tutarsızlıklar Taslak Kanun'un uygulanması ve bir çok düzenleyici kurumun TMS ve ISA'yı benimsemesiyle giderilecektir. Ancak, Taslak Kanun halen yürürlüğe girmemiştir; yürürlüğe girmesinin gecikmesi, mali raporlamada halen uygulamada olan bölümük gerekliliklerin yarattığı karışık durumun uzamasına sebep olacakır. Türkiye'deki kanun koyucuların önemli önceliği Taslak Kanun'un bir an önce yürürlüğe girmesi olmalıdır.

27. Taslak Kanun'un yürürlüğe girmesi ve TMS'nin uygulanmasını gerektiren diğer düzenlemeye değişikliklerinin devreye girmesinden sonra, yeni düzenlemelerin başarılı bir şekilde uygulanmasında ciddi zorluklar olacaktır. Bu hem muhasebe ve denetim mesleği hem de gözetim ve uygulatmadan sorumlu düzenleyici kurumlar için zorlu bir süreç olacaktır. Bu zorluklarla başa çıkmak tüm paydaşların kararlı çabalarıyla mümkün olacaktır; eğitim ve öğretim başarılı ve sürdürülebilir bir uygulama için anahtar olacaktır.

## B. Meslek

28. **Türkiye'de belirgin şekilde tanımlanmış örgütsel yapısı olan ve kuruluşu 19. yüzyıla dayanan son derece yerleşik bir muhasebecilik mesleği bulunmaktadır.** Bu nedenle, muhasebecilik hizmetlerinin sağlanması, 1942'de Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneği (TMUD) kurulmasından öncesine dayanmaktadır. Bu gönüllü özel kuruluşun hiçbir resmi yasal tanınmışlığı veya yasal gücü yoktur ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) üyesidir. UFRS ve ISA konulu bir takım eğitimlerin haricinde TMUD bu ROSC çalışmasının kapsamındaki diğer temel alanlarda aktif değildir. 1989 yılında 3568 Sayılı Kanun, muhasebecilik mesleğine yasal tanıma getirmiştir, ehliyet şartlarını belirlemiştir, meslegenin örgütsel yapısını düzenlemiştir. Örgütsel yapı iki farklı Oda tarafından desteklenmektedir: Serbest Muhasebeciler ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası ve Yeminli Mali Müşavirler Odası, ikisi birlikte TÜRMOB'u oluşturmaktadır. TÜRMOB, yerel odaların ulusal şemsiye kuruluşudur ve mesleki denetim ruhsatları ve SM'lere (bkz. Bir sonraki paragraf) ruhsat vermeye ve mesleki standartları belirlemeye yetkili yegane kuruluştur. TÜRMOB, IFAC üyesidir ve iyi imkanlara sahip bir meslek örgütüdür<sup>24</sup>.

29. **Türkiye'de muhasebecilik hizmetleri, yasal düzenlemeye tabi bir faaliyettir.** 3568 Sayılı Kanun, mesleği üç grup halinde kademeleştirmiştir ve her bir gruba ruhsat için farklı eğitim şartları ve izin verilen özgün faaliyetler belirlemiştir:

- SM'ler, bunların sayısı halen 30.000, defter tutma hizmetleri sağlar, mali tabloları ve vergi beyannamelerini hazırlar. Denetim yapamazlar.

<sup>24</sup> Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter ve Haznedarın hepsi İcra Kurulu üyeleriidir. Onları tamamlayan 90 tam zamanlı personel, büyük, modern ve iyi döşenmiş bir mekanda çalışmaktadır. TÜRMOB'un yıllık geliri 2004 yılında yaklaşık 15 milyon YTL idi (yaklaşık US\$11 milyon muadili), ki bunu münferit odaların yüzde gelir tabanlı ücretlerinden ve ruhsat verme, eğitim kursları ve yayınlardan elde etmektedir.

- SMMM'ler, sayıları 31.000'dir, genel denetim yapabilirler ancak vergi denetimi yapamazlar ve SM'ler tarafından sunulan tüm hizmetlere ek olarak danışmanlık hizmeti verebilirler.
- YMM'ler, sayıları 3.500'dür, defter tutma dışında SMMM'lerin sağladığı tüm hizmetlere ilaveten, vergi denetimi yapabilirler ve vergi mali tablolarını ve vergi beyanlarını "onaylayabilirler". YMM'ler onayladıkları mali tablolardaki hata ve yanlış beyanlardan denetlenen şirkete birlikte müteselsilen sorumludurlar.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı, TÜRMOB'un da katkısı ile, zorunlu asgari denetim ücret seviyelerini belirlemektedir.

**30. ISA'ya göre yapılan genel maksath denetim ile vergi amaçlı yapılan denetim arasında farklar bulunmaktadır.** Yürürlüğe girdiği zaman taslak kanun TÜRMOB üyeleri tarafından yapılacak olan genel maksatlı denetim talebini artıracaktır. Bu bağlamda mesleğin pazarın yüksek kaliteli mali raporlama ihtiyacını karşılayabilecek şekilde yeniden düzenlenmesi bakımından bu iki yaklaşım arasındaki farkların, bunların gerektirdiği uzmanlık, bilgi ve faaliyetlerin iyi anlaşılması önem taşımaktadır. Mesleğin, artan genel maksatlı bağımsız denetim ihtiyacını karşılayabilmesi için güçlendirilmesi gerekmektedir.

**31. TÜRMOB mesleğin büyüyen teknik ve karmaşık taleplerine yetişmek durumundadır.** Dış denetim yapan denetim firmalarından oluşan bir odak grubu olan Bağımsız Denetçiler Birliği (BDB)'nin bankacılık ve teknik komiteleri, meslek tarafından UFRS ve ISA'ya ilişkin uygulama hususlarında düzenleme organları irtibat için kullanılmaktadır. BDB herhangi bir yasal tanınma veya yetkiye sahip değildir ancak son zamanlarda hiperenflasyon muhasebesinin Türkiye'de 2005 yılı UFRS mali tablolarında da halen gerekli olup olmadığı konusuna ilişkin olarak mesleğin görüşlerini çeşitli düzenleyici kurumlara bildirmiştir. Düzenleyiciler ve uygulayıcılar arasında böyle diyalog olumlu olup, müşteriye özgü görüşmelerle desteklenmeye birebirlikte, TÜRMOB'un eğer dış denetime daha fazla odaklanmak istiyorsa, duruşunu yükseltme fırsatı mevcuttur.

**32. Türkiye'de meslek, bazı bakımlardan kendi kendini düzenleyicidir. Bankalar, sigorta şirketleri ve halka açık şirketlerin denetiminde çeşitli seviyelerde dügenleme ve gözetim bulunmaktadır (bkz. Bölüm II.E Muhasebe ve Denetim Standartlarını Uygulatma).** Örneğin, düzenleyiciler yukarıda paragraf 22'de açıklandığı gibi harici denetçileri onaylama yetkisine sahiptir. Yakın geçmişte IFAC için TÜRMOB'un yaptığı öz değerlendirmesine göre TÜRMOB IFAC Üyelik Yükümlülük Bildirisi (Statements of Membership Obligations – SMO)<sup>25</sup>'ne uyumludur. Ancak bu bölümük yaklaşım, denetim mesleğini kamu menfaatini korumak amacıyla kamu gözetimine tabi tutan ve denetim mesleğinin kamu yararını korumak için kamu gözetimine tabi olmasını gerektiren yeni AB Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifi'nin gerisinde kalmaktadır. Bağımsız bir kamu gözetim sisteminin, TÜRMOB'un yasal denetçileri ve denetim firmalarını onaylama ve tescil, etik standartlarının kabulü, denetim firmaları ve denetim uygulamalarının iç kalite kontrolü, sürekli eğitim, kalite güvence, ve tahkikat ve disiplin faaliyetlerini takip etmesi gereklidir. Türkiye'de böyle bir kamu gözetim sisteminin kurulması halen değerlendirilmektedir..

## C. Mesleki Öğretim ve Eğitim

---

<sup>25</sup> IFAC SMO'ları IFAC üyelerine bunların şahsi üyelerinin yüksek kalite performansını temin etmesini desteklemekte kullanılan göstergelerdir. Bunlar SMO1, *Kalite Güvencesi*'ni de içermektedir.

**33.** Türkiye'de güçlü bir muhasebecilik öğretim ve eğitim geleneği vardır. Ancak, UFRS, ISA'nın karmaşaklılığı ve topluluk müttesebatının şartları dikkate alındığında, mesleğin genişletilmiş bir öğretim ve eğitimden geçmesi gerekecektir. Başlangıçta, TÜRMOB'un öğretim programı büyük ölçüde, her ne kadar TÜRMOB'un UFRS ve ISA'yı benimseme taahhütleri olsa da, geleneksel Türk vergi beyan ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde tasarlanmıştır. Bu, geçmişte, şirketlerin TMS/UFRS kullanmaları veya ISA'ya göre denetim yaptırmaları kanunen zorunlu olmadığından anlaşılabilir bir durumdur; Taslak Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra bu konuda değişiklikler olacaktır. Bu nedenle, mevcut ders programının Taslak Kanun'un getireceği yenilikleri, ve özellikle Türkiye Muhasebe Standartları, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları ve Uluslararası Denetim Standartlarını dikkate almak suretiyle gözden geçirilmesi gerekebilir.

**34.** İş dünyası, hazırlayıcılar ve denetçiler, üniversitelerdeki muhasebe öğretiminin değişen iş ortamının taleplerine ayak uydurmadığını belirtmiştir. Türk Yüksek Öğretim Kurulu üniversite lisans ve lisansüstü programlarını düzenlemektedir. Hazırlayıcılar ve denetçiler, üniversite mezunlarının UFRS, ISA veya meslek ahlaki hakkında sınırlı bilgiye sahip olduğunu söylemiştir. Bazı üniversitelerin programlarına UFRS konusunu dahil etmiş olmalarına ve denetim firmalarının bünyelerine tutarlı bir şekilde bu üniversitelerin mezunlarını kattıklarına rağmen, çoğu üniversite ve meslek okulunun muhasebe derslerinin içeriğini mezunlara mesleğe giriş için temel bilgiyi sağlayacak şekilde modernize etmesi gereklidir.

**35.** Yedi kişilik TÜRMOB Sınav Komisyonu, Türkiye'de stajyer muhasebeciler için sınav programını yönetmekte ve kontrol etmektedir. İki üye Maliye Bakanlığını temsil etmektedir, üç üye, Türk Yüksek Öğretim Kurulu tarafından önerilen beş aday arasından seçilmektedir, ve Maliye Bakanlığı kalan iki üyesi, TÜRMOB'un gösterdiği dört aday arasından seçmektedir. TÜRMOB'un halen Türkiye genelindeki odalara bağlı yaklaşık 12.000 kayıtlı stajyeri bulunmaktadır.

**36.** Mesleki ruhsat için üç seviyeli eğitim şartı vardır ancak bunlar hali hazırda, genel maksatlı mali tabloların yasal denetimini yapmak için meslek erbabının geliştirilmesine ilişkin olarak AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifinde ana hatları verilen tüm amaçları gerçekleştiremeyeilmektedir. TÜRMOB verdiği üç tür mesleki muhasebe ehliyetine ilişkin olarak aşağıdaki şartları belirlemiştir :

- SM ruhsatı almak için, adayların bir meslek mensubunun doğrudan gözetimi altında uygulamalı staj dönemini başarıyla tamamlaması gerekmektedir. Gerekli staj süresi meslek lisesi mezunları için altı yıl, iki yıllık meslek yüksek okulu mezunları için dört yıl ve Ekonomi, Hukuk ve Yönetim lisans diploması (BA) sahipleri için iki yıldır. Uygulamalı eğitim, 3568 Sayılı Kanun'ın gereklerinin uygulanması, TDM ve Vergi Usul Kanunu altında ilgili muhasebe yönetmelikleri, sosyal güvenlik kanunu vs.yi kapsammalıdır.
- SMMM ruhsatı almak için, adayların (i) Hukuk, Ekonomi, İş İdaresi, Muhasebe, Bankacılık, Kamu Yönetimi veya Siyasal Bilimlerde en az lisans veya lisans üstü diplomasına sahip olması, (ii) SMMM programına giriş sınavını geçmesi; (iii) bir SMMM veya YMM'nin doğrudan gözetimi altında iki yıllık staj yapması; stajın UFRS,ISA, 3568 Sayılı Kanun'un gerektirdikleri, Tek Düzen ve VUK'un getirdiği muhasebe düzenlemeleri , sosyal güvenlik kanunu, vs... gibi konuları kapsaması gerekmektedir; (iv) SMMM sınavlarını geçmesi; ve (v) nihayet TÜRMOB tarafından SMMM olarak onaylanması gerekmektedir.

- YMM ruhsat şartları şunlardır: (i) bir SMMM olarak 10 yıllık iş deneyimi, (ii) TÜRMOB tarafından yapılan ilave sınavların başarıyla tamamlaması, ve (iii) TÜRMOB tarafından YMM olarak onaylanması.

SMMM ruhsatı vermek için Sekizinci Direktif'te yer alan zorunluluklara benzer şartlar öngörülmüştür, ancak Sekizinci Direktif ile kısmi bir uyum söz konusudur – örneğin AB'deki staj zorunluluğu üç yıldır. TÜRMOB, tüm konuların yer olmasını teminen, sınav içeriğini Sekizinci Direktif'te yer alan konu listeleriyle karşılaştırmıştır. TÜRMOB, ruhsat gerekliliklerinin standarlara uygun oldumasını sağlamak için Sekizinci Direktif ve IFAC'ın UES gereklilikleriyle karşılaştırmaya devam etmelidir.

Halen, Maliye Bakanlığı memurları ve akademisyenler için istisnai politikalar mevcuttur ve bunlar Sekizinci Direktif ile uyumlu değildir. TÜRMOB'un bir vergi müfettişi olarak veya bir akademisyen olarak asgari sekiz yıl hizmeti olanları denetçi olarak ruhsatlandırmak için yaptığı mesleki sınavlardan muaf tutmaya ilişkin uygulamasının gözden geçirilmesi gereklidir.

TÜRMOB hem stajyerlerine hem de mevcut üyelerine UFRS ve ISA eğitimleri sağlamaktadır. Ancak, ROSC ekibi iş dünyasının mensupları, hazırlayıcılar ve denetçiler arasında, TÜRMOB'un öğretim ve eğitim şartlarının tamamlanmasının, yeni muhasebecilere UFRS ve ISA'ya uygun olarak mali tablo hazırlama veya denetleme becerisini kazandırmadığı algısının olduğunu tespit etmiştir. Kısa vadede, harici denetim yapan büyük ve yerleşik firmaların denetçi stajyerlerine UFRS ve ISA eğitimi şirket içinde verilmektedir.

**37. Muhasebeci ve denetçilerin, AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifine uygun olarak yeterli teorik bilgi, mesleki beceri ve değerleri teminen, resmi bir sürekli mesleki gelişime ihtiyacı olduğu açıktır.** Bu ömür boyu öğrenmeye adanma şartı IFAC'ın IES 7, Sürekli Mesleki Gelişim (SMG)'de belirtilmektedir. TÜRMOB'un üyeleri zorunlu bir SMG'ye tabidir, Birliğin temel öğretim ve eğitimden sorumlu bölüm olsan TESMER, yıl boyunca üyeler için bir dizi kurslar örgütlemekte ve sunmaktadır. UFRS ve ISA'nın içerdeği karmaşıklıklar ve gerektirdiği derinlemesine bilgiler, tutarlı ve etkin bir SMG şartını bir zorunluk haline getirmektedir. TÜRMOB bu ihtiyacı kabul etmekte ve üyeleri için UFRS ve ISA konusunda kapsamlı bir SMG eğitim fırsatları sunacağını belirtmiştir.

#### **D. Muhasebe ve Denetim Standartlarını Belirleme**

**38. Vergi Usul Kanunu halen, borsa şirketleri ve bankalar dahil mali kurumlar için bazı muafiyetlerle birlikte, Türkiye'de tüm tüzel kişilikler için muhasebe düzenlemelerinin yetki temeliidir.** Gelir İdaresi Başkanlığı, vergi toplayan olarak devletin ihtiyaçlarını karşılamak üzere yasal olarak zorunlu muhasebe gerekliliklerini tasarlamaktadır. Bu gereklilikler, karar verme amacıyla genel amaçlı mali tabloları kullanan yerel ve uluslararası düzeyde diğer bazı kullanıcı gruplarının ihtiyaçlarını karşılamamaktadır.

**39. Sermaye Piyasası Kanunu, SPK'ya, bankalar ve sigorta şirketleri hariç olmak üzere, IMKB'ye kote şirketler, 250'den fazla hissedarı olan şirketler, ortak fonlar, yatırım fonları ve finansal aracılık kuruluşları için muhasebe ve denetim standartlarını belirleme yetkisi vermektedir.** SPK, geçmişte, muhasebe şartlarını piyasada algılanan ihtiyaç temelinde yürürlüğe koymustur – taslak düzenlemeler tüm ilgili tarafların görüşü alınarak ve yürürlüğe konulmadan önce yorumların alınması için internette yayılacak suretiyle hazırlanmaktadır. Düzenlemeler Tebliğ şeklinde yayınlanmaktadır. Muhasebe standartlarına ilişkin yayınlanan en son Tebliğ Seri no.XI/25 1 Ocak 2005'ten itibaren geçerli olup, piyasa katılımcılarının muhasebe standartlarını UFRS'ye "muadil" düzeye yükselmesini amaçlamaktadır. (Bakınız aşağıdaki 54.

Paragraf). SPK aynı zamanda, 31 Aralık 2003'ten itibaren sona eren mali dönemler için "tam UFRS"nin erkenden benimsenmesine de izin vermiştir. SPK halen yapmış olduğu muhasebe düzenlemelerinin UFRS'ye uyumunu inceleyen bir çalışma yapmaktadır.

**40. Bankacılık Kanunu (2005) BDDK'ya kendi denetimi altındaki tüm bankalar için geçerli muhasebe ve denetim standartlarını belirleme yetkisi vermiştir.** BDDK, Kasım 2006'da bankalara TMSK tarafından yayınlanan TMS'yi uygulama zorunluluğu getiren düzenlemeleri yürürlüğe koymustur. Bankalar, düzenleyici amaçlarla, mali iştiraklerin konsolidasyonunu yapmakla yükümlüdür. Ayrıca BDDK, kurumsal yönetim ilkeleri kapsamında, kendisinin düzenleyici amaçlarla talep ettiği mali tablolara ek olarak, bankaların TMS ile tam uyumlu mali tablo hazırlamalarını zorunlu hale getirmiştir.

**41. Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, sınırlı kendi kendini düzenleme sorumluluğuna sahip bir endüstri Derneği olan Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği ile işbirliği halinde, sigorta şirketleri için muhasebe standartlarını belirlemektedir.** Yukarıdaki 1 ve 40. paragraflarda varılan sonuçlar SGM için de geçerlidir.

**42. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) ulusal muhasebe standartlarını geliştirmek üzere mali ve idari özerkliğe sahip bir kamu kuruluşu olarak faaliyetlerine 2002'de başlamıştır.** Bu standartlar, BDDK, SPK ve Hazine (SGM) tarafından geliştirilmiş olan standartların yerini alacaktır. TMSK'da da temsil edilen SPK ve Hazine de düzenlemelere tabi işletmelerde tutarlı ve karşılaştırılabilir bir mali raporlama sağlanması bakımından, bu standartları benimseyecektir. BDDK TMS'yi Kasım 2006'da benimsemiştir. Yayınlanan yeni düzenlemeler için lütfen 55. paragrafa bakınız.

**43.** TMSK yönetim kurulu şu kurumları temsil eden dokuz üyeden oluşmaktadır: (1) Maliye Bakanlığı, (2) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, (3) Yüksek Öğretim Kurulu, (4) Hazine Müsteşarlığı, (5) SPK, (6) BDDK, (7) TOBB, (8) bir serbest muhasebeci ve (9) TÜRMOB'dan bir yeminli mali müşavir. Kurul'un üyeleri Türkiye'de mali rapormanın kalitesinin yükseltilmesinde ortak menfaati olan bir dizi kurum ve makamdan seçilmektedir. Yukarıdaki listedeki son iki üye, uygulama deneyimlerinin mali raporlama yapanlar tarafından kabul edilecek, benimsenecek ve anlaşılacak standartların geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasında kritik önem taşıması bakımından, mali tabloların kullanıcıları ve hazırlayıcılarını temsil etmelidir. Kurul komitelerinde muhasebe standartlarının benimsenmesinden önce standartları gözden geçirmek üzere bazı mali tablo hazırlayıcı ve kullanıcıları da yer almaktadır.

**44.** TMSK, kısmi olarak Maliye Bakanlığı'nın kendisine ayırdığı bütçe payı, kısmi olarak da TÜRMOB'un gelirinin yüzde ikisi ile finanse edilmektedir. Halen görevini ve sorumluluklarını, fonksiyonlarını ve amaçlarını ortaya koyan sağlam bir yasama desteği yoktur ve halen, Sermaye Piyasası Kanunundaki tek bir ek madde ile desteklenmektedir. Taslak Kanun'un uygulanmaya başlanmasından sonra, TMSK Türkiye'de muhasebe standartlarını belirlemeye yetkili tek organ olacaktır. Yakın geçmişte, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, mevcut tüm UFRS ve UMS'lere karşılık gelen tam set bir Türkiye Muhasebe Standartları (TMS)'yi yayımlamıştır. Başlangıçta taslak olarak yayınlanan ve UMS 32 ile UMS 39'a karşılık gelen TAS'lar da yakın zaman önce benimsenmiştir.

**45. Türkiye'de muhasebe standartlarının ortaya konulmasındaki bütüncül yaklaşım, denetim standartlarının konulmasında tekrarlanmamaktadır; düzenleyici kurumların kendilerine bağlı kuruluşlar bakımından bu standartları belirleme yetki bulunmaktadır..** Denetim standartlarının konusundaki bu bölümük yaklaşım hem verimsiz hem de beyan ve şeffaflığı tüm piyasa katılımcılarının kullanabileceği kamu mali olarak görünen ortak bir platformun

yaratılmasına katkısı yoktur. Türkiye'de özel sektör denetimindeki düzenleme yaklaşımı, uzmanlaşmış kurumların her birinin farklı yükümlülükler geliştirdiği bir yaklaşımındır. Kurumlar arası görevlendirme mekanizmalarının da yokluğu ile bu düzen, kurumların personellerinin uzmanlığının gelişmesi yönündeki çabalarını da engellemekte ve verimsiz bir şekilde görevlerin mükerrer yapılmasına neden olmaktadır.

- *SPK, halka açık şirketler ve diğer sermaye piyasası kurumları için, Sermaye Piyasası Kanunu Madde 22'ye göre bağımsız denetim şartlarına ilişkin ilkeleri belirlemeye yetkilidir.* SPK, ISA'yla tamamen uyumlu bağımsız denetim standartlarının uygulanmasını zorunlu tutmaktadır.
- *Bankacılık Kanunu (2005)'in 15., 33. ve 39. Maddelerine göre BDDK bankalar için denetim koşullarını belirlemektedir.* BDDK, denetimlerde 'ISA'ya paralel' standartların uygulanmasını öngören bir düzenleme hazırlamıştır.
- *Sigorta şirketlerinin denetimine ilişkin şartlar Hazine tarafından yayınlanan tebliğler vasıtasyla konulmaktadır.*

Ayrıca, BDDK, SPK, ve Hazine'nin denetim konularıyla ilgilenen daireleri, ISA konusunda az bir uygulama deneyimine sahiptir. Kurum personeli üniversiteden sonra işe alınmakta ve düzenleyici kurumların yüksek kaliteli iç eğitiminden geçmektedir. Ancak, içinde geliştirilen uzmanlığı sektörden ve/veya muhasebe endüstrisinden personel ile destekleyememek, personelin sonraki gelişimine mani olmaktadır. Bu konu, uluslararası uygulamaya da uygun olarak, personele düzenleyici kesimde ve muhasebe endüstrisinde hem yurt içi hem de yurt dışında burs sağlayarak ve geçici görevlere göndererek ve düzenleyici kesim ve muhasebe endüstrisinden personeli geçici görevle kurumda çalıştırarak çözülebilir.

46. **Türkiye Denetim Standartları Kurulu (TÜDESK)'ın ulusal denetim standartlarını oluşturma göreviyle kurulması, denetim standartlarının belirlenmesinin tek bir elden yapılmış çabalarını göstermektedir.** TÜDESK, IFAC lisanslama anlaşmasına uygun olarak ISA tercümelerini tamamlamış ve halen IFAC Etik Kuralları'nın tercüme çalışmalarını yürütmektedir. ISA'nın 2002 tercümeleri 2004 yılına göre güncellenmiştir; TÜDESK tercümeleri 2006'ya göre güncelleme aşamasındadır. 15 kişilik TÜDESK Kurulu üretilerek ulusal denetim standartlarının ISA'ya uyumlu olması için çeşitli komiteler oluşturmuştur.

#### E. Muhasebe ve Denetim Standartlarını Uygulatma

47. **Muhasebe standartlarını düzenleme sorumluluğunun parçalı halini yansıtmak suretiyle, muhasebe standartlarını belirleme yetkisine sahip kurumların her biri aynı zamanda standartlara uyumu izlemekte ve uygulamayı gözetim altında tutmaktadır.** Kendi yetki alanlarında geçerli muhasebe standartlarının uygulanılmasından sorumlu düzenleyiciler Vergi Usul Kanunu için Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), banka ve diğer finans kurumları düzenlemeleri için BDDK, halka açık şirketler için SPK, ve sigorta şirketleri için Hazine'dir. TÜRMOB, mesleki ahlak standartları çerçevesinde, üyelerine denetledikleri şirketlerde ilgili muhasebe standartlarının uygulandığını kontrol etme yükümlülüğü getirmiştir.

48. **Muhasebe ve denetim standartlarının düzenlenmesi ve uygulanması Vergi Usul Kanunu'yla ilişkili olmaları bakımından, Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) içindeki iki departmandan biri tarafından yerine getirilmektedir.** 3568 Sayılı Kanun kapsamında denetim şartlarının ve TDM ve Vergi Usul Kanununda belirtilen muhasebe şartlarının uygulamaya konulması, GİB tarafından yapılmaktadır. Bu departman 25 kişiyi istihdam etmektedir; bu kişiler Vergi Müfettişlerinden farklıdır ve devlet bütçesinden finanse edilmektedir. Düzenlemedeki prosedürlere ve ilkelere uymak zorunludur. Hazırlayıcılar ve

denetçiler tarafından buna uyulmazsa, Vergi Usul Kanunu ve 3568 Sayılı Kanun Maliye Bakanlığı ve TÜRMOB'a ceza verme yetkisi tanımıstır.

49. **Bu rapor, Avrupa Menkul Kıymetler Düzenleyicileri Komitesi (CESR) tarafından yayınlanan Standart No.1 *Mali Bilgilere İlişkin Standartların Uygulaması*'nı, halka açık şirketlerde muhasebe standartları uygulatmasını değerlendirmek için mukayese esası olarak kullanmaktadır<sup>26</sup>.** Kabul edilen bir temelde uygulatma rejiminin kalitesini ölçmek amacıyla (SPK'nın halka açık mali tablo hazırlayıcıları ile ilgili olarak ana uygulatçı olarak yaptığı gibi), Standart No.1'in ilkeleri, uygulatma rejiminin temel yönlerini değerlendirmek için istikrarlı ve tanınmış bir kılavuz olarak benimsenmiştir. Ancak SPK henüz Standart No.1'in öngördüğü AB raporlama çerçevesini uygulatmamaktadır.<sup>27</sup>

- **İlke 3-Üye Devletler tarafından kurulan yetkin, bağımsız, idari makamlar İlke 9'da<sup>28</sup> belirtilen yayinlayıcılar tarafından sağlanan mali bilgilerin raporlama çerçevesine uymasını sağlamada nihai sorumluluğa sahip olmalıdır.**

Standart, "yetkin, bağımsız, idari makam"ı tanımlamamakta birlikte, sınırlı olarak temel özelliklerinden bahsetmektedir. Buna göre makam, yayinlayıcılar, denetçileri, aracilar, hükümet veya diğer paydaşların etkisi altında kalmamıştır. Aşağıdakileri yapmak için asgari yetkisi olmalıdır:

- Mali bilgileri izlemek
- Yayinlayıcılar ve denetçilerinden ilave bilgileri istemek ve
- Mali bilgi raporlama çerçevesinin uygulatma amaçlarına uygun önlemler almak (İlkeler 6 ve 7).

SPK, sermaye piyasalarının güvenilir, şeffaf ve istikrarlı işleyişini temin etmekten sorumlu, düzenleyici bir kamu kurumudur; mali ve idari özerkliğe sahiptir. SPK'nın raporlama şartlarının uygulatılmasından esasen Ortaklıklar Finansmanı Dairesi sorumludur ve düzenli bir piyasa temin etmek için "her türlü tedbir" almaya yetkilidir. Mali tablo hazırlayıcıları SPK ile, onun izleme veya uygulatma faaliyetlerini veya bunların nasıl yürütüldüğünü etkileyebilecek herhangi bir resmi ilişkiye sahip değildir. Yasal uygulatma sürecinde ele almakta, SPK'nın İcra Kurulu, kendisine Denetleme Dairesi tarafından getirilen vakaları ele almaktan, değerlendirmekte ve alınması gereken uygulama tedbiri konusunda karar vermektedir.

- **İlke 4 – Diğer kurumlar, ilgili yetkin idari makam tarafından denetlendikleri ve bu kurumlara karşı sorumlu oldukları sürece, yetkin idari makamlar adına uygulamayı yürütebilirler.** SPK, Sermaye Piyasası Kanunu altında fonksiyonlarının veya yetkilerinin hiçbirini devretmemiştir. Buna tek istisna, İMKB'nın mali tablolarnı zamanında yayımlamayan şirketlerin hisselerinin alım satımını askıya alabilmesidir. BDDK ve Hazine de diğer tüzel kişilikler bakımından işlem yapma yetkisine sahiptirler – diğer herhangi bir düzenleyici adına uygulatma faaliyeti yürütmemektedirler.

<sup>26</sup> Raporda banka ve sigorta şirketlerinin genel maksatlı mali tablolarında muhasebe standartlarının uygulatmasını değerlendirirken de bu ilkeleri dikkate almıştır.

<sup>27</sup> Bu raporda yalnızca Türkiye'de halihazırda mevcut olan uygulamaları iyileştirmek bakımından önemli olabilecek ilkelere odaklanılmıştır.

<sup>28</sup> İlke 9 – Burada belirlenen uygulatma ilkeleri şu yayinlayıcılar tarafından sağlanan mali bilgilere uygulanmalıdır: (a) menkul kıymetleri düzenlenmiş bir piyasada işlem için kabul edilmiş olanlar, (b) düzenlenmiş bir piyasada kendi menkul kıymetlerinin işlem görmesi için başvuranlar.

- **İlke 5 – Uygulatmayı kimin yürüttüğüne bakmaksızın CESR tarafından konulan uygulama ile ilgili tüm standartlara uyulmalıdır.** Bankaların ve sigorta şirketlerinin muhasebe şartlarının kanuni düzenleyicileri olarak BDDK ve Hazine, sermaye piyasalarının düzenleyici kurumu olması bakımından SPK ile de işbirliği yapmalıdır. Banka ve diğer finans kuruluşlarının menkul kıymetlerinin gözetimi konusunda SPK'nın rolünün ne olduğunu netleştirilmesi gereklidir. Bankacılık sektörüne ilişkin olarak:

- Sonuç itibariyle, bankalar Sermaye Piyasası Kanununun raporlama şartlarının çoğu muaf olduğundan ve BDDK muhasebe çerçevesini belirleme yetkisine sahip olduğundan, BDDK, Standart No.1'de öngörülen muhasebe çerçevesini uygulamaktadır. CESR Standardına uyum, BDDK'nın kanuni denetleme faaliyetlerinin değil, mali bilgi uygulaticısı olarak faaliyetlerinin ışığında değerlendirilmelidir. BDDK'nın faaliyetine, gerçekçi olarak bakıldığındaysa yani ilgili mali raporlama şartlarına uymak için gerekli tutulan mali bilgilerin seviyesi ve kurumun bu çerçevede yapılmasını talep ettiği düzeltmeleri (basiret menfaatleri konusunda herhangi bir sonuçtan doğan etkiye bakmaksızın) göz önünde bulundurmaları gereklidir.
- Bankalar, yönetimleri ve denetçileri kanunen BDDK'ya, mali raporlama şartlarına uyma konusunda BDDK'nın sorgularına yanıt verecek şekilde açıklamalar sunmak ve belgelere erişim sağlamak zorundadır. Bankacılık Kanunu BDDK'nın gerek gördüğü herhangi bir belge veya açıklama isteyebileceğine hükmetsmektedir. Buna uymamak, para cezası ve/veya hapse yol açabilmektedir.
- BDDK, bu çerçevedeki ihlalleri düzeltmek için mali cezaların haricinde de yaptırım yetkisine sahiptir. Bankacılık Kanunu (Madde 37) BDDK'ya, yayımlanan finansal tabloların gerçeye aykırı olduğunu tespiti hâlinde gerekli tedbirleri alma yetkisi vermiştir. Son zamanlarda düzeltme yapılmamış veya para cezası verilmemiş olması ya küçük meselelerin gayri resmi olarak halledildiğini (yani eksik bilgilerin gelecekteki mali tablolara dahil edilmesi) veya bunların bankalara geri bildirilmediğini göstermektedir.

Sigortacılık sektörüne ilişkin olarak,

- Sigorta şirketlerini denetleme ve denetleme fonksiyonları Hazine'nin iki ünitesi arasında bölünmüştür. Yukarıdaki paragraf 41'de açıklandığı gibi, SGM yasama ve yönetmeliklerin hazırlanması, uzaktan denetleme, primler ve kapsama düzeylerinin onaylanması sorumludur. Şirketlerin yerinde denetlenmesi ise, Hazine'deki Sigorta Denetleme Kurulu (SDK) tarafından yapılmaktadır. Halka açık bankalarda muhasebe standardı uygulamalarıyla ilgili tespit edilen ilerleme alanları (bkz. Yukarı) benzer şekilde halka açık sigorta şirketleri için de geçerlidir.
- **İlke 6 – Yetkin idari makamlar, gerekli yetkilere ve yeterli kaynaklara sahip olarak, hükümetten ve piyasa katılımcılarından yeterli bağımsızlığa sahip olacaktır.** SPK, idari ve mali özerkliği olan bir kamu tüzel kişiliğidir. Yedi kişilik Kurul, Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve İlgili Bakanlıktan (2), Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kurumları Birliğinden temsilcilerden oluşur. Üyeler altı yıl hizmet eder. Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerinin ücretlerini belirler. SPK özünde Hükümetten mali olarak bağımsızdır. Alınıp satılan menkul kıymetlerin ihraç bedelinin 3/1000'i tutarında senet ihraç edenlerden alınan ücretler ile finanse edilir. Finansmandaki açıkların Maliye Bakanlığı tarafından kapatılması zorunludur. Bu gereklilik en son 1994 yılında gündeme gelmiştir.

SPK'nın SPK raporlama, muhasebe ve denetim şartlarına uymayı izlemekle uğraşan yaklaşık 100 sermaye piyasası uzmanı vardır. Her biri sosyal bilimlerde lisans diplomasına sahiptir. SPK personeli, 50 kişinin çok geniş kapsamı olan kurumsal finans faaliyetine adanmış olduğunu belirtmiştir. İşe alınan personele ilk altı ayda yoğun bir eğitim verilmektedir, ancak daha ehil bir uzman ile müteakip 2,5 yılı çalışmak suretiyle sağlanan uygulamalı işbaşı eğitimi dışında müteakip resmi eğitim programı sınırlıdır. Ayrıca, yurtdışında yüksek lisans ve sertifika programları da mevcuttur. SPK'nın yeni üniversite mezunu çalışanlarının uzmanlaşmış olmamasına ek olarak kurumun resmi bir UFRS eğitim programının bulunmaması, personelin UFRS'ye göre hazırlanmış mali tabloları izlemede yeterli donanıma sahip olmaması gibi bir risk doğurmaktadır. SPK UFRS konusunda çeşitli eğitim programları düzenlemiştir ancak eğer SPK personelinin uymayan mali bilgileri tespit edebilmesi ve uygulatabilmesi isteniyorsa, daha ileri düzey UFRS eğitimi SPK personeli için bir öncelik olmalıdır.

- *İlke 7 – Yetkin, bağımsız idari makam adına hareket edenlere de devredilebilecek olan gerekli yetkiler, en azından mali bilgileri izleme, yayınlayanlar ve denetçilerden ilave bilgileri isteme, uygulatmanın amaçlarına uygun önlemler alma yetkilerini içermelidir.* Düzeltilmiş mali bilgilerin yayınlanması talep etme özel yetkisi de dahil olmak üzere, Sermaye Piyasası Kanunu Madde 22 SPK'ya gerekli yetkileri vermektedir.
- *İlke 8 – Yetkin idari makamlar, burada ifade edilen ilkelerin uygulanması ile tutarlı bir yasal uygulatma süreci kurmaktan ve o sürecin uygulamaya konulmasından sorumlu olmalıdır.* SPK'nın mali bilgileri uygulatması bakımından açık ve yayınlanmış bir süreç mevcuttur (yani, karar sürecinin, bir akış şeması, buna göre mevcut önlemler ve yaptırımlar SPK Yıllık Raporunda yer almaktadır). Uygulama örnekleri ihbarlar, iç yönlendirmeler, basılan yorumlar ve planlanmış uygulama faaliyetleri dahil olmak üzere bir dizi proaktif ve reaktif bilgi istemlerine dayalıdır.

SPK'nın süregelen izleme fonksiyonu önce ilgili raporların son teslim tarihlerinde teslim edilip edilmediğini belirlemeye odaklanmıştır. 2003 yılında bu türden 506 adet inceleme yapıldığı belirtilmiştir. İlk incelemeler standart bir form üzerinden yapılmakla birlikte, müteakip incelemeler her zaman sistematik bir prosedür takip ederek yürütülmemektedir. SPK, muhtemel ilgi konularını ortaya çıkarmak için ilk olarak denetçinin raporuna dayanmaktadır – şartlı denetim görüşleri veya diğer olağanüstü yorumlar ayrıntılı incelemeye temel olmaktadır. Personel aynı zamanda olağanüstü veya beklenmedik kalemler veya işlemelere açıklık getirmek için ana tablolara da bakmaktadır, ki bu şirketin sorgulanmasını gerektirebilir. İlave incelemenin kapsamı pek belirgin değildir – özellikle yukarıda benimsenen “hızlı tarama” yaklaşımının, bir şirkette tüm muhtemel ihlallerin ortaya çıkarılmasını sağlayacak şekilde mali tablolardan tam uyma incelemesine yol açıp açmayacağı belirli değildir. Mali tablolardan ilk incelemesine standart yaklaşım olmaması aşağıdaki riskleri doğurmaktadır:

- Tutarsızlık – incelemenin kalitesi münferit SPK uzmanlarının becerilerine bağlıdır.
- İnceleme, 2005 yılında UFRS'ye veya “UFRS-tabanlı” şartlara geçiş ile birlikte ortaya çıkması oldukça muhtemel olan, potansiyel olarak uymayan muhasebe politikaları veya beyan sorunlarını ortaya koymayan birincil beyanların okunmasıyla sınırlıdır.

- Muhtemel ve önemli uymazlık alanlarını teşhis edememe.

SPK, UFRS veya “UFRS-temelli” gerekliliklerine geçiş döneminde, standartlara uyum konusunda problemler yaşanması riskinin arttığını farkındadır. Personel, ayrıntılı bir kontrol listesi ile desteklenen temel risk alanlarının bir kontrol listesinin, kendi incelemelerinin tutarlılığına ve endüstri grupları arasında değişim bilinen zorluk alanlarına odaklanma yeteneklerine yardımcı olacağını kabul etmiştir. Mali bilgileri incelemeye ilişkin kanunda çok az özel hüküm varken, personel, uygulatma sürecini desteklemek için operasyonel bir çerçeveye için duyulan ihtiyacı olduğunun farkındadır. Uymazlığı bilinen risk alanlarına odaklanacak şekilde yapılandırılırsa, ilk inceleme, tutarlı bir kontrol listesine uygun olarak tam inceleme için mali tablolardan risk tabanlı seçimine katkıda bulunacak bir “hızlı tarama” aracı olarak işlev görebilir.

- ***İlke 10 – Burada belirtilen uygulatma ilkeleri, münferit ve konsolide esasla hazırlanan yıllık ve ara mali tablolar yanı sıra prospektüsler ve muadili belgeler dahil tüm uyumlulastaırılmış belgeler tarafından sağlanan mali bilgilere uygulanmalıdır.*** SPK, yıllık mali tablolar, periyodik mali tablolar ve yayinallyıcılarından istenen prospektüsleri izlemekten sorumludur.
- ***İlke 11 – Prospektüsler dışında kalan mali bilgiler için, önceden onay da mümkün olmakla birlikte, gerçekleşme sonrası uygulatma normal prosedürdür.*** SPK, prospektüsleri önceden, diğer uyumlulastaırılmış mali bilgileri sonradan incelemektedir. SPK aynı zamanda yayinallyıcılarla özel muhasebe yaklaşımlarının uygulanabilirliği hakkında sözlü veya yazılı görüşler de sağlamaktadır ancak bu SPK'nın yıllık veya periyodik raporlara dahil edilecek muhasebe yaklaşımlarını önceden onaylaması olarak kabul edilmemektedir. Yayinallyıcıların personel tarafından verilen cevaplara güvenme hakkına sahip olduğuna dahil bir işaret yoktur. Özellikle UFRS veya “UFRS-temelli” gerekliliklere geçiş döneminde, şirketler tarafından bu tür soruların sayı ve karmaşıklık bakımından artması muhtemeldir. Verilen tavsiyelerin – gayri resmi olsa da – kendi içinde tutarlı ve UFRS'ye uyan olması fakat IFRIC'in kendi alanına tecavüz etmemesine özen gösterilmelidir.
- ***İlke 13 – Tüm mali bilgilerin uygulatılması normal olarak incelenecək yayinallyıcılar ve belgelerin seçimine dayalıdır. Ancak, yalnızca riske dayalı bir yaklaşım da kabul edilebilir bir seçim yöntemi olabilir.*** CESRfin (SCE) halen mali bilgilerin inceleme için nasıl seçileceğine ilişkin kılavuz geliştirmektedir. Esas olarak, hata ihtimali ile bu hatanın piyasa ve yatırımcı güvenine etkisinin değerlendirimesini birleştiren, risk tabanlı bir yaklaşım öngörülmektedir. Risk tabanlı yaklaşım, rotasyon veya örneklem teknikleri ile desteklenebilir.
- SPK'nın halihazır izleme yaklaşımı, kabul edilebilir bir birinci adım teşkil etmektedir – yani muhtemel uymama alanlarını ortaya çıkaracak “hızlı tarama” yaklaşımı. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, hızlı taramanın etkinliğini ve incelenen mali tablolardan tutarlılığını artırmak için “hızlı tarama” yöntemi daha resmi bir düzeye getirilebilir. Diğer endüstri ve şirkete özgü faktörlerin dahil edilmesi – aşağıya bakınız – önemlilik kavramı bakımından, uyum göstermeme riskinin yüksek olduğu bilgileri tespit etme şansını artırabilir.
- ***İlke 14 – Uygulatıcıların İlke 13'ün hükmettiği seçim yöntemlerini tedricen benimsemesine imkan tanımak için, rasgele seçim ve rotasyonun bir birleşimine dayalı olan karışık seçim tekniği, geçiş dönemi için işe yarar bir adım olarak kabul edilmektedir. Ancak böyle bir metodoloji, yeterli derecede risk tespit imkanı sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır.*** SPK, kendi izleme fonksiyonunda proaktiftir, gerçi mali bilgiler hakkında özel ihbarlara ve basında kendi dikkatine getirilen

hususlara da cevap vermektedir. 2003'ten önce, SPK incelemeleri sıkılıkla ihbarların değerlendirmesi suretiyle yapılmıştı. Bunun sonucu olarak da sürekli izleme fonksiyonunu ifa etmek için daha az kaynak kalıyordu. Geçen zaman içinde, ihbar sayısında büyük ölçüde azalma olmuştur, bunun muhtemel sebebi de yatırımcıların "UFRS temelli" gereklilikler konusunda yeterli bilgiye sahip olmamalarıdır.

SPK, geçmişte olduğu gibi, ilk bakışta raporlama gerekliliklerine uyulmuyor gibi görünen durumlardan ziyade, potansiyel dolandırıcılık faaliyetlerine özel bir ilgi göstermektedir. Mali tabloların ilave inceleme için seçimi sistematik değildir, bunun yerine birincil beyanlarda ana kalemlerin çabuk incelemesine dayalıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, formüle edilir ve muhtemel maddi uymazlık risk alanlarını içerecek şekilde uygun olarak genişletilirse, bu incelemeler, tam uyma incelemesi için daha yüksek uymazlık riski olan mali tabloları belirlemek için bir "hızlı tarama" aracı olarak kullanılabilir.

"Hızlı tarama" incelemeleri, piyasa katılımcılarının sayısının seçim için ayrıntılı risk yaklaşımını besleyecek bilgileri çekmek için sınırlı olduğu durumlarda tüm mali bilgiler üzerinde yapılabilir. Likidite oranları, ve muhasebe politikalarındaki diğer değişiklikler, yüksek düzeyde iktisaplar, kar veya ciro trendlerinde önemli değişikliklerin hepsi bu tür yaklaşımlarda mevcut özelliklerdir. Kurumsal yönetimin kalitesi de, özellikle SPK'nın yıllık mali tablolarda kurumsal yönetim ilkelerine "uy ya da açıkla" yaklaşımını benimsemesinin ışığında, süreçte bir rol oynayabilir.<sup>29</sup>

Alternatif olarak, genel piyasanın şekline ve özelliklerine bağlı olarak, yüksek piyasa kapitalizasyonu olan yayınlayıcılar üzerine özel olarak odaklanılabilir, çünkü onların mali tablolarda bir hata varsa, piyasalar ve yatırımcı güveni üzerinde çok daha önemli etkisi olacaktır, ki SPK'nın ifade edilen görevi de yatırımcı güvenini muhafaza etmektir.

- *İlke 15 – Seçilen bilgiler hakkında uygulatma yöntemleri, salt resmi kontrollerden derinlemesine mahiyet kontrolüne uzanan geniş bir yelpazedeği kontrol prosedürlerini kapsamaktadır. Risk seviyesi, normal olarak, uygulatıcılar tarafından ifa edilecek incelemenin yoğunluğunu belirlemelidir. İncelenenek belge tipi ve yayınlayıcı hakkında mevcut bilgi seviyesi de dikkate alınmalıdır.* Yukarıda belirtildiği gibi, "hızlı tarama" incelemesi tamamlandığında mali bilgileri inceleme derecesi bütünüyle belirli değildir. Resmi olarak belgelenmiş prosedür bulunmamaktadır. Ortaya çıkarılan sorunun maddiliği ve muhtemel ciddiyetine bağlı olarak şirkete e-posta, telefon veya resmi mektup ile sorular sorulmaktadır. İlave bilgi için denetçilerle de temas kurulabilmekte ve onların çalışma kağıtları incelenmektedir.
- *İlke 16 ila 19 – Mali bilgilerde maddi bir yanlış beyan tespit edildiğinde, uygulatıcılar uygun beyanı sağlamak ve gerekli hallerde yanlış beyanın halka açık olarak düzeltmesini sağlamak için uygun önlemleri almalı (raporlama çerçevesi şartlarına uygun olarak). Raporlama çerçevesinden maddi olmayan sapmalar genellikle, normal olarak bir işlem gerektirler dahi, normal olarak halka açık düzeltmeyi gerektirmeyecektir.. Uygulatıcılar tarafından alınan önlemler, ulusal yasama tarafından konulan yaptırımlardan ayrı tutulmalıdır. Tedbirler etkin, zamanında uygulanmış ve tespit edilen ihlalin etkisi ile orantılı olmalıdır.Tedbirlere ilişkin tutarlı bir politika geliştirilmelidir ki benzer ihlallerin tespit edildiği durumlarda benzeri tedbirler alınabilir.*

<sup>29</sup> SPK Haziran 2003'te kurumsal yönetim ilkelerini yayımlamıştır (Şubat 2005'te güncellendi). İlkelerin yayınlayıcılar tarafından kabul edilmesi tercihe bağlıdır.

Uygulatma vakaları bakımından maddi kararlar, elinin altında mali tablolarda atlanmış bilgileri yayınlanması istemek, mali tabloların düzeltilmesi, para cezaları ve işlem yasağı dahil bir dizi önlem ve yaptrımı sahip olan İcra Kurulu tarafından değerlendirilmektedir. Uygun tedbirlerin tesbit edilmesinde, Kurul benzer ihlallerde alınan önlemlerle tutarlılığı sağlamak için önceki bulguları da dikkate almaktadır.

- **İlke 21 – Uygulatıcılar, muhasebe ve beyan konularında benimsedikleri uygulatma politikaları ve münferit vakalarda aldıkları kararlar hakkında periyodik olarak kamuya bilgi vermelidir.** İcra Kurulunun uygulatma kararları bakımından kararları, SPK'nın haftalık bülteni vasıtasyyla kamuya ilan edilmektedir. Buna ek olarak, SPK'nın belirli bir şirketin mali bilgilerine ilişkin olmayan "genel" sorunları tespit etmesi halinde, bir muhasebe şartının uygulanması hakkında tavsiyede bulunmak üzere Bültenler yayinallyabilmektedir.

50. Denetçilerin meslek örgütü olan TÜRMOB tarafından 1.239 üye firmanın çalışmalarının incelenmesinde IFAC SMO No.1, *Kalite Güvencesi* veya AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifine uygun bir denetim kalite inceleme programı halen mevcut değildir. (Yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifi'ne göre kanuni denetim yapan kayıtlı denetim firmalarının en az altı yılda bir, kamu yararı işletmelerin denetimini yapan firmaların da 3 yılda bir dış kalite kontrolünden geçmesi gerekmektedir.) Düzenleme organlarının kalite inceleme faaliyetleri yanı sıra denetim firmasının kendi iç kalite inceleme prosedürlerine güvenilmektedir. Bu kapsamda üye firmalara spesifik bir yıllık geri bildirim yapmak zorunda değildir. Ancak şu anda TÜRMOB odaları, üyelerine karşı halktan veya düzenleyicilerden özel şikayet geldiğinde harekete geçmektedir ancak bu proaktif değil reaktif bir yöntemdir. Eğer bir tahkikat sonunda bir vaka tespit edilirse, dosya odanın Disiplin Kuruluna sevk edilmektedir. Üyeler oda kararlarını bir ay içinde TÜRMOB Disiplin Kuruluna temyiz edebilmektedir. Nihai kararlar Maliye Bakanlığı'na iletilmekte, o da ayrıntıları Resmi Gazete'de yayımlamaktadır. Örneğin, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası 2003/4'te 150 üyesini atmış ve Ankara odası 2003 yılında 62 ruhsatı iptal etmiştir. TÜRMOB bu tip bir kalite kontrol programını uygulamayı düşündüğünü ifade etmiştir.<sup>30</sup>

51. SPK, SPK'ya tabi şirketlerin denetimini yapmasına onay verdikleri firmalarının kalite incelemesini yapmaktadır. Bu inceleme sırasında, SPK personeli çalışma kağıtlarını sahada gözden geçirmektedir. Geçtiğimiz yıl SPK kendi listesine kayıtlı 90 firmadan 6 adedini incelemiştir. Kurum, AB Sekizinci Direktifi'nin kamu yararı işletmelerinin incelemesinin 3 yılda bir yapılması gerektiğini bilmekte ve zaman içinde bu gerekliliği karşılayabilmek için inceleme kapasitesini artırmayı hedeflemektedir.

52. BDDK, denetimi yapmaya izinli firmaları sahada düzenli olarak incelememekte ancak bu yetkisi bulunmaktadır<sup>31</sup>. Daha ziyade denetim firmalarının kendi iç kalite kontrolüne güvenmeye ve denetim görüşlerini incelemektedirler. BDDK'nın listesindeki denetim firmalarıyla SPK'nın listesindekilerin büyük ölçüde aynı olduğu dikkate alındığında, BDDK'nın bu konuda SPK ile birlikte çalışması uygun olabilir.

<sup>30</sup> TÜRMOB, yönetim kurulunun aldığı karar doğrultusunda, zorunlu kalite güvencesi sisteminin uygulanmasına 1 Ocak 2007'den itibaren başlayacaktır.

<sup>31</sup> Bankalarda bağımsız denetim gerçekleştirecek kuruluşların yetkilendirilmesi ve faaliyetleri hakkında yönetmelik

### III. TASARLANAN VE UYGULANAN MUHASEBE STANDARTLARI

53. Bir işletmenin TDM ve Vergi Usul Kanununa göre hazırlanan mali durumu ve performansı ile UFRS'ye göre hazırlanan arasında önemli farklar ortaya çıkmaktadır. Vergi Usul Kanunu'nun tüm diğer muhasebe düzenlemelerinin üzerinde bir geçerliliği ve önceliği olduğu için, çoğu Türk şirketi, yalnız TDM ve Vergi Usul Kanununa uygun mali tablolar hazırlamaktadır. Bu hazırlama esasının sınırlı kapsamı nedeniyle, orta ve büyük ölçekli işletmeler tarafından TDM ve Vergi Usul Kanununa uygun olarak hazırlanan mali tablolar kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılamamaktadır. Söz konusu mevzuatta şart koşulan beyanlar sınırlıdır ve genel olarak mali tabloların şeffaflığını daha da azaltmaktadır. TDM ile UFRS arasındaki farklar oldukça geniş bir yelpazededir ve bunu önekleyen farklar ve bunların etkileri aşağıda açıklanmaktadır:

- UMS 1 - *Mali Tabloların Sunumu* ve Özkaynak Değişim Tablosu ve Nakit Akış Tablolarının bulunması şartı benimsenmemiş, ve bazı muhasebe politikaları ve açıklayıcı notları ihmali edilmiştir. Vergi mevzuatında beyan şartları olmasına rağmen bunlar "tam UFRS"ye oranla daha az kapsamlıdır. Kapsamlı muhasebe politikaları, açıklayıcı notlar ve diğer beyan şartlarının yokluğu, mali tablo kullanıcılarının ve uygulatıcılarının mali tabloları hazırlama tam esasını, yapılan varsayımlar ve varsa standartlardan sapmalar dahil, belirlemesini önlemektedir. Mali tablo kullanıcıları, küçük işletmelerde mevcut TDM'ye göre hazırlanmış mali tablolara dayalı olarak ekonomik kararlar verebilmekle birlikte, açıklama yokluğunun daha büyük ve daha karmaşık işletmelerde karar vermede zorluk yaratması muhtemeldir, ki burada bu tür kararlar işletmenin nakit yaratma yeteneği, zamanlama ve yaratmanın kesinliğini değerlendirebilmesini gerektirmektedir.<sup>32</sup>
- UMS 16 - *Maddi Duran Varlıklar (MDV)*, bir varlığın amortı edilebilir miktarının onun faydalı ömrü üzerinde amortı edilmesini gerektirmektedir.<sup>33</sup> TDM, vergi kanunlarında belirtilen amortisman oranlarının uygulanmasını gerektirmektedir, ki bu oranlar da varlığın faydalı ömrünü yansıtmayabilir. Ayrıca Türk hukukuna göre, müteakip maliyetlerin aktifleştirilmesi (örneğin günlük servis) her zaman mümkünür, öte yandan UFRS, aktifleştirmeye ancak UMS 16'nın tanıma kriterleri karşılandığında (örneğin bir uçağın büyük muayenesi) izin vermektedir.
- UMS 17 - *Kiralamalar*, finans ve işletme kiralamaları arasında ayırım yapmaktadır. TDM'ye göre, Temmuz 2003'ten sonra finans kiralama sözleşmelerine tabi varlıklar UMS 17 şartlarına göre muhasebeleştirilecektir. Ancak, Temmuz 2003'ten önce finans kiralama sözleşmelerine tabi varlıklar, kiracının bilançosuna yansıtılmamaktadır. Bu da, bu iki dönem arasındaki muhasebe yaklaşımının karşılaşılabilir olmadıkları anlamına gelmektedir. Ayrıca, kiracının ekonomik kaynakları ve yükümlülükler düzeyi olduğundan az ifade edilebilmekte, bunun sonucunda da mali oranlar tahrif olmaktadır.
- UMS 19 - *Çalışanlara sağlanan faydalar*, işletmenin, bir çalışanın gelecekte kendisine ödeneceği menfaatler karşılığında hizmet sunmuş olması durumunda, yükümlülüğünü hesaplayıp, mali tablolarına yansıtmasını gerektirmektedir. (örneğin her hizmet yılı için nihai maaşın %2'sinden oluşan bir emekli ödeneği sağlayan emeklilik planı). TDM'ye göre, bir işletmenin bu tür istihdam sonrası yan haklar için borcunun tanınmasına izin verilmemektedir.

<sup>32</sup> TDM ayrıca, hem IAS 1 hem de AB Dördüncü ve Yedinci Şirketler Hukuku Direktifleri altında gereklili olan "gerçek görünüm hükmü" şartı içermemektedir.

<sup>33</sup> IAS 16 altında, bir tüzel kişilik kendi muhasebe politikasına göre ya maliyet modelini (maliyet eksisi birikmiş amortisman) veya yeniden değerlendirme modelini (adil değer eksisi daha sonra birikmiş amortisman) benimsemeli ve bu politikayı bir PPE sınıfının tamamına uygulamalıdır.

Dolayısıyla, TDM altında muhasebe, bir şirketin karşı karşıya olacağı yükümlülüklerin açıkça anlaşılmasılığını sağlamamaktadır, ki bu gelecekte şirketin karşı karşıya olduğu ekonomik gerçeği değerlendirmede mali tablo kullanıcılarına yardımcı olacak önemli ve öze ilişkin bilgidir. Makroekonomik seviyede, önemli miktarda “gizli borçlar” olabilir çünkü Türkiye’de mevcut sosyal mevzuat işverenlerin en az bir hizmet yılını tamamlayan işgörenlere toptan kıdem tazminatı ödemesini yapmasını gerektirmektedir.

- UMS 24 - *İlişkili Taraf Açıklamaları*, benimsenmemiştir ve Türkiye ortamında oldukça büyük olabilecek ilişkili kuruluşlarla olan faaliyetler TDM altında yeterli şekilde açıklanmamaktadır. Bu, şirket kaynaklarının özel menfaat için saptırılmasını kolaylaştırabilir. Borsa şirketleri, bankalar vs. daha sık şartlara tabi olmakla birlikte (bakınız aşağıdaki 54 ile 56. paragraflar), TDM, bu konuya ilgili olarak, AB Dördüncü ve Yedinci Şirketler Hukuku Direktifini değiştirmek üzere Avrupa Komisyonunun son teklifinde tanıdığı şekilde AB Üye Devletlerindeki iyi uygulamaların gerisinde kalmaktadır.
- UMS 27 - *Konsolide Mali Tablolar ve Ayrı Mali Tablolar*’nın TDM’de muadili yoktur. Dolayısıyla, konsolide mali tablolar sunulmamaktadır. Türkiye’de şirketlerin karmaşık ilişkileri dikkate alındığında bu, bir üçüncü şahsin şirketler arasında mevcut olan ekonomik ilişkileri ve bunun grup için doğan sonuçlarını tam olarak anlayabilmesinin önündeki büyük bir engel oluşturmaktadır.
- UMS 29 - *Hiperenflasyon Ekonomilerinde Mali Raporlama*, TDM’de sadece kısmen dikkate alınmıştır. Yukarıda açıklandığı gibi, mali raporlamanın amacı kullanıcıların karar vermesine yardımcı olmaktadır. Hiperenflasyon dönemlerinde UMS 29, karşılaşılabilirliği sağlamak için fiyat değişikliklerinin etkilerini ortadan kaldırılmayı amaçlar. Örneğin, Aralık 1994’te alınan 100 TL’lik bir makinenin değeri 2003 yılı sonunda 3.309 TL’dir.<sup>34</sup> 2003 yılına kadar TDM enflasyon muhasebesi uygulamasıyla ilgili herhangi bir gereklilik öngörmemiştir. 2004’té Maliye Bakanlığı 31 Aralık 2004’té biten dönemden itibaren hazırlanacak mali tablolarda için enflasyon muhasebesi uygulamasında kullanılacak ilkeleri belirleyen yeni bir düzenleme seti getirmiştir.
- THP “gerçek değeri” aktif ve pasifler için gerekli veya uygun bir değerlendirme temeli olarak kucaklamamaktadır. IASB “gerçek değeri” aktif/pasif ölçümünde temel değerlendirme yöntemi olarak ortaya koymaktadır.<sup>35</sup> Sonuç olarak mali tablolarını UFRS’ye göre hazırlamış bir şirketin aktif ve pasifleri bilançoya büyük ölçüde “gerçek değeriyle” yansımaktadır. Bunlara, emeklilik fayda planları, türev enstümanları, alım satım amacıyla elde tutulan diğer finansal varlık ve borçlar, ticari birleşmeler sonucu edinilen, değer kaybeden veya kazanan, maddi ve maddi olmayan sabit kıymetler, elden çıkarılmak üzere tutulan varlıklar, pay bazlı borç ödemeleri, yatırım malları, karşılıklar ve biyolojik varlıklar, dahildir. THP ak-varlık ve borçların değerlendirmesinde çoğunlukla “tarihi maliyeti” esas almaktadır.

**54. UFRS’ye amaç bakımından en yakın Türk şartları, SPK tarafından yayınlanan muhasebe standartlarıdır, gerçi bunlar da SPK’nın düzenlemelerine tabi olan 600 civarında**

<sup>34</sup> Örnek, Mali Muhasebe İlkeleri’nden alınmıştır, Prof. Can Simga-Mugan, Nazli Hosal-Akman, sf. 638, 2nci bası, Ankara, 2005.

<sup>35</sup> IASB, gerçek değeri esasen piyasa değeri olarak tanımlanan şekilde kabul etmiştir ve bunu çoğu standardında “istekli ve bilgili taraflar arasında piyasa koşullarında yapılan işlemlerde bir varlığın alımı veya bir borcun kapatılmasında kabul edilen tutar” şeklinde ifade etmektedir.

**şirket için geçerlidir.** 1 Ocak 2003 tarihine kadar, SPK muhasebe şartları ile UFRS arasındaki temel fark hiperenflasyon muhasebesinin yokluğu idi. Türkiye'nin son otuz yıldır hiperenflasyon yaşamamasına rağmen (bakınız yukarıdaki 2. paragraf), tek şart MDV'nin yıllık yeniden değerlemesi idi. İlaveten, uzun vadeli yatırımlar maliyet üzerinden yazılıyordu. Diğer farklar, konsolide mali tablo, iştiraklere yatırımlar vs.ye ilişkindi. 15 Kasım 2003'te SPK 1 Ocak 2005'ten geçerli olmak üzere Tebliğ no.XI/25'i yayımlamıştır, ki bu Tebliğ tüm var olagelmiş IAS, UFRS ve IFRIC yorumlarını kapsamayı ve SPK şartları ile UFRS arasındaki mevcut farkları kapatmayı amaçlıyordu. Tebliğ XI/25, SPK düzenlemelerine tabi tüm borsaya kote şirketler, aracı kurumlar, ve bunların iştirak ve bağlı ortaklıklar için zorunludur. Diğer halka açık şirketler Tebliğ XI/25'e tabi değildir. SPK, borsa şirketlerinin mali tablolarının UFRS'ye uygun olarak sunuldukları haliyle eşit önem ve güvenilirlik sağladığı konusunda eminse de, ROSC ekibi, "tam UFRS" ile farklılıkların mevcut olduğunu not etmiştir. Bunlar iki büyük konudan kaynaklanmaktadır:

- **Tercüme edilmiş ve "resmen yayınlanmış" UFRS tabanlı şartları güncel tutmada gecikmeler.** Türkiye'nin, muhasebe ve denetim şartlarını belirlemek için (standartlardan ziyade) kanunlar ve yönetmeliklere dayanma geleneği vardır. Sürekli bir standart koyma süreci için yetkiyi vermekten ziyade, yeni bir uluslararası standart konulduğunda veya değiştirildiğinde yeni yasal önlemler gerekmektedir (sırf 2003 ila 2004 arasında beş adet UFRS standarı IASB tarafından benimsenmiş, 15 UMS standarı değiştirilmiş ve bir UMS standarı kaldırılmıştır). 15 Kasım 2003'ten bu yana IASB tarafından yapılan çoğu değişiklikler ve yeni standartlar SPK muhasebe şartlarına yansıtılmamıştır. Sonuç olarak borsa şirketi mali tablolarının yabancı kullanıcılar, uluslararası karşılaştırılabilirlik olmadığı için mali tabloları analiz etmede zorluklarla karşılaşabilirler.
- **Standartların uygulanmasına düzenleyici müdafalesi:** Yukarıdaki 53. paragrafta açıklanıldığı gibi, Maliye Bakanlığı (diğer düzenleyici kurumlar ile koordine halinde) hiperenflasyon muhasebesinin 31 Aralık 2005'te biten yıl için mali tablolarda artık uygulanmayacağı belirtmiştir. Sonuçta bu, eğer Türkiye IAS 29'da açıklanan özelliklere dayalı olarak hala bir hiperenflasyon ekonomisi sayılırsa SPK muhasebe şartları ile UFRS arasında büyük bir fark getirecektir. Sonuç olarak bazı şirketler gönüllü olarak UFRS'ye tam uyumun sağlanabileceği ilave mali tablolardan hazırlayabilirler (örneğin, kendi yabancı yatırımcıları, kredi derecelendirme kuruluşları için). Bunun olumsuz maliyet sonuçları vardır ve aynı zamanda kullanıcılar arasında hangisinin "gerçek" rakamlar olduğuna dair belirsizlik yaratır. İlaveten, gönüllü olarak hazırlanan ve denetlenen mali tablolardan, yurt içi düzenleme rejimlerinin kapsamı dışında kalacaktır, bu nedenle sıkılıkla kullanıcıların bunlara duyduğu güveni azaltacaktır.

**55. UFRS ile BDDK muhasebe şartları arasında belirli farklar vardır.** Yukarıdaki 20. paragrafta açıklanıldığı gibi bankaların BDDK'in muhasebe şartlarına uyan mali tablolarnı hazırlamaları gerekmektedir. BDDK, bankalara, TMSK'nın yayınladığı TMS'nin uygulanması şartını getiren yeni yönetmelikleri yürürlüğe koymustur. Düzenlemeler gereği, bankalar mali iştiraklerinin mali tablolarnı konsolide etmek zorundadır. Buna ek olarak BDDK, kurumsal yönetim ilkelarını kapsamında, kendisinin düzenleyici amaçlarla talep ettiği mali tablolara ilaveten, banka ve finans kuruluşlarının TMS ile tam uyumlu mali tablo hazırlamalarını zorunlu hale getirmiştir. TMS/UFRS ve halen yürürlükteki BDDK muhasebe şartları arasındaki temel farklar şunlardır:

- **Konsolidasyon kapsamı.** Buna ek olarak, yukarıdaki 20. paragrafta açıklanıldığı gibi, BDDK bankaların konsolide mali tablolardan hazırlamasını istemekte, fakat bunlar yalnızca mali iştirakleri kapsamaktadır. Ancak bankaların IAS 27 ile uyumlu

olan TMS'ye göre de tam konsolidasyona tabi tutulmuş mali tablo hazırlama yükümlülüğü vardır.

- **Kredi zararlarının ölçülmesi.** BDDK bankaların kredi risklerini incelemesini ve bunları risk kategorilerine (yani, standart, yakın takip, sınırlı tahsil imkani, şüpheli ve kayıp) sınıflandırmasını gerektirmektedir. Bu tasnif büyük ölçüde borçların geri ödemelerinin zamanında yapılmasına ve borçlunun ekonomik ve mali durumuna bağlıdır. BDDK bankaların ilk iki kategori için genel bir karşılık tesis etmesini, ve son üç kategori için özel karşılıklar tesis etmesini istemektedir. Özel karşılıklar, her bir kategori için sabit asgari karşılık ayırma oranları aralığı belirleyen bir karşılık matrisi esasıyla belirlenmektedir (örneğin, “sınırlı tahsil imkani” kategorisi için %20). Bu metodoloji IAS 39'a uymayabilir, ki bu standart, değer kaybetme veya kredi zararlarının varlığın mevcut miktarı ile gelecekteki tahmini nakit akışının (henüz gerçekleşmeyen gelecekteki kredi zararları hariç) bugünkü değeri arasındaki farkın, mali varlığın orijinal efektif faiz oranında iskonto edilmesi olarak hesaplanması gerekmektedir. Bu yöntemle hesaplanan bankanın verdiği kredileri karşılıkları IAS 39'dan sapma olsa da ö BDDK söz konusu düzenlemeyi Basel Sermaye Uzlaşısı'nın gerekliliklerini göz önüne alarak hazırladığını belirtmiştir.

Türkiye'deki mali sektör büyük ölçüde grup merkezinde ticari bankaların, etrafında da mali ve mali olmayan iştiraklerin bulunduğu finansal-endüstriyel konglomerallardan oluşmaktadır. Diğer halka açık şirketlerde olduğu gibi, ana şirket halka açık olduğu takdirde, SPK düzenlemelerine göre konsolide mali tablo hazırlamak durumundadır. BDDK Kasım 2006'da Finansal Holding Şirketleri hakkında bir yönetmelik çıkarmıştır. Bu yönetmeliğe göre, ana şirketin bir finansal holding olduğu hallerde konsolide mali tablo hazırlaması gerekmektedir.

**56. SGM, sigorta sektöründe tam UFRS'e aşamalı olarak geçirilmesi konusunda kararlı olduğunu belirtmiştir.** Halen, yukarıdaki 21. paragrafta açıkladığı gibi, sigorta şirketleri, Hazine Müsteşarlığı Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan muhasebe şartlarına uygun mali tablolar hazırlamak zorundadır. Hazine tarafından benimsenen standartlar BDDK ve SPK tarafından benimsenenlere benzer olduğu için, ROSC ekibi Türk muhasebe şartları ile UFRS arasındaki farka ilişkin problemlerin yukarıdaki 54 ve 55. paragraflarda açıklananlara benzer olmasını beklemektedir.

**57. ROSC ekibi, UFRS'ye uygun olarak hazırlandığı bildirilen 12 mali tablo seti ile Türk muhasebe şartlarına uygun olarak hazırlandığı ileri sürülen 12 mali tablo setini örnekleerek uyum değerlendirmeleri yapmıştır.** Örnek inceleme için, ROSC ekibi 17 işletme sektörü şirketi (borsada olan ve olmayan), üç banka ve bir sigorta şirketi seçmiştir (mali tablolar 31 Aralık 2003 tarihi itibarıyle hazırlanmış mali tablolardır)<sup>36</sup> Ekip, UFRS mali tablolarının kalitesinin tutarsız olduğunu ve denetim görüşlerinin sınırsız olduğu hallerde dahi, birçok şirket cephesinde belirli standartlara uymazlık olduğunu tespit etmiştir. Bu uymazlık, mali tablo notlarında yapılması zorunlu açıklamalarda “klişe lisan” kullanımının da gösterdiği gibi, UFRS'nin nasıl uygulanacağını anlamamaktan kaynaklanıyor olabilir. UFRS ile büyük ölçüde uyumlu olduğu bildirilen, Türk muhasebe şartlarına göre hazırlanan mali tabloların kalitesi;

<sup>36</sup> Bu 24 mali tablo seti arasında, ikisi yerel denetim firmaları ve 17'si uluslararası denetim firması ağlarının yerel üye firmaları tarafından denetlendi. Maliye Bakanlığı ile gizlilik anlaşması nedeniyle, TDM'ye göre hazırlanan mali tabloların denetçilerinin mahiyetini değerlendirme imkanımız olmadı. 12 UFRS mali tablosunun 10'u sınırsız görüş (üç rapor vurgu konusu paragrafi içeriyordu), ikisi sınırlı görüş idi (her ikisi de vurgu konusu paragrafi içeriyordu). Türk düzenlemelerine göre hazırlanan mali tabloların dördü sınırsız görüşe, üçü de sınırlı görüşe sahipti, beş tanesi ise denetlenmemiştir.

değişken nitelikteydi ve önemli sorunlar içermekteydi.<sup>37</sup> Nispeten kısa bir dönem içinde muhasebe şartlarının çokluğu, bazen erken benimseme opsiyonu ile birlikte, karışıklığa yol açmış ve hazırlayıcıların yeni şartları uygun şekilde uygulamaya koyma yeteneğini etkilemiş olabilir.

UFRS mali tabloları bakımından, ROSC ekibi aşağıdaki uyum sorunlarını tespit etmiştir:

- **Birtakım kamu yararı işletmeleride varlıklar ve karlar olduğundan yüksek ifade edilmiş olabilir.** Bazı şirketler borç alma maliyetlerini, UMS 29'un hiperenflasyon ekonomisinde bunun yapmanın uygun olmayacağı belirtmesine rağmen, UMS 23'e göre aktifleştirmiştir. Borç alma maliyetlerinin bu şartlar altında aktifleştirilmesi mükerrerlige neden olmaktadır çünkü gerçek faiz oranları, endeksleme yoluyla düzeltlenen enflasyon oranını yansıtmaktadır. Bu konuya ilgili olarak hiçbir raporda şartlı bir denetim görüşü bulunmamaktaydı.
- Mali varlıkların gerçek değeri ile değil de maliyet üzerinden yanlış olarak değerlemesi, ki bu bir raporlama döneminde varlıkların olduğundan fazla gösterilmesi ve sonuçta zararların olduğundan az gösterilmesine yol açabilir. Bir şirketin 2003 konsolide mali tabloları hakkında olumlu denetim görüşü söyle bir konu vurgusu paragrafi içermektedir: Söz konusu vurgu paragrafında şirketin 2002 yılı mali tabloları için şartlı bir denetim görüşü verildiği ve bunun sebebinin UMS 39'a aykırı olarak şirketin satış amaçlı tutulan, yatırımlarının gerçek değeri ile değil, maliyetiyle değerlendirilmiş olduğu yazılmaktaydı. Şirket, 2003 yılı içinde, satış amaçlı yatırımlarını 35milyon TL (yaklaşık 26 milyon ABD Doları) zararla bir iştirakine satmış ve söz konusu iştirak bu yatırımı gerçek değeriyle göstermektedir. Net gelirin %15'ini bulan bu zarar, eğer UMS 39 doğru bir biçimde uygulanmış olsaydı, 2002 yılında ya da daha önceki mali tablolarda yer alacaktı. Bu durumda 2003 mali tabloları önemli ölçüde bir yanlışlık barındırmaktadır. Bu işlem aynı zamanda UMS 27.28'e aykırıdır, ki bu standart "konsolide mali tablolar benzer işlemler ve benzer şartlardaki diğer olaylar için tekbiçim muhasebe politikaları kullanılarak hazırlanacaktır" demektedir. Ayrıca, "grup içi borçlar, işlemler, gelir ve giderler tamamıyla ortadan kaldırılacaktır" diyen UMS 27.24'e de aykırıdır.
- **Çalışanlara sağlanan fayda karşıtları olduğundan az gösterilmiş olabilir.** İstihdam sonrası yan haklar (emeklilik ve kidem tazminatları) bakımından önemli ihmaller vardır, bunlara aktüaryel değerlendirme yönteminin açıklanmaması, şimdiki hizmet maliyeti ve faizi arasında dönem için karşılığın ayrıstırılmaması, tanımlanan yan hak yükümlülüğünün bugünkü değeri, düzen varlıklarının adil değeri ve diğer varsayımlar dahildir.
- **Klişe açıklamaların kullanılması.** Her vakada, UMS 29, Hiperenflasyon Ekonomisinde Mali Raporlama'nın uygulanmasında nedenleri ve prosedürleri açıklamak için kullanılan ifadeler gerçekte birbirinin aynıdır. Takip edilen prosedürler doğrudur (tek istisna ile), gerçi önceki dönemlerde varlıkların endekslenmesinde düzeltmelere bazı atıflar vardır, bu da bazı uygulama sorunlarının olduğunu göstermektedir.
- **Yanlış nakit akış tablosu tasnifleri nedeniyle şirketlerin işletme performanslarının karşılaştırılabilir olmaması.** Örneklemdeki bankaların ikisi müşterilere verilen kredileri yatırım faaliyeti olarak, ve müşterilerden alınan mevduatı da finansman faaliyeti olarak göstermiştir. UMS 7.15'e göre bunlar nakit

<sup>37</sup> ROSC ekibi, bu raporda analiz edilen şirketleri seçmek için katmanlı rasgele örnekleme kullanmıştır. Ancak, örneklemin küçüklüğü nedeniyle, tüm borsa şirketlerini temsil ediyor kabul edilemez. Dolayısıyla, bulgular mali raporlamada muhtemel problemleri gösterme bakımından faydalı olmakla birlikte, belirli şirketlerin mali tablolarında bulunan eksikliklere ilişkindir. Bulgular, tüm şirketler için geçerli olan sistemik sorunları yansıtıyor demek değildir.

akış tablosunda işletme faaliyeti olarak tasnif edilmelidir, bu standart "... mali kurumlar tarafından verilen nakit avanslar ve borçlar genellikle işletme faaliyetleri olarak tasnif edilir, çünkü bunlar o tüzel kişiliğin esas gelir getirici faaliyetine ilişkindir" demektedir. Bu uyum ihlali aynı zamanda BDDK'nın düzenlemelerine de ("Finansal Araçların Muhasebeleştirilmesi Standardı"yla ilgili 1 no.lu *Tebliğ* ile Nakit Akış Tablosu sunumuna ilişkine 17 no.lu *Tebliğ*) aykırıdır.

BDDK muhasebe şartlarına uygun olarak hazırlanan mali tablolar bakımından, ROSC ekibi aşağıdaki uymazlık sorunlarını tespit etmiştir:

- **Karşılıklara ilişkin uymazlıkların bulunması, kazançların manipülasyonuna yol açabilir.** Sınırsız görüş taşıyan bir banka, karşılığın mahiyet veya içeriğine ilişkin ayrıntılı açıklama yapmaksızın "Diğer Karşılıklar" vermiştir. Karşılıklar konusunda şeffaflığın bulunmadığı bir zeminde değerlendirdiğinde, BDDK düzenlemelerine uymazlık kazançları düzeltme çabalarını gizleyebilir.
- **Konsolidе mali tablolarda tutarsız olarak uygulanan kredi zararı karşılık tesisi, üçüncü şahısların bankanın mali tablolardında kredi kalitesini değerlendirme yeteneğini sınırlayabilir.** Başka ülkedeki iştiraklerin kredi zararı karşılık ayırma politikasının BDDK düzenlemelerine uymadığı, bunun yerine diğer ülkenin kurallarına uyduğu iki vaka vardı.

SPK muhasebe şartlarına uygun olarak hazırlanan mali tablolar bakımından, ROSC ekibi aşağıdaki uymazlık sorunlarını tespit etmiştir:

- **Yetersiz açıklama sonucunda yanlıltıcı olması muhtemel mali tablolar.** İncelenen mali tablolarda birtakım beyanlar mevcut değildi. Mevcut olmayan beyanlar hem bilanço hem de gelir tablosunda olan kalemleri içeriyordu ve gerçek değerler, yatırımların tasnifi ve mali varlıklar ve diğerlerinin iskontosuna ilişkin değerlendirme yöntemlerine ilişkindi. Açıklamalar, mali tablonun altında yatan ölçme esası ve varsayımlar bakımından kullanıcıları bilgilendirmede önemlidir.
- **Muhtemelen agresif muhasebe politikası.** *Tebliğ Seri no.XI/25*'e uygun olarak mali tablolarını hazırlayan bir şirket 2003 yılında nispeten düşük kara ve 2004 yılında büyük bir zarara sahipti. Büyük zararlar (neredeysse 2003 karının 20 misli) nedeniyle önceki yıllarda geleceğe taşınan kurumlar vergisi borcu doğmadı. *Tebliğ Seri no.XI/25*'in ertelenmiş vergi aktiflerinin tanınmasına yalnızca ertelenmiş vergi aktifinin gerçekleştirilmesi muhtemel ise izin vermesine rağmen, önemlilik düzeyi yüksek bir ertelenmiş vergi aktifi hesaplanmış ve mali tablolara yansıtılmıştı.. Şimdiki kar seviyeleri dikkate alındığında, şirketin tüm ertelenmiş vergi aktifini gerçekleştirmesi ihtimal dışıdır ve bu nedenle şirketin işlemi agresif muhasebe politikası olarak görülebilir.

#### IV. TASARLANAN VE UYGULANAN DENETİM STANDARTLARI

58. **Genel olarak şirketlerin mali tablolarının denetimini düzenleyen tek bir standart seti bulunmamaktadır.** TÜRMOB, iç düzenlemeleri vasıtıyla, denetimlerin nasıl yürütüleceğine dair kılavuzlar hazırlamıştır<sup>38</sup>. Ayrıca yukarıdaki 22. paragrafta açıklandığı gibi, kanun, her düzenleyiciye kendi yetki alanındaki bir tüzel kişiliğin, denetim firması tarafından denetiminin nasıl yapılacağına ilişkin düzenlemeleri ikinci mevzuatta (örneğin *Tebliğler*) belirleme yetkisi vermektedir, bu da bankalar, sigorta şirketleri ve kamuya açık şirketler ve "vergi denetimleri" için farklı denetim prosedürlerine yol açmaktadır.

<sup>38</sup> Bkz. TÜRMOB düzenlemesi "Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler için Çalışma İlke ve Esasları" ve TÜDESK'in yayınladığı denetim standartları.

59. Türkiye'de yapılan denetimlerin çoğu, yasal defterlerin TDM ve Vergi Usul Kanunu'na uygunluğunu ifade etmeye dayalıdır. Büyük şirketlerin (özellikle yurtdışı münasebetleri olanların) ISA'ya göre denetimleri yapılmakla birlikte, yasal defterlerin denetimleri genellikle ISA'ya uygun olarak değil de, Maliye Bakanlığı ve TÜRMOB tarafından konulan özel maksatlı denetim yönetmeliklerine göre yapılmaktadır. Bu nedenle, çoğu denetim, Dördüncü, Yedinci, Sigorta Hesapları ve Bankacılık Hesapları Direktiflerinin gerektirdiği genel denetim anlayışından farklıdır.

60. Düzenlemelere tabi şirketlerde uygulanan Türk Denetim Standartları gerçekte ISA'nın kısaltılmış ve eksik versiyonudur. Uygulayıcı denetçiler genellikle yazılı Türk Denetim Standartlarına sıkı sıkıya uymaktadır; ancak bazı alanlarda ISA ile uyumlu şartların bulunmaması denetim kalitesini negatif yönde etkileyebilir. Düzenleyicilerin benimsediği şartlar ISA'ya nazaran çok kısa olduğundan, ROSC ekibi standart eksikliğinin ayrıntılı listesinin çok ağır olacağını ve kesin olmayacağına karar vermiştir.

61. ISA'ya uygun olarak yapıldığı ileri sürülen denetimlerin kalitesi hakkında çelişkili deliller vardır. Denetlenen mali tablo örneklerinin incelenmesinden (Yukarıdaki 57. paragrafa bakınız) ve tek uygulayıcılar, küçük ve büyük denetim firmaları, TÜRMOB ve düzenleyiciler ile yapılan görüşmelerden, denetim uygulamalarının ortalama kalitesini olumsuz etkileyebilecek özel sorunlar ortaya çıkmıştır:

- **Akıl karıştıran / yanıldıcı denetim görüşleri** – İnceleme, denetim görüşünde ve mali tablolarda verilen diğer bilgiler dikkate alındığında denetçi tarafından verilen görüşün farklı olmasının gerektiği birçok durumu göstermiştir. Örneğin, birkaç raporda UFRS'nin benimsenmesi ve varlıkların endekslenmesine yapılan düzeltmelere ilişkin olarak vurgu konusu yapılan gereksiz paragraflar vardı. Vurgu konusu paragrafin aşırı kullanılması, paragrafin uyumdan kaçınmak için kullanılmasına yol açabilir ve bunun sonucunda denetçinin görüşünün kesin mahiyetine ilişkin olarak daha az kesin hale gelebilir ve bu da mali tabloların kullanıcılarını yanıltma riskini artırır.
- **Şartlı görüşün daha uygun olabileceği yerlerde vurgu konusu kullanılması** – Bir borsa şirketinin denetim raporu, 2002 mali tablolarılarındaki sınırlı görüşe ilişkin bir vurgu konusu paragraf içeriyordu, çünkü satılabilir yatırımlar gerçek değer yerine maliyet üzerinden tasnif edilmişti (Yukarıdaki 57. paragrafa bakınız). İlaveten, UMS 28, *İştiraklerdeki Yatırımlar'a* uymazlık vakasında bir vurgu konusu paragraf kullanılmıştı, ki burada mali tablolarda sağlanan bilgilere dayalı olarak şartlı görüş daha uygun olurdu. Şartlı görüşün aksine vurgu konusu paragrafların kullanılması, yatırımcılar için muhtemelen yanıldıcıdır ve denetçinin bağımsızlığı ve objektifliğine ilişkin kuşkular yaratırabilir.
- **ISA 600, Diğer Bağımsız Denetim Kuruluşunun Çalışmalarından Faydalanan standardının yanlış uygulanması** – Bir borsa şirketinin denetçileri, toplam varlıkların %18'ini ve net karın %23'ünü denetlemiş olan diğer denetçilerin raporlarına tamamen dayanmışlardır. ISA 600.18, böyle bir yaklaşımı yalnız "bazı ülkelerin yerel düzenlemelerinin esas denetçiye, bir bütün olarak mali tablolar hakkında denetim görüşünü bir veya daha fazla bileşene ilişkin diğer bir denetimin raporuna münhasıran dayandırmaya izin verdiği hallerde" izin vermektedir. Türkiye'deki denetim düzenlemelerinde, bunun izin verildiğine dair kanıt bulunmamıştır, ve ISA 600.18'e uymak amacıyla denetçilerin "belirli bir görev kapsamında esas denetçinin amaçları için diğer denetçinin işinin yeterli olduğunu dair

yeterli uygun denetim kanıtları elde etmek için prosedürleri uygulaması” beklenmektedir.

- **Yanlıltıcı olma ihtimali olan denetim görüşleri denetlenmiş mali tablolara olan güveni sarsabilir**– Bir borsa şirketinin 2003 yılı denetlenmiş mali tablosu, başka bir denetçi tarafından denetlenen 2002 mali tablolarda 2001 yılında edinilen şerefiyenin gider yazıldığını çünkü birleştirilen işlemin tamamen entegre edildiğini belirtmiştir. 2003 yılı denetlenmiş mali tablolarının denetçileri bu ele alış yöntemi mutabık olup olmadıklarını belirtmemiştir ve bu bakımından görüşlerine koymamıştır. Eğer denetçiler bu yöntem ile mutabık ise, açıklayıcı paragraf gereksizdir. Ancak 2002'de şerefiye bilançoda bir varlık olarak yer almış ve UMS 22 *İş Birleşimleri*'ne uygun olarak faydalı ömrü üzerinden amorti edilmiştir. UMS 22'den bu sapma şartlı bir görüşe yol açmamıştır. Denetçinin görüşüne şart koymaması, bu şirketin performansını aynı sektördeki diğer şirketlerle karşılaştırmada yatırımcıları yanıltabilir.

**62. Denetçilerin bazen mali tabloları hazırlaması veya en azından denetimi yapmadan önce bir takım düzeltmeler yapmasının beklenmektedir.**<sup>39</sup> Gittikçe artan teknik ve karmaşık yapıdaki muhasebe şartlarına uygun olarak mali tablo hazırlama yeteneğine sahip teknik açıdan yetkin profesyonellerin arzı bu alandaki talebin gerisinde kalmıştır. Bu, birçok şirketteki personelin UFRS'ye göre mali tabloyu tamamen hazırlayamadığı bir durum yaratmıştır. Şirketlerden birinde, son 10 yıldır UFRS tablolarını hazırlamakla uğraşan muhasebe personeli standartların uygulanmasının zor olduğunu ve konsolide mali tabloları<sup>40</sup> hazırlamaları ve denetlemeleri için denetçilere güvenliğini belirtmiştir. Bunun, denetçi bağımsızlığı ve piyasanın bu şekilde denetlenmiş mali tablolara güvenme yeteneği bakımından sonuçları vardır. Yakın gelecekte şimdiki seviyelerde kalması beklenen beceri eksiliği dikkate alındığında, üst düzeyde öğrenim görmüş muhasebe profesyonellerinin eğitilmesi bir önceliktir.

## V. MALİ RAPORLAMANIN KALİTESİ HAKKINDA ALGILAR

**63. Türkiye'nin onde gelen şirketlerinin genel şeffaflık ve beyan seviyesi “yetersiz” olarak değerlendirilmektedir.** Türkiye'de onde gelen 52 şirketin mali beyanını değerlendiren Nisan 2005 basın bildirisinde, Standard & Poor's, gönüllü beyanın sınırlı seviyesine ve grupların şeffaflık problemine işaret etmiştir.<sup>41</sup> Dahili mali ve yönetim bilgilerine ilave erişim imkanı olmayan, şirketlerin mali tablolarının “muhasebe bilen” kullanıcıları açısından mevcut yasal ve düzenleme şartlarına uygun olarak hazırlanmış yayınlanan mali tablolardır, aşağıdaki temel eksiklikleri içermektedir:

- **Hiperenflasyonun etkileri için yeterli ve tutarlı düzeltme yapmama.** “Dolarlaştırma” suretiyle bunu telafi etmek için çaba gösterilebilir ancak bu, yeterince güvenilir bir bilgi elde etmek için çok tahmini bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.
- **Bankalar dahil, bir bütün olarak grup şirketleri için tam konsolide mali tabloların yokluğu.** Grup şirketleri arasındaki işlemler (transfer fiyatlandırması

<sup>39</sup> Bu sorun “IFRS'ye Yaklaşma: Türkiye vakası”nda ele alınmıştır; Can Simga-Mugan, Nazli Hosal-Akman, taslağ makale, Ankara, 2005, sf.11.

<sup>40</sup> Mütteadit defalar, hazırlayıcılar ve denetçiler, uluslararası denetim firması ağlarının yerel üye firmaları dahil denetim firmalarının konsolidasyonu yapı mali tabloları hazırladıklarını belirtmiştir. İlaveten, ROSC ekibi, IFRS mali tablolarının (bu raporun üçüncü Kısmında inceleme amaçları için seçilen) elektronik dosyalarının denetim firmalarının bilgisayarlarında hazırlanmış olduğunu not etmiştir.

<sup>41</sup> Kurumsal Yönetim: Türk Şeffaflığı ve Açıklama Araştırması, Standard & Poor's Governance Services, London, 22 Nisan 2005.

- esası, grup için varlık transferleri, ve grup için işlemlerin kaldırılması dahil) hakkında bilgi yokluğu konusunda endişeler ifade edilmektedir. Azınlık hissedarların korunmasındaki belirli zayıflıklarla birleşince bu yatırımcının güvenini zayıflatmaktadır.
- **İlişkili kuruluş beyanlarının yokluğu.** Bu, tam konsolidasyon yokluğu ile aynı olan birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

**64. Bazı kullanıcı gruplarının diğer grupların erişiminin olmadığı bilgilere ulaşabildiği izlenimi edinilmiştir.** Bu kullanıcı baskalarına cevap olarak bazı gruplar / şirketler gönüllü olarak UFRS mali tabloları hazırlamaktadır ancak bu yaklaşımla ilgili memnuniyetsizlik söz konusudur. İlk olarak, katılan şirket / grup sayısı çok küçüktür. İkincisi, bu gönüllü mali tablolar, piyasaya paylaşılmamaktadır ve tüm hissedarların bu bilgilere erişim bakımından eşit muamele görmemiği izlenimi hakimdir. Yurt içindeki azınlık hissedarlar özellikle, yabancı kurumsal yatırımcılara daha fazla bilginin sağlanıyor olabileceğiinden endişelidirler. Üçüncü olarak, bu mali tablolar herhangi bir düzenleme veya uygulama çerçevesi dışında hazırlanmaktadır (örneğin SPK tarafından incelenmemektedir) ve sonuçta bunların güvenilirliğinin daha az olabileceği dair endişeler vardır. Bu tür bir kamu algısı Türkiye için çok zararlıdır, Türk Telekom'un özelleştirilmesi hakkındaki bir Financial Times makalesinde vurgulandığı gibi, "Kamuya yapılan mali açıklama yetersizdir. Düzenleme ve izin verilebilir artıkkılık seviyeleri şeffaf değildir. Bu, sektörün en başarılı özelleştirmelerine, özellikle Brezilya'nın Telebras'ına karşı olarak durmaktadır. Eğer Türkiye kendi özelleştirmelerine kaliteli yatırımcılar çekmek istiyorsa, oyununu yükseltmek zorundadır."<sup>42</sup>

## VI. POLİTİKA TAVSİYELERİ

**65. Ulusal Yürütme Komitesi bu rapordaki tavsiyeleri dikkate alarak ayrıntılı bir eylem planı geliştirilmelidir.** Bu rapor, reform için ayrıntılı bir taktik tasarım yaratmaya çalışmaksızın, kurumsal mali raporlamanın kalitesini yükseltmek için politika tavsiyeleri ortaya koymaktadır. Bu değerlendirmenin başında Türkiye, değerlendirmeye katılmak ve tavsiyelerin uygulamaya konulmasına ilişkin olarak politika belirleyiciler, düzenleyiciler ve diğer paydaşlara tavsiyelerde bulunmak üzere muhasebe ve denetim reformu için bir çok disiplinli Ulusal Yürütme Komitesi (UYK) kurmuştur. Diğer ülkelerin başarılı deneyimlerine dayanarak Rapor, NSC'nin Türkiye'de mali raporlamanın kalitesini ve varlığını yükseltmek için bir Ülke Stratejisi ve ayrıntılı bir Ülke Eylem Planı (CAP) geliştirmesini tavsiye eder.

**66. Önerilen tavsiyelerin uygulanması mali raporlamanın güvenilirliğini ve erişilebilirliğini artıracaktır.** Bilgi ekonomisi üzerine yapılan çalışmaların da gösterdiği gibi, aşağıdaki katkıları sağlayacaktır:

- Kamu yararı işletmelerin mali durumu ve performansı hakkında şeffaflığı artırarak, Türkiye'nin mali mimarisini güçlendirme ve mali piyasa krizleri ve bunlarla ilişkili olumsuz ekonomik etki riskini azaltma;
- Doğrudan yabancı ve portföy yatırımlarına katkı;
- Yurt içi tasarrufun seferber edilmesine yardım;
- Küçük ve orta ölçekli işletmeler dahil, küçük ölçüde kurumsal kredi alanların, teminata dayalı kredi verme kararlarından müstakbel kredi alanın mali performansına dayalı kredi kararlarına tedrici geçiş suretiyle resmi mali sektörden kredi imkanlarına erişimini kolaylaşırma;

---

<sup>42</sup> "Türk Telekom" Financial Times Europe'ta, Cumartesi 14 Mayıs ve Pazar 15 Mayıs 2005, sf.22.

- Daha düşük sermaye maliyeti ve kaynakların daha iyi tahsisini sağlayacak olan, yatırımcıların şirketlerin geleceğini değerlendirmesini ve bilinçli yatırım ve oy verme kararları vermesini sağlama;
- Hissedarlar ve kamunun yönetim performansını değerlendirmesini sağlama ve böylelikle yönetimin davranışlarını etkileme (mali raporlama şirketlerin piyasa tabanlı izlenmesinin bir temel taşıdır); ve
- Kamu makamlarının, topluluk müktesebatının ilgili bölümlerini benimsemesi, izlemesi ve uymayı uygulatmasına yardım etme.

Bu raporda ortaya konulan politika tavsiyeleri, Türkiye'nin uzun vadeli hedefinin, muhasebe ve denetim için yüksek kalitede yasal ve kurumsal çerçeve anlamına gelen *topluluk müktesebatıyla* tam uyumlu olmak olduğu esası üzerine kurulmuştur. Raporda da belirtildiği gibi bu hedefe ulaşmak için, Türkiye'nin yasal ve kurumsal çerçevesinde ve muhasebecilik mesleğinin örgütlenmesinde kapsamlı reformlar yapmasını ve aynı zamanda muhasebe, denetim ve iş geleneklerinde değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.

**67. Muhasebe reformu sürecinde, UYK'nın kapsamının akademisyenler, mali tablo hazırlayıcı ve kullanıcılarını da içerecek şekilde genişletilmesi gerekmektedir.** Yasama, düzenleme makamlarının çeşitliliği ve mali raporlama çerçevesinin bölünmüşlüğü dikkate alındığında, Ulusal Yürütme Komitesi (UYK) reform süreci için vazgeçilmezdir. Muhasebe reformu sürecinde mümkün olan en çok sayıda paydaşı yansımak amacıyla UYK üyeliğinin akademisyenler, mali tablo kullanıcıları ve hazırlayıcılarını da içerecek şekilde genişletilmesi önem taşımaktadır. Üyelerin muhasebe, denetim ve mali raporlama (UFRS bilgisi, basiretli düzenleme, ISA, ve IFAC'in Uluslararası Eğitim Standartları ve Etik Kodu dahil) konusunda kanıtlanmış teknik yetkinlik ve bilgi, yüksek düzeyde analitik beceriler, dürüstlük, objektiflik, ve disiplin, muhasebe ve denetim reformuna ve kamu menfaatine adanmışlığı sahip olması kritik önemdedir.

**68. Türkiye'de yaygın olan “gayri resmilik” problemini çözmek için tedbir alınmasına ihtiyaç vardır.** Gayri resmilik (enformalite) bir takım makroekonomik, mali ve sosyal sorunlarla bağlantılıdır ve bu alanlarda bir ilerleme olması gereklidir; ancak, mali raporlama konusunda da kullanılacak bazı adımlar bu ilerlemeye yardımcı olacaktır. Türkiye için zorlu görev, geçmişte uyumun daha yüksek vergilere ve daha büyük bir düzenleme yüküne yol açtığı görülen ortamda, uyma ve beyan kültürünün nasıl teşvik edileceğidir. Taslak Kanunun zamanında yürürlüğe girmesi ve mali tablo hazırlanmasında ve denetiminde TMS ile ISA'nın kullanımını zorunlu kıracak koordineli düzenlemelerin yapılması yetkililere bu konuda destek olacaktır, ancak bunlar etkin bir şekilde uygulandığı ve tamamlayıcı makroekonomik, mali ve sosyal sürücülerle birlikte işe yarayacaktır. Uygulamayı destekleyeceğimiz tedbirler şöyledir:

- Mali tablo hazırlayıcıları, kullanıcıları ve denetçilerinin mali raporlar ve vergi raporları arasındaki belirgin farkı anlamalarına yardımcı olmak; ideal olarak vergi raporları mali raporlara gerekli düzeltmeleri yapmak suretiyle hazırlanmaktadır.
- Düzenleyici kurumların denetlenmiş mali tablo kullanımını güçlendirecek faaliyetleri benimsemesi ve uygulaması, örneğin bankacılık alanında BDDK, bankaların kredi müşterilerinden denetlenmiş mali tablo istemesini zorunlu hale getirmelidir. Bankalar mali tabloları kredi dosyalarında bulundurmmalı, daha da önemli kredi verme kararlarını ister sубjektif, ister objektif ya da model yönelimli bir esasla, bu tablolar temelinde vermelidirler. Bu tür bir faaliyet mevcut bankacılık düzenlemelerinde öngörülmüş olmakla birlikte, bankalarca yaygın olarak uygulanmamaktadır.

- Eğitim ve öğretim yoluyla ve staj döneminde ISA'ya göre bir denetim metodolojisinin gösterilmesi ve uygulanması suretiyle denetçilerin ISA denetimi yapma kapasitesinin geliştirilmesi.

**69. Çok sayıda tek başına özel maksatlı muhasebe ve denetim sistemlerine dayalı olan bölünük yaklaşımın yerini, beyan ve şeffaflığı tüm piyasa katılımcılarının kullanabileceği bir kamu mali olarak gören tek, eşgündümlü, sağlam bir genel maksatlı sistemin almalıdır.** Türkiye'de halen üzerinde çalışılmakta olan Ticaret Kanunu (1957)'nin revizyonu buna bir çözüm getirecektir ancak revizyonun ivedilikle tamamlanması, sebepsiz yere geciktirilmemesi veya politik süreçler sonucunda etkinliğinin ve kapsamının azaltılmaması önemlidir. Bu rapor, Taslak Kanun'un kurumsal mali raporlama alanında getirdiği reformları desteklemekte ancak Taslak Kanun'la ilgili şu önerilerde bulunmaktadır:

- Gayri faal veya belki de çok düşük ciroyla çalışan şirketlerin denetim zorunluluğuyla ilgili çok sınırlı bir istisnaya olanak tanınması.
- Taslak Kanun'da şirketlerin açıklayıcı notlarıyla birlikte tam set mali tablolarını, kamuya açık halde bulundurulacakları bir sivil makamına sunmalarını gerekliliğini net bir şekilde ifade etmesi.

**70. Rapor buna ek olarak şu önerilerde bulunmaktadır:**

- **Mali raporlama şartlarında kalan çatışma ve muğlaklıklar düzeltilmelidir.** Yasal ve düzenleyici çerçeve, düzenleme şartlarının genel maksatlı mali tablolarda TMS'ye uyumu engellememesi yönünde revize edilmelidir. Eğer düzenleyiciler, basiretli gözetim veya istatistik amaçları için ilave (yayınlanmamış) bilgilere gerek duyarsa, bu UFRS'ye ilave olarak, ondan sapmaksızın, yapılmalıdır. Bu, genel maksatlı mali tablolar için şartların uygulanmasına yardım etmek için düzenleyicileri harekete geçirme şeklinde ilave fayda sağlayacaktır, çünkü TMS/UFRS'ye göre hazırlanmış temel mali tabloların doğru olduğunun temini düzenleyicilerin de hassas olduğu bir konudur (çünkü onların raporları o temel üzerine kurulu olacaktır).
- **Kurumsal yönetim düzenleri, OECD ülkelerinde ortaya çıkan uygulamalara paralel olarak modernize edilmelidir.** OECD'nin yakın zamanda yayınlanan Türkiye kurumsal yönetim raporundaki öneriler uygulamaya geçirilmelidir. Mali tablolara güven, onları hazırlama ve kamuya açıklama sorumluluğu olanlara bağlanmaktadır. AB Üye Devletleri'nde halen hakim uygulamaya uygun olarak, sorumluluk hem hukuk hem de fiilen tüm kurul üyelerine topluca ait olmalıdır.
- **Denetim mesleğinin Taslak Kanun'un öngördüğü denetim zorunlulularının getireceği yenilik ve zorlukları karşılaması için, TÜRMOB'un lisanslı denetçilerle (yani 3568 Sayılı Kanun'da ve Taslak Kanun'da ISA'ya göre denetim yapma yetkisine haiz TÜRMOB üyesi SMMM ve YMM'ler) ilgili düzenlemelerin etkinliğini geliştirmeye devam etmesi gereklidir.** Bu düzenleme şunları yerine getirmelidir: (i) ISA ve Profesyonel muhasebeciler için IFAC Etik Kodunun Türkçe'ye zamanlı tercüme edilmesini sağlamak (Aşağıdaki 71. paragrafa bakınız); (ii) ISA'nın uygulanması hakkında uygulama kılavuzu yayımlamak; (iii) üyelerinin denetim çalışmalarını gözetim altında tutmak suretiyle kalite güvencesi uygulamak; (iv) üyeleri üzerinde disiplin yetkisi kullanmak, (v) IFAC IES ve topluluk müktesebatına uygun olarak öğrenim, deneyim ve sınav şartları esasıyla bireylere ve denetim firmalarına denetim ruhsatı vermek; kalite güvence sistemi veya disiplin sistemi süreçleri sonucunda aykırılıkları olduğu saptanan üyelerin ruhsatı da askıya alınmalı ya da iptal edilmelidir ve (vi) BDDK, SPK ve Hazine'nin denetimine tabi olan tüzel kişiliklerin kanuni denetçileri için geçerli olan özel onay, denetim,

kalite güvencesi veya raporlama şartlarının geliştirilmesinde bu kurumlarla yakın işbirliği yapmak. Bu düzenlemeler, yeni AB Sekizinci Şirketler Direktifinin şartlarına uygun olarak tesis edilmelidir.

- **Denetim mesleği için yukarıda bahsi geçen denetim düzenlemesinden doğan faaliyetleri denetleyecek bir kamu gözetim sistemi tesis edilmelidir.** Gözetim sisteminin amacı, kalite güvencesinin gerçekte ve görünürde yeterli kamusal güvenilirliğe sahip bir uygulama olmasını sağlamaktır; aynı zamanda mesleğe kamu güvenini sağlamalı ve düzenleyicilere ve kamuya kendi kendini düzenleme sorumluluklarının yeterince yerine getirdiğini göstermelidir. Kamu gözetim sistemi, (i) yasal denetçi ve denetim firmalarının onaylanması ve tescili, (ii) etik, denetim firmaları ve denetimin iç kalite kontrolü ve (iii) sürekli eğitim, kalite güvencesi ve tahkik ve disiplin sistemlerinin gözetimi için nihai sorumluluğa sahip olmalıdır.

İlaveten, kamu gözetim sistemi, gerekli hallerde yasal denetçiler ve denetim firmaları hakkında kendisi tahkikat yapma ve uygun önlemleri alma hakkına sahip olmalıdır.

Kamu gözetim sisteminin “uygulayıcı olmayanlar” tarafından yürütülmesi çok önemlidir.<sup>43</sup> Türkiye’de kamu gözetim sisteminin yürütülmesinde az sayıda uygulayıcının da yer alması mümkün olmaksızın birlikte, gözetim sistemi meslekten açık bir şekilde bağımsız olmalıdır.

Uluslararası hisse ve borç piyasalarında (örneğin Eurobond ihracı yoluyla) büyük Türk şirketlerinin büyuyen varlığı dikkate alındığında, bu önlemler Türk sermaye piyasasının işlemesine güveni destekleyecek ve diğer ülkelerle karşılıklı işbirliği yoluyla gereksiz uluslararası düzenleme örtüşmesini önlemeye yardım edecektir.

**71. Mevcut çerçeve, yüksek kalitede mali tabloların hazırlanmasını kolaylaştıracak bir muhasebe ve denetim ortamını teşvik edecek gerekli bazı kurumsal altyapıları barındırmaktadır.** Yeni unsurları dahil ederken şimdiki altyapının unsurlarını da dikkate alan spesifik tavsiyeler aşağıdaki gibidir:

- **Muhasebe ve denetim standarı koyma faaliyetleri, uzman kaynakların verimli kullanılmasını sağlayan ortak bir platformu sağlamalıdır:**
  - **TMSK, kendi görevi, üyelik ve kaynaklarının tekrar değerlendirilmesiyle, muhasebe standarı koyma faaliyetlerindeki tek yetkili olmalıdır.** TMSK’nin Türkiye’deki tek muhasebe standarı koymucusu olarak tanınması için, açık bir kabul edilen ve anlaşılan amaçlar ve hedefler ve görev seti ile yasal çerçevenin geliştirilmesi gereklidir. Taslak Kanun bu yetkiyi TMSK’ya vermektedir; diğer düzenlemelerin bunu tasdik edecek şekilde değiştirilmesi gereklidir.
  - TÜRMOB’un bünyesindeki denetim stanadrdı koymucusu TÜDESK’e de benzer bir yetki verilmeli ve ISA’ya uyacak denetim standartlarının belirlenmesi sorumluluğu kazandırılmalıdır.
- **TMSK ve TÜDESK, IASCF ve IFAC Tercüme Politikasında ortaya konulan resmi tercüme sürecine uygun olarak UFRS ve ISA’daki güncelllemeleri zamanında tercüme etmeyi sürdürmek için yeterli kaynaklara sahip olmalıdır.**
- **Raporlama şartlarına uyulduğunu temin etmek amacıyla, kurumsallaşmış muhasebe standarı uygulatma mekanizmaları gözden geçirilmelidir.** Bu rapordaki tavsiyeler iki uygulatma ayağını güçlendirmeyi amaçlamaktadır: (a)

<sup>43</sup> AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifinde “uygulayıcı olmayanlar”, “kamu gözetim sisteminde yürütme görevi almadan en az üç yıl önceye kadar kanunu denetim yapmamış, bir denetim firmasında oy hakkı bulunmayan, bir denetim firmasında idari ve yönetsel görevler üstlenmemiş, bir denetim firmasında çalışmayan veya herhangi bir sebeple bir denetim firmayıla ilişkisi bulunmayan gerçek kişi” olarak tanımlanmıştır.

hazırlayıcılar, kurul üyelerinin toplu sorumluluğu altında TMS'nin uygulanmasının zorunlu tutulması, sektördeki muhasebecilerin yeniden eğitilmesi ve akademik öğretimin güçlendirilmesi; (b) denetçiler, ISA'nın, kalite güvence sistemi ve kamu gözetim sisteminin benimsenmesi . Ancak burada, üçüncü uygulatma ayağı olan düzenleyiciler de ele almak zorunludur. Farklı modeller bulunmasına rağmen, bu rapor, düzenleyicilerin hiç değilse kamu yararı işletmelerinin genel maksatlı mali tablolarda muhasebe standartlarının uygulatılmasında aktif rol oynamasını tavsiye etmektedir. Bu ya yeni bir organını kurulması yoluyla (örneğin İngiltere'deki Mali Raporlama İnceleme Paneli'nin benzer bir rolü vardır) ya da mevcut düzenleyicilerin (BDDK, SPK ve Hazine) uygulatmadaki rolünü ve kapasitesini genişletme yoluyla yapılabilir.

Tek bir merkezi düzenleyiciye yetki veren bir düzenleme sisteminin açık avantajları olmakla birlikte, sorumluluğun uygulatıcılar arasında paylaşıldığı bölünük bir yaklaşım da kabul edilen bir alternatiftir. Böyle bir modelin unsur örtüşmesi riski vardır, daha da önemlisi ilgililerin yetkileri veya görevleri arasında açıklıkların olabileceği alanların bulunma riski vardır. Özellikle, uygulatıcılar UFRS'yi uygulatmaya çalışıkça, benzer (aynı olmasa da) şartların tutarlı uygulanması için daha büyük ihtiyaç vardır. Çeşitli uygulatıcılar arasındaki ilişki Mutabakat Muhtıraları yoluyla güçlendirilebilir, bu belgeler uygulatmaya tekbiçim yaklaşım göstermek ve işbirliği yapmak isteyebilecekleri çalışma şeklini açıkça ortaya koyar. Daha da ötesi, bu, tüm mali tablo hazırlayıcıları için geçerli olacak muhasebe gereklikleri bakımından yayınlandıları takdirde, genel bülten veya tavsiyelerin yayınlanmasından önce muhtelif idarelerin hepsi üzerinde etkisi olacak tartışmaları içerebilir.

**72. Muhasebe ve denetim mesleğinin kapasitesini geliştirmeye ciddi anlamda ihtiyaç vardır.** Bu yeni muhasebe ve denetim şartlarının gerçekten anlaşılması ve benimsenmesi, hazırlayıcılar, denetçiler ve düzenleyiciler için ilgili öğrenim ve eğitimi gerektirmektedir. Bu bağlamda, genel maksatlı mali raporlama ihtiyaçlarına yönelik daha büyük bir odaklanma gerekecektir. Aşağıdaki tavsiyeler hem mevcut muhasebecilerin hem de gelecekte bu mesleği seçecek olanların kapasitesinin geliştirilmesini destekleyecektir:

- **Mesleki ve akademik öğretim.** Meslek okulları ve üniversiteler, UFRS, ISA ve IFAC'ın Mesleki Etik Kodu'na uyumlu ve bunları kapsayan eğitim materyalinin geliştirilmesinde ilave desteği ihtiyaç duymaktadır. Bu alanlarda hazırlayıcılar ve eğitmenlerin eğitimi, uygulamalı iş eğitimi dahil, oldukça faydalı olacaktır.  
Üniversiteler ve TÜRMOB arasında bir irtibat grubu kurulmalıdır. Bu, bilginin yaygınlaştırılmasına yardım eder ve üniversitelerin mesleğin eğitim ihtiyaçlarından haberdar olmasını sağlar.
- **Meslek sınavı programının denetim ve muhasebecilik mesleklerinin ihtiyaçlarına AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifi ve IFAC Uluslararası Eğitim Standartları (IES) şartları ile uyumlu olmak suretiyle cevap verdiği sistematiğin gözden geçirilmeye devam edilmelidir.**
- **Denetçi ve muhasebeciler için Sürekli Mesleki Gelişim zorunluluğunun denetçi ve muhasebecilerin ihtiyacını karşıladığı ve AB yeni Sekizinci Şirketler Hukuku Direktifi ve IFAC IES 7 ile uyumlu olmaya devam etmesi gerekmektedir.** TÜRMOB aktif olarak, üyelerin gerekli SMG saatlerini tamamladığını kontrol etmeli ve özellikle UMS ve TAS/UFRS konularında gerekli kursların verilmesini sağlamalıdır.

- **Sektördeki muhasebeciler:** Yukarıda Bölüm II.C’de açıklandığı gibi, bazı paydaşlar endüstride güncel muhasebe bilgisinin yokluğuna dair endişelerini ifade etmişlerdir. İlgili sorunların daha derin anlaşılmasını sağlamak için, sektördeki muhasebecilerin önemli yeniden teçhiz ihtiyaçlarını özellikle hedefleyen bir program geliştirilmelidir. Birkaç yaklaşım mevcuttur ve aşağıda açıklandığı gibi doğrudan düzenleme veya teşvik tabanlı politikalar olarak geniş şekilde sınıflandırılabilir. Doğru politika muhtemelen, pozitif teşvikler, uymayı izleme ve cezai yaptırımların bir karışımını içerecek şekilde her iki türden de faydalananacaktır:
  - Doğrudan düzenleme, bir düzenleme organı tarafından izlenen ve uygulatılan yasal şartları içermektedir ve uymazlık, yaptırımlarla cezalandırılmaktadır. Ancak, AB Üye Devletlerinde, denetim dışında muhasebe hizmetlerinin doğrudan düzenlenmesinden uzaklaşan net bir yaklaşım olduğunu vurgulamak önemlidir. Muhasebe mesleğine ilişkin olarak, doğrudan düzenleme genellikle şu şekillerden birini almaktadır: zorunlu ruhsatlandırma, muhasebe unvanının korunması veya harici muhasiplerin kalifikasyonu.
  - Doğrudan düzenleme, kurallar, uygulatma ve yaptırımlar yoluyla belirli bir davranış türünü zorunlu kılarken, teşvik tabanlı önlemler genellikle piyasa tabanlı olan ödüller yoluyla belirli davranışları teşvik etmektedir. Teşviklerin kullanımı yoluyla muhasebe mesleğinin kalitesinin iyileştirilmesini desteklemeye Hükümet aktif rol oynayabilir. Bunlar, kamu işletmelerinde muhasebe ve denetimde uluslararası iyi uygulamaları uygulamak suretiyle örnek teşkil etme ve böylelikle kurumsal sektörün tamamı için bir model oluşturma, ve işletmelerde muhasipleri yeniden teçhiz etme programları için başlangıç sermayesi veya vergi kolaylıklarını sağlama gibi bir dizi seçenekleri içermektedir.