

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
PARA, SERMAYE PİYASALARI ve
FİNANSAL KURUMLAR ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BANKACILIKTA DENETİM VE TÜRKİYE
UYGULAMASI**

Şafak ŞUEKİNCİ
2501040257

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Türkel MİNİBAŞ

İstanbul 2007

ÖNSÖZ

Bankacılık sektöründe meydana gelebilecek bir aksama ya da herhangi bir olumsuzluk ülke ekonomisini sarsıcı etkiler yaratmaktadır. Mali başarısızlıklar ülke ekonomisi açısından son derece önemli olup, ülkenin kıt kaynaklarının verimli bir şekilde değerlendirilemediğini gösterir.

Sağlıklı bir bankacılık sistemi gerek ulusal gerekse uluslararası mali sistemin etkin çalışması için bir ön koşuldur. Gelişen ya da gelişmekte olan ülke ayrımı olmaksızın, bir ülkede bankacılık sisteminin zayıflığı ulusal ve uluslararası alanda mali istikrarı tehdit edebilmektedir. Bankacılık sistemi ekonominin sağlıklı ve istikrarlı olabilmesinde birebir etkilidir. Bu nedenle, özellikle mali sistemin en önemli kurumları olan bankalar üzerinde etkin bir denetimin sağlanması gereklidir.

Özellikle 2000 yılı sonlarında ülkemizde ortaya çıkan finansal kriz bankacılık sektöründe düzenleyici - denetleyici otoritelerin daha aktif ve etkin rol almaları gerekliliğini açıkça ortaya çıkarmıştır. Mali piyasalarda en önemli unsur olarak ele alınan “*güven*”in sürdürülebilmesi için etkin bir denetim ve gözetim gereklidir.

Bu çalışmada bankacılıkta denetimin önemi ve gerekliliği vurgulanmaya çalışılmış, uluslararası denetim otoriteleri ve dünyadaki denetim uygulamaları incelenerek bunların ışığında Türkiye’deki denetim sistemi değerlendirilmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında değerli katkılarını esirgemeyen ve yol gösteren tez danışmanım Prof.Dr. Türkel Minibaş’a teşekkür ederim

İÇİNDEKİLER

ÖZ (ABSTRACT)	i
ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	.iii
TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	.ix
GRAFİK LİSTESİ.....	.ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BANKA DENETİMİ KAVRAMI VE AŞAMALARI.....	4
1.1. BANKA DENETİMİNİN TANIMI VE GEREKÇELERİ.....	4
1.1.1. Banka Denetiminin Tanımı.....	4
1.1.2. Banka Denetiminin Gerekçeleri.....	5
1.1.3. Denetim ve Düzenlemelerin Amaçları.....	8
1.2. DENETİM VE YASAL DÜZENLEMELERLE İLGİLİ TEORİLER.....	11
1.2.1. Kamu Yararı Teorisi.....	11
1.2.2. Elde Etme Teorisi.....	12
1.2.3. Kamu Seçimi Teorisi.....	13
1.3. BANKA DENETİMİNİN AŞAMALARI.....	14
1.4. BANKA DENETİM VE GÖZETİMİ.....	23
1.5. DENETİM VE ŞEFFAFLIK.....	25
1.6. BANKACILIK SİSTEMİNDE KULLANILAN ERKEN UYARI SİSTEMLERİ.....	28
1.6.1. CAMEL Tekniği.....	29
1.6.2. Uzaktan Gözetim.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE FAALİYET GÖSTEREN ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI.....35

2.1. BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE FAALİYET GÖSTEREN

ULUSLARARASI KURULUŞLAR.....35

2.1.1. Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS).....35

2.1.1.1. Uluslararası Ödemeler Bankası'nın Amaçları, Yapılanması ve Faaliyetleri.....36

2.1.1.2. Uluslararası Ödemeler Bankası'nın Mali Ajan Rolü.....38

2.1.1.3. Merkez Bankaları Klübü Olarak Uluslararası Ödemeler Bankası..... 39

2.1.2. Basel Bankacılık Denetim ve Gözetim Komitesi.....40

2.1.2.1. Basel Komitesi'nin Yapılanması ve Faaliyetleri.....40

2.1.2.2. Denetim Prensipleri ve Uygulamaları.....44

2.1.3. Uluslararası Para Fonu (IMF).....49

2.1.3.1. IMF'nin Amaçları ve Görevleri.....49

2.1.3.2. IMF'nin Dünyada Bankacılık Denetimi ve Gözetimi İçin Yaptığı Çalışmalar.....51

2.1.4. Dünya Bankası.....52

2.1.4.1. Dünya Bankası'nın Amaçları ve Yapılanması.....52

2.1.4.2. Dünya Bankası'nın Dünyada Bankacılık Denetim ve Gözetimi İçin Yaptığı Çalışmalar.....55

2.2. BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE SEÇİLMİŞ ÜLKE

UYGULAMALARI.....56

2.2.1. İngiltere Bankacılık Denetim Sistemi.....57

2.2.1.1. Mali (Finansal) Hizmetler Otoritesi (FSA).....57

2.2.1.1.1. FSA'nın Kuruluş Amacı.....57

2.2.1.1.2. FSA'nın Organizasyon Yapısı.....60

2.2.1.1.3. FSA'nın Yetkileri.....61

2.2.1.2. İngiltere Merkez Bankası (BOE).....63

2.2.1.3. Hazine.....	63
2.2.1.4. İngiltere Merkez Bankası, Hazine ve FSA İle İlişkiler.....	63
2.2.2. Fransa Bankacılık Denetim Sistemi.....	66
2.2.2.1. Kurumsal Denetim Organları.....	67
2.2.2.2. Operasyonel Denetim Organları.....	71
2.2.3. Avustralya Bankacılık Denetim Sistemi.....	72
2.2.3.1. Avustralya Koruyucu Düzenleme Otoritesi (Australian Prudential Regulation Authority - APRA).....	72
2.2.3.1.1. APRA Kurulu’nun Yapısı.....	74
2.2.3.1.2. APRA Mali Reformuna Yönelik Çalışmalar.....	75
2.2.3.2. APRA ve Avustralya Merkez Bankası (RBA) İle İlişkiler.....	77
2.2.4. İsveç Bankacılık Denetim Sistemi.....	78
2.2.4.1. İsveç Mali Sektör Denetim ve Gözetim Otoritesi’nin (Finansinspektionen) Yasal Görevleri ve Kurumsal Yapısı.....	79
2.2.4.2. Finansinspektionen’in Hesap Verebilirliği ve Diğer Kurumlarla İlişkiler.....	82
2.2.5. Güney Kore Bankacılık Denetim Sistemi.....	83
2.2.5.1. FSS’in (Mali Sektör Denetim ve Gözetim Hizmetleri) Yasal Görevleri ve Kurumsal Yapısı.....	83
2.2.5.2. FSS’in Hesap Verebilirliği ve Diğer Kurumlarla İlişkiler.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI.....

3.1. TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ.....	88
3.1.1. Merkez Bankası.....	88
3.1.1.1. Merkez Bankası’nın Organları.....	89
3.1.1.2. Merkez Bankası’nın Görevleri.....	94
3.1.1.3. Merkez Bankası ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki.....	98

3.1.2. Hazine Müsteşarlığı.....	100
3.1.2.1. Hazine Müsteşarlığı'nın Görevleri.....	101
3.1.2.2. Hazine Müsteşarlığı ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki.....	103
3.1.3. Türkiye Bankalar Birliği.....	103
3.1.3.1. Türkiye Bankalar Birliği'nin Organları.....	104
3.1.3.2. Türkiye Bankalar Birliği'nin Amaç, Görev ve Yetkileri.....	105
3.1.3.3. Türkiye Bankalar Birliği'nin Yaptırım Gücü.....	108
3.1.3.4. Türkiye Bankalar Birliği ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki.....	108
3.1.4. Türkiye Katılım Bankaları Birliği.....	109
3.1.4.1. Birliğin Organları.....	110
3.1.4.2. Birliğin Amaç ve Görevleri.....	111
3.1.4.3. Türkiye Katılım Bankaları Birliği ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki.....	113
3.1.5. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.....	114
3.1.5.1. Fon'un Organları.....	115
3.1.5.2. Fon'un Görev ve Yetkileri.....	116
3.1.5.3. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki.....	117
3.1.6. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.....	119
3.1.6.1. Kurumun Yapısı.....	120
3.1.6.2. Kurumun Amacı.....	125
3.1.6.3. Kurumun Görev ve Yetkileri.....	126
3.1.6.6. Kurum Kararlarının Hukuki Niteliği ve Kurum Üzerindeki Denetim.....	131
3.2. TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ İLE DÜNYADA UYGULANAN DENETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	136
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
CAMELS ANALİZİ ÖRNEĞİ.....	140
4.1. CAMELS BİLEŞENLERİ.....	142
4.2. TÜRKİYE'DE CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN	

KULLANIMI.....	146
4.3. CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI.....	148
4.3.1. Araştırmanın Yöntemi ve Kapsamı.....	148
4.3.2. Türk Bankacılık Sektörünün Performans Endeksi.....	151
4.3.3. Banka Grupları Bazında Performans Endeksi.....	153
4.4. CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ KULLANILARAK YAPILAN ANALİZ SONUÇLARI.....	156
4.4.1. Sektör ve Banka Grupları Performans Endekslerinin Karşılaştırılması.....	156
4.4.2. Performans Endeksi Bileşenlerinin Analizi.....	158
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	166
KAYNAKÇA.....	171
EKLER.....	187
EK 1: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Tarafından Yapılacak Denetime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.....	187
EK 2: Ülkemizde Kapatılmış Olan Bankalar.....	193
EK 2A: Kapalı Olan Kamusal Sermayeli Bankalar.....	193
EK 2B: Kapalı Olan Özel Sermayeli Bankalar.....	194
EK 2C: Kapalı Olan Mahalli Bankalar.....	197
EK 2D: Kapalı Olan Yabancı Sermayeli Bankalar.....	198
EK 2E: Kapalı Olan Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar.....	199

TABLO LİSTESİ

Tablo 1.	Basel Komitesi Üyeleri.....	41
Tablo 2.	Mali Reform Öncesinde Mali Sistemde Düzenleme Yapısı.....	76
Tablo 3.	CAMELS Notuna Göre Limitler.....	147
Tablo 4.	Yıllara Göre Banka Sayıları.....	149
Tablo 5.	CAMELS Bileşenleri ve Göstergeleri ile İlişkinin Yönü.....	149
Tablo 6.	Bankacılık Sektörü Performans Endeksi.....	152
Tablo 7.	Kamu-TMSF Bankaları Performans Endeksi.....	154
Tablo 8.	Özel Mevduat Bankaları Performans Endeksi.....	154
Tablo 9.	Yatırım Bankaları Performans Endeksi.....	155
Tablo 10.	Yabancı Sermayeli Mevduat Bankaları Performans Endeksi.....	155

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.	Mali Reformdan Sonra Mali Sistemde Düzenleme Yapısı.....	77
Şekil 2.	Finansinspektionen Organizasyon Şeması.....	81
Şekil 3.	FSS Organizasyon Şeması (FSC ve SFC dahil).....	86
Şekil 4.	BDDK Merkez Organizasyon Şeması.....	123

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Grup Bazında Performans Endeksi.....	156
Grafik 2. Sermeye Yeterliliği Performans Endeksi.....	158
Grafik 3. Aktif Kalitesi Performans Endeksi.....	159
Grafik 4. Yönetim Kalitesi Performans Endeksi.....	160
Grafik 5. Karlılık Performans Endeksi.....	161
Grafik 6. Likidite Performans Endeksi.....	162
Grafik 7. Duyarlılık Performans Endeksi.....	162

KISALTMA LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
APRA	: Australian Prudential Regulation Authority
ASIC	: Australian Securities and Investments Commission
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	: Uluslararası Ödemeler Bankası
B.K.	: Bankacılık Kanunu
BOE	: Bank of England
CB	: Commission Bancaire
CMF	: Conseil des Marches Financiers
COB	: Commission des Operations de Bourse
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
FED	: Federal Reserve Bank
FDIC	: Federal Deposit Insurance Corporation
FDICIA	: Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act
FHLBB	: Federal Home Loan Bank Board
FRB	: Federal Reserve Board
FSA	: Financial Services Authority
FSC	: Financial Supervisory Commission
FSLIC	: Federal Savings and Loan Insurance Corporation
FSS	: Financial Supervisory Service
GAAP	: Generally Accepted Accounting Principles
GOÜ	: Gelişmekte Olan Ülke
HDTM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development
ICSID	: International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	: The International Development Association
IFC	: The International Finance Corporation

IMF	: Uluslararası Para Fonu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
MB	: Merkez Bankası
MIGA	: Multilateral Investment Guarantee Agency
NCUA	: National Credit Union Administration
NCUSIF	: National Credit Union Share Insurance Fund
OCC	: Office of the Comptroller of the Currency
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development
RBA	: Reserve Bank of Australia
SFC	: Securities and Futures Commission
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TKBB	: Türkiye Katılım Bankaları Birliği
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

GİRİŞ

Globalleşme ile birlikte uluslararası şirketlerin etkinliği önemli ölçüde artmış, sermaye dolaşımı ve finansal piyasaları tam bir serbestleşme içine girmiştir. sermaye hareketlerinin yoğunlaşması ve globalleşme sonucunda dünyada coğrafi sınırlar hızla yok olurken, gelişen teknoloji çeşitli mali enstrümanların yaratılmasına, türev ürünlerin hızla artmasına ve tüm dünyada pazarlanmasına olanak tanımaktadır. Ayrıca, mali kurumlar arasında duvarlar yıkılmakta, banka, sigorta ve menkul kıymet hizmetleri yapan büyük organizasyonlar hızla artmaktadır.

Uluslararası mali piyasalarda meydana gelen bu değişim daha etkin bir sermaye dağılımı ile birlikte ekonomik büyümeyi hızlandırırken, bankaları kendi aralarında artan rekabetle birlikte diğer mali kurumların da ciddi rekabeti ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu gelişmeler bankaları verimi artırmak, daha iyi bir performans sergilemek için daha fazlasını daha az bir maliyetle yapma baskısı ile risk almaya ve riskli yatırımlara yönlendirmekte, bankacılık sisteminin karşı karşıya kaldığı risklere yenilerini eklemektedir.

Ekonomik sistemler içinde önemli bir yer işgal eden bankalar hem ferdi bazda, hem de kurumsal bazda toplumun her kesimiyle yakın ilişki içindedir. Bankaların toplumun birikimlerini saklayan ve bu birikimleri yöneten kurumlar olması, bankacılık sektörünün önemini çok net bir şekilde göstermektedir. Bu ilişkiden doğan sosyal sorumluluk ışığında bankaların güvenli bir sağlam yapıya sahip olmaları gereği daha da önemli bir hal almaktadır.

Bu sebeplerle, finans piyasalarındaki riskin azaltılması ve kontrol altında tutulması amacıyla, uluslararası düzenleyiciler tarafından çalışmalar başlatılmış ve bankacılıkta etkin gözetim ve denetime ilişkin bazı temel prensipler geliştirilmiştir.

Bankacılık denetim ve gözetiminde temel soru ve sorunlardan biri mali yapının denetiminin tek elde toplanıp toplanmamasıdır. Düzenleme ve denetlemenin

kurumsal yapısı bir çok ülkede tartışılan bir konu olmuştur. Uluslararası deneyimler, ülkelerin finansal sistemlerinin özelliğinden kaynaklanan çok çeşitli kurumsal düzenleyici yapısı olduğunu göstermektedir. Bu konuda Dünya çapında kabul gören ideal bir model yoktur. Bununla beraber dünya finansal piyasalarında son dönemlerde gözlenen bir eğilim, tüm finansal kuruluşların düzenlenmesi ve denetimi sorumluluğunun tek bir kuruma verilmesi yönündedir. Böylece düzenleyici kurumlar arasındaki çatışmalar engellenerek daha etkin bir denetim amaçlanmakta, daha sistematik, gelişmelere daha iyi cevap verebilen ve rekabeti artırıcı bir düzenleyici sistem yaratılmaya çalışılmaktadır.

Ülkemizde de ekonomik sorunların mali sektörde yarattığı olumsuz etki, mevcut yasal düzenlemelerin uluslararası normlara tam olarak uymaması, bankacılıkla ilgili karar alıcı birimlerin yeteri kadar özerkliğe sahip olmaması ve yasalardan kaynaklanan yetkilerini, yaptırım güçlerini zamanında uygulayamamaları yeni düzenlemelerin hazırlanmasını gerekli kılmıştır.

Düzenlenecek ve denetlenecek olan, ülke ekonomisini yakından ilgilendiren bankalar ve bankacılık faaliyetleri olduğu için konusunda uzman ve özerk bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Böylece Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. BDDK ile tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasının ve kredi sisteminin etkin bir şekilde işleminin sağlanması amaçlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde bankacılıkta denetimle ilgili kavramlar açıklanmakta, bankacılık denetiminin gerekliliği, gerekçeleri ve aşamaları üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde bankacılık sektörünün denetim ve gözetiminde faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar ele alınmıştır. Ayrıca bankacılık denetim ve gözetiminin dünya uygulamalarına dair ülke örnekleri seçilmiş ve bu ülkelerin düzenleme, denetim ve gözetim sistemleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye bankacılık denetim sistemi hakkında bilgi verilmiş, bu çerçevede mali sektörde etkisi olabilecek kurumların yapıları anlatılmıştır. Ayrıca Türk bankacılık denetim sistemi ve incelenen ülke örnekleri çerçevesinde bankacılık sektörünün düzenleme, denetim ve gözetim sisteminin yapısı karşılaştırılmıştır.

Son bölümde bir CAMELS analiz örneği verilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de 2000-2001 yıllarında yaşanan kriz sonrasında bankacılık sektörünün performansı değerlendirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BANKA DENETİMİNİN ÖNEMİ VE GEREKLİLİĞİ

1.1.BANKA DENETİMİNİN TANIMI VE GEREKÇELERİ

1.1.1. Banka Denetiminin Tanımı

Bankalar finans sisteminin temel taşlarıdır. Bankaları sağlıklı olmayan ülkelerin ekonomilerinde istikrarlı kalkınma sağlanamaz, halkın refah düzeyi sağlıklı gelişemez. Yabancı sermaye bu tür ülkelere uzun vadeli, kalıcı yatırımlar yapmaz. Böyle ülkelerin başı mali dertlerden kurtulmaz.¹

Sağlıklı bir bankacılık sektörü için etkin gözetim ve denetim gereklidir. Gözetim ve denetim işlevinin temel amacı bankaların taşıdıkları risklere karşılık ellerinde yeterli sermayeyi tutabilmelerini ve güvenilir koşulların yaratıldığı bir ortamda faaliyette bulunmalarını sağlamaktır. Etkin gözetim ve denetim kendiliğinden temin edilemeyecek bir kamu hizmetidir.

İster gelişmiş isterse gelişmekte olan ülkelere olsun, bankacılık sisteminin zayıf olması o ülkenin ve uluslararası mali piyasaların istikrarına karşı önemli bir tehdit oluşturur. Bu nedenle mali sistemlerin güçlendirilmesi için bu alandaki uluslararası girişimler artmıştır. Banka sektörü baz alınarak modeller geliştirilip bu modeller ışığında olası denetim ve gözetim uygulamalarının sektör üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Bu tip uygulamaların tam olarak neler anlattığını anlamak ve bunları bilimsel açıdan ele almak için öncelikle denetim ve gözetimden ne anlaşıldığı gerektiğini ortaya koymak gerekir.²

¹ Bülent Şenver, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, sayı 7, İstanbul, 2000, s. 22

² Hasan Güngör, “**Gelişmiş Ülkelerdeki Bankacılık Gözetim Sistemleri Işığında KKTC’deki Sistemin İncelenmesi ve İleriye Yönelik bir Modelin Geliştirilmesi**”, M.Ü.B.S.E., İstanbul, 1999, s. 2

Banka denetimi geniş anlamda dört safhadan oluşan bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu safhalar lisans verme, denetim, kısıtlama veya cezalandırma ve kriz yönetimidir. Bu süreç Merkez Bankası'nın "*Son Kredi Veren Mercii*" olma özelliğini, mevduat sigorta planını ve banka iflas muamelelerini içermektedir.³

Banka düzenlemeleri ise, yasaları yapanların oluşturduğu yasalar ve işin ehli otoritelerin kanuna uygun estrümanları ve kuralları oluşturması olarak tanımlanabilir. Ulusal düzeyde işin ehli otoriteler maliye ve hazine bakanlığı aracılığı ile hükümet, Merkez Bankası ve diğer banka denetim kurumları olarak tanımlanabilir. Banka düzenlemeleri, kendi kendini düzenleyen ve denetleyen özel organizasyonların, birliklerin yarattığı kurallar olarak da tanımlanabilir.⁴ Ticari bankalar ile ilgili yasal düzenlemeleri üç gruba ayırmak mümkündür:⁵ Yapısal Düzenlemeler, Parasal Düzenlemeler ve Gözetim.

Yapısal düzenlemeler, ticari bankaların hangi alanlarda faaliyet gösterip göstermeyeceklerini belirleyen sınırları tanımlar. Parasal düzenlemeler, önceden belirlenen makroekonomik hedeflere ulaşılabilmesi için parasal politikalarla ilgili gerekli direktiflerin dizaynını içerir. Gözetim ile ilgili düzenlemeler ise, sermaye yeterliliği ve diğer finansal oranlar üzerindeki kısıtlamaya yoğunlaşmaktadır. Yani bankacılık sisteminin sağlamlığını ve güvenilirliğini sağlayacak kuralları belirlemektedir.⁶

1.1.2. Banka Denetiminin Gerekçeleri

Banka denetiminin gerekçelerini beş ana başlık altında toplayabiliriz.

a) Mudilerin Korunması: Bu amaç ve bu amaçla birlikte denetimin gelişimi, "*kamunun finansal işlemlerini bankaları kullanarak gerçekleştirmeleri ve*

³ Rosa Maria Lastra, **Central Banking and Regulation**, Financial Markets Group, LSE, 1996, s. 107

⁴ **A.e.**, s. 108

⁵ Marion V. Williams, **Liberalizing a Regulated Banking System: The Caribbean Case**, Avebury, 1996, s. 3

⁶ **A.e.**

işletmelerle fertlerin fonlarının büyük bir bölümünün bankalarda tutulmasıyla başlamıştır.”⁷

Bankalar müşterileri ve kreditorleri ile ilgili birtakım özel problemler ile karşılaşmaktadır. Birçok banka müşterisi finansal işlemlerini bankalar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bunu gerçekleştirmek için de bankada mevduat tutmalıdır. Sonuç olarak banka müşterileri banka kreditorlerinin rolünü üstlenmekte ve bankanın kaderiyle direkt olarak alakalı duruma gelmektedir.

Başka bir problem de fraksiyonel rezerv sisteminde mevduat güvencesi, bankalardaki sermaye, bankanın finansal durumu ve aktiflerin piyasa değeri gibi birtakım faktörlere bağılı bulunmaktadır. Bu bilgileri araştırmak bireysel mudiler için oldukça karmaşık ve maliyetli olmaktadır. Bir mudinin banka aktiflerinin değeri pasiflere oranla saptayıp değerlendirebileceğini düşünsek bile aktiflerin yüksek likiditeye sahip olmasından dolayı bu durum çok çabuk değışebilir. Bankaların sürekli yeni kreditorler edinmesi, sermayenin ve mevduatı koruyan diğerk faktörlerin relatif olarak dalgalanmasına neden olmaktadır. Daha önemlisi bankanın durumunun değerlendirilmesiyle ilgili veriler gizlidir ve kamuya açık değıldir. Özetle banka müdileri yatırımcı ve kreditorlerle diğerk işletmelere nispeten çıkarlarını korumada daha büyük güçlüklerle karşılaşmaktadırlar.⁸

b) Parasal İstikrar: Banka denetimi bireyler ve işletmelerin parasal işlemlerini sağılıklı ve istikrarlı bir şekilde yürütebilmeleri için bir çerçeve oluşturabilmektedir. İdeal olarak denetim, üretim dalgalanmalarının ve ferdi finansal kurumlardaki problemlerin ödemeler sistemini kesintiye uğratma tehdidini ortadan kaldıracılabilmektedir.

⁷ Williams, a.g.e., s. 4

⁸ Kenneth Spong, **Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects**, Federal Reserve Bank of Kansas City - Division of Bank Supervision and Structure, Second Edition, 1985, s. 6

ABD’nde finansal ve parasal istikrarı geliştirmede iki metot kullanılmaktadır:⁹ Birincisinde ekonomide dolaşımda bulunan para hacmini kontrol edebilecek bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu parasal kontrol görevi FED’e verilmiştir. İkincisinde ise istikrarlı bir ödemeler sistemini sağlayıcı bir çerçeve oluşturulmuştur. Ödemeler sistemi finansal paniklere, ekonomik gerilemeye ve diğer ekonomik şoklara karşı dayanıklı olabildiği sürece istikrarlıdır. Bu tip istikrar büyük ölçüde parasal kontrolü kolaylaştırmaktadır.

c) Parasal İstikrarı Geliştirmenin Ötesinde Banka Denetiminin Gerekçeleri: Düzenleyici ve denetleyici temel otorite olan devlet açısından finansal istikrarın geliştirilmesinin ötesinde bazı sebepler bulunmaktadır. Bunların en önemlisi senyorajdır. Hükümetler kısa vadede senyorajı arttırmak için kendi ürettiği paranın değerini azaltma eğiliminde olduğu zaman banka parası genellikle devletin ürettiği parayı domine eder.¹⁰

Yönetimde olanlar banka parası üzerindeki vergiyi yükseltmek için bankacılık sektörüne girişi kısıtlatırlar ve böylece banka karı ile birlikte vergilendirilebilecek miktarı arttırabilirler. Denetimin uygulanmasında bir başka sebep de politik gücü elinde bulunduranlara yeniden refah dağılımını gerçekleştirmektir.¹¹

d)Etkin ve Rakabetçi Bir Finansal Sistemin Oluşturulması: Banka denetiminin bir amacı da etkinliği ve rekabeti teşvik edici bir çerçeve oluşturabilmesidir. Rekabet etkinliği oluşturmanın bir aracıdır. Rakabetçi bir bankacılık sisteminde bankalar müşterilerine sahip çıkmak ve hayatlarını sürdürmek istiyorlarsa etkin çalışmak zorundadırlar. Rekabet ve etkinlik piyasada faal banka sayısına, yeni bankaların piyasaya giriş ve rekabet serbestliğine ve bankaların müşterilerine hizmet verirken uygun ölçekte olup olmadıklarına bağlıdır.

⁹ Spong, **a.g.e.**, s. 7

¹⁰ Gazi Erçel, **Finansal İstikrar ve Para Politikası**, Rotary International, İstanbul, 1998

¹¹ George J. Benston, **“Does Bank Regulation Produce Stability? Lessons From The United States”**, *Unregulated Banking: Chaos or Order*, s. 229

Piyasada çok az sayıda banka olması monopolleşmeye veya bankalararası gizli anlaşmalara ve optimal ölçekten uzak bankalar ise etkin olmayan çalışma tarzına neden olur. Bunun için de denetimciler sektördeki kaynakların konsantrasyonunu ve sektördeki giriş seviyelerini, büyümeyi ve birleşmeleri göz önünde bulundurmalıdır.¹²

e)Kredi Müşterilerinin Korunması: Müşterilerin korunmasının gerekçeleri genellikle iyi bankacılık prensipleriyle tutarlıdır. Müşterilerin korunması ile ilgili temel konu denetimin, kredi müşterilerine karşı davranışın ayırım gözetmeksizin herkese aynı olması, uygun şeffaflık sağlanması ve kredilendirmede, raporlamada ve kredilerin geri toplanmasında suistimallerin önlenmesi konularını içermektedir.¹³

1.1.3. Denetim ve Düzenlemelerin Amaçları

Banka yasal düzenlemelerinin yapılabilmesi için oldukça geçerli sebepler gerekmektedir. Özellikle kapitalistik ekonomilerde bu sebepler daha da güçlü olmalıdır ki bu tip ekonomilerde banka piyasaları (ve tabi ki diğer piyasalar) için hazırlanan yasal düzenlemeler devlet karışımıcılığını geçerli kılabilsin. Dolayısıyla da yasal düzenlemelerin amaçları, bankacılık hizmetlerini sunan özel piyasaların performanslarını iyileştirmek ve varsa yanlış uygulamaları düzeltmektir. Bu bağlamda bankacılık düzenlemelerini üç gruba ayırmak mümkündür:¹⁴ Bankaların “*tüm borçlarını ödeme iktidarı*”nı sağlamak, bankalarda likiditeyi sağlamak ve ekonomik etkinliği artırmak

1) Bankaların ve Mevduat Kabul Eden Kurumların “Tüm Borçlarını Ödeme İktidarı”nı Sağlamak

Kontrol edilmeyen serbest piyasa ve arz talebinin en doğal sonuçlarından bir tanesi firmaların iflas edebilmeleridir. Yani firmaların borçlarını ödeyemez hale

¹² Spong, **a.g.e.**, s. 8-9

¹³ **A.e.**, s. 11

¹⁴ Güngör, **a.g.e.**, s. 11

gelmeleridir. Bu tüm borçlarını ödeme iktidarlarını yitirmeleri anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle toplam borçlarının, toplam varlıklarından fazla hale gelmesi ve firma değerinin sıfırdan küçük (eksi) bir değere ulaşması demektir.¹⁵

Firmalar çok farklı nedenlerle başarısız olabilirler. Herhangi bir sebepten dolayı iflas etmiş firmalar kreditorlerine, sahiplerine, çalışanlarına ve müşterilerine türlü türlü problemler çıkarırlar. Ancak, belki de en büyük güçlük, mevduat kabul eden bir kurumun (bankanın) iflas etmesi durumunda ortaya çıkar. Çünkü bir çok birey bu kurumların güvenlik ve sağlamlığına bağlıdır. Bu nedenle mevduat kurumlarının tüm borçlarını ödeme iktidarını sağlamak denetim ve düzenlemelerin birincil amacı olmaktadır. Bu bağlamda tüm borçlarını ödeme iktidarını “güvenilirliği sağlamak” olarak da özetlemek mümkündür. Bu da mudilerin ve mevduat sigorta fonunun korunması anlamına gelmektedir.

A.B.D.’nde Mevduat Sigorta Fonu’nun kurulduğu 1933 yılına kadar güvenilirlik amacı sadece banka pasifleri ile ilgili risk miktarını azaltmaktan oluşmaktaydı (iflastan korumak). İflastan korumak bugün de güvenilirlik amacı ise de, bu amaç mevduat sigorta fonunun maddi desteği altına alınmıştır.¹⁶

2) Bankaların ve Mevduat Kabul Eden Kurumların Likiditesini Sağlamak

Genellikle “*likidite*” ve bankanın (mevduat kabul eden kurumların) “*tüm borçlarını ödeme iktidarı*” arasında ince ve fazla belirgin olmayan bir fark mevcuttur. Örneğin şu anda tüm borçlarını ödeme iktidarına sahip bir banka, kısa vadeli yükümlülüklerini ödeyecek nakit miktara sahip olmayabilir. Bu durumda yeterli zaman zarfında banka gerekli nakit miktarı bulamaz ise likidite krizine girmiş olur ve sonuç olarak tüm borçlarını ödeme iktidarı da tehlikeye girer. Ayrıca aynı

¹⁵ Roger LeRoy Miller, David D. VanHoose, **Modern Money and Banking**, Mc Graw Hill Book Co. International Ed., 1993, s. 228

¹⁶ Jr. Joseph F. Sinkey, **Commercial Bank Financial Management In The Financial - Services Industry**, Macmillan Publishing Company, 4th Edition., 1992, s. 147

anda diğerk bankalar da likidite sıkıntısı yaşayacak olurlarsa toplumda gelişecek yanlış bir kanı bankaların topyekün büyük bir mevduat talep baskısı altına girmelerine neden olur. Bu da sonuçta yine tüm borçlarını ödeme iktidarının yitirilmesine sebep olabilir. Bankalar borçlarını ödeyemez duruma gelir.

Eğer mevduat kurumlarının kendi istekleri doğrultusunda davranmalarına izin verilirse, tüm borçlarını ödeme iktidarlarını sürdürecekt likiditeyi sürekli sağlayıp sağlayamayacakları belli olamaz. Dolayısıyla da onları sonuç olarak iflasa sürükleyecek likidite sıkıntısına düşmemeleri için denetimin ve yasal düzenlemelerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁷

3) Ekonomik Etkinliği Artırmak

Mevduat kurumlarını yönelik düzenlemelerin bir diğerk amacı bankacılık sektörünün performansı ile ilgili etkinliğin ve genel olarak da ekonomik etkinliğin artırılmasıdır. Bankacılık sektörü açısından düzenlemelerin temel amacı teknik etkinliğin ve tahsis etkinliğinin sağlanmasıdır. Mevduat kurumları verdikleri hizmetleri mümkün olan en düşük maliyetle sağlıyorsa, teknik olarak etkinler demektir. Teknik etkinlik, belirli bir üretim seviyesinde fiziki faktör girdilerinin optimal (mümkün olan en iyi) kombinasyonunu anlatır.¹⁸

Tahsis etkinlik ise, mevduat kurumlarının ürettikleri son birim ek hizmetlerin maliyetine göre fiyat belirlemesi halinde sağlanır. Diğerk bir deyişle tahsis etkinliğı, üretilen bankacılık hizmetlerinin fiyatının üretilen son bir birim hizmetin maliyetine eşit kılınmasını anlatmaktadır.¹⁹

Mevduat kurumları finansal aracılık süresince ve mümkün olduğı kadar çok sosyal fayda sağladıkları zaman daha fazla ekonomik etkinlik sağlamış olacaktır. Bu sosyal fayda, atıl durumdaki mali kaynakların önce mevduat, sonra da krediye ve

¹⁷ Sinkey, **a.g.e.**, s. 148

¹⁸ Christoper Pass, Bryan Lowes, Leslie Davies, **Dictionary of Economics**, Collins, Glasgow, 1988, s. 511

¹⁹ **A.e.**

yatırıma dönüştürülmesi ile sağlanır.²⁰ Bu görevi üstlenen finansal araçlar (bankalar, sigorta şirketleri, emeklilik fonları, yatırım ortaklıkları) piyasadaki fonların mudilerden toplanmasında ve seçici bir şekilde yatırımcılara yeniden istihdam edilmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır.

Fonlar için rekabet eden değişik taleplerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve seçilmesiyle ilgili sahip oldukları önemli rol ile finansal araçların, ekonominin kaynaklarının yeniden işlenip kullanışlı hale getirilerek en üretken alanlara yönlendirilmesi işini gerçekleştirdikleri varsayılmaktadır.²¹

1.2. DENETİM VE YASAL DÜZENLEMELERLE İLGİLİ TEORİLER

Düzenlemelerle ilgili temelde 3 çeşit yaklaşım ortaya koyulabilir. Bunlar sırasıyla, Kamu Yararı Teorisi (The Public Interest Theory), Elde Etme Teorisi (The Capture Theory) ve Kamu Seçimi Teorisi'dir (The Public Choice Theory).²²

1.2.1. Kamu Yararı Teorisi

Kamu Yararı Teorisi, piyasalarda oluşabilecek adil veya etkin olmayan birtakım işleyişleri ortadan kaldırmak için kamunun talebine karşılık devletin oluşturduğu denetimi içermektedir.²³ Teoriye göre, denetim ve gözetimciler bir bütün olarak toplumun refahını maksimize etmeyi araştırır. Yani düzenleyiciler kamu yararı çerçevesinde politikalarını belirlerler. Kamu Yararı Teorisi, bağımsız denetim kurumlarının oluşturulmasını desteklemektedir. Eğer piyasa mekanizması çalışmazsa, denetçiler müdahale eder ve hem firmalar hem de tüketiciler için en iyisini sağlamaya çalışırlar. Bu görüşe göre Merkez Bankası veya Mevduat Sigorta

²⁰ Miller, VanHoose, **a.g.e.**, s. 229

²¹ OECD, **Structural Adjustment and Economic Performance**, 1987, s. 154

²² American Economics Association Annual Meeting, **Theories of Regulation and Deregulation: A Critical Appraisal**, January 7, 2006

²³ Richard A. Posner, **"Theories of Economic Regulation"**, Bell Journal of Economics, Vol. 5, No. 2, Autumn 1974, s. 335

Fonu gibi kurumlar tarafsız ve sabırlı bir şekilde bankaların ve bu bankaların finansal hizmetlerini tüketen müşterilerin yüzleştikleri durumu araltırmalı, çalışmalarını dikkatli bir şekilde sürdürmeli ve yaratılabilecek alternatif politikaların toplumun refahı üzerindeki etkisini ölçmelidir.²⁴ Tüm bunların sonucu olarak da sadece toplumun genelde refah seviyesini en çoklaştıracak politikaları uygulamaya almalıdırlar. Tabii burada denetim ve gözetimcilerin şahsi çıkarları rol almamalıdır.

Ancak kamu yararı düşünülürken bir yanılgıya düşmemek için iki önemli noktayı gözden kaçırmamak gerekir:²⁵ Denetimin sağladığı fayda finansal sistemi oluşturan kurumlar için olmamalıdır ve denetlenen faaliyetler rutin işlemler yerine bankanın sağlığını etkileyen kararlar olmalıdır.

1.2.2. Elde Etme Teorisi

Düzenlemeler ile ilgili deneyimler gözlemcilerin Kamu Yararı Teorisini reddetmelerine ve neredeyse ona tamamen tezat teşkil eden Elde Etme Teorisi'ni tercih etmelerine sebep olmuştur. Bu teorinin babası ekonomist George Stigler'dir. Bu alternatif görüşü destekleyenlere göre toplum bir bütün olarak düzenlemelerden fayda sağlayamamaktadır. Toplumun yerine, esasen bu düzenlemelere tabi olanlar, yani düzenlenenler fayda sağlamaktadırlar. Kaybedenler ise özellikle düzenlenenlerin ürünlerini tüketenlerdir. Doğal olarak da bu teoriye göre, düzenlemeleri talep eden ve isteyenler de piyasada mevcut firmalar olmaktadır.²⁶

Bu perspektif hükümetin her davranışında mutlaka bir çıkar aranmasına dayanmaktadır. Bu teori, Merkez Bankası ve Mevduat Sigorta Fonu gibi düzenleyici kurumları birbirine bağlı ve de bankaları düzenleyen bireylerin oluşturduğu bir grup

²⁴ M. Hantke-Domas, "The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?", European Journal of Law and Economics, Volume 15, Number 2, March 2003, s. 165-194

²⁵ George J. Benston, "Savings Banking and The Public Interest", Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 4, Issue:1, Feb. 1972, s. 202

²⁶ Sam Peltzman, "Toward a More General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics, Vol. 19, No. 2, August 1976, s. 212

olarak algılamaktadır. Bu bireylerden oluşan grup, ellerine bazı ayrıcalıklar geçirmek isteyen ve bunu elde etme arzusu ile düzenlemeleri kullanarak firmalara (bankalara) etki etme eğilimi gösteren bir özellik taşımaktadır. Şöyle ki, düzenlemeye tabi olan firmalar düzenleyicileri elde etmeye çalışacaktır. Böylece söz konusu düzenlemelerden en fazla faydayı sağlayabilirler. Bu işi de firmalar, düzenleyiciler ve denetleyiciler için lobi faaliyetleri yürüterek, onlara birtakım imtiyazlar sağlayarak veya denetleyici ve düzenleyicileri ve de onların çevresindeki bireyleri emekliliklerinde istihdam etmek için hazır bulunarak gerçekleştirirler.²⁷

1.2.3. Kamu Seçimi Teorisi

Kamu Seçimi Teorisi'nin savunucuları düzenlemelerle ilgili olarak önceki iki teoriyi de içine alan bir teori ortaya koymaktadırlar. Fakat önceki iki teoriye de özel iki durum olarak davranmaktan öteye gitmezler.

Bu teorideki bakış açısına göre, düzenleyiciler ve denetimciler iki seçim yapmak durumundadır. Diğer koşullar aynıyken, düzenleyiciler toplum için en iyisini yapmak isterler. Ancak diğer koşullar çok önemlidir ve maalesef “*bütün diğer değişkenler sabit kalmak koşulu ile*” gibi bir varsayım genelde dünyanın çalışma sisteminden çok uzaktır. Diğer yandan düzenleyiciler ve denetimciler, tüketicileri korumak için firmaların ürünleri için uygun gördükleri fiyatları olabildiğince alt seviyede tutmaya çalışırlar. Bu durum toplum fertlerinin yararına olacak ve bu fertler hem düzenleyicilerden hem de politikacılardan memnun kalacak ve bir yandan düzenleyicilerin yeniden atanmasını sağlarken, aynı zamanda politikacıların da yeniden seçilmesine sebep olacaktır. Fakat öte yandan da fiyatların düşük tutulması firmaların elde edecekleri karların düşük olması demektir. Bu da firmaların sonu, yani iflasları anlamına gelir. Bu durumda düzenleyicilere de ihtiyaç kalmayacaktır ve düzenleyicilerin de sonu gelmiş olacaktır. Yani hangi yöne eğilirlerse eğilsinler, ister üreticinin yararına ister tüketicinin yararına çalışsınlar, düzenleyiciler ve

²⁷ George Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, Bell Journal of Economics, Vol. 2, No. 1, 1971, s. 3-21

denetleyiciler de kazanç veya aynı zamanda zarar elde etme olasılığı ile karşı karşıyadırlar.²⁸

Sonuç olarak, Kamu Seçimi Teorisi'ne göre düzenleyiciler düzenlemeleri, firmaların tam rekabet piyasası kar seviyesinin üstünde, fakat monopolcü piyasa yapısı kar seviyesinin altında kar elde edebilecekleri şekilde hazırlarlar. Dolayısıyla bu teori, düzenleyicilerin ne tam rekabet piyasasını, ne de monopol piyasasını tercih etmediklerini ortaya koymaktadır. Ancak düzenleyiciler rekabete izin vermeyerek firmaların en azından kısmi bir monopol güç elde etmelerine olanak vermektedirler ki, bu da firmalara tam rekabet koşullarının haricinde kar içeren fiyat saptama yeteneği sağlamaktadır.²⁹

1.3. BANKA DENETİMİNİN AŞAMALARI

Banka denetimi dört aşamadan oluşan bir süreçten oluşmaktadır.

a) Lisans (Faaliyet İzni) Verme

Bir bankanın belirli faaliyetlerle uğraşabilmesi için, takip etmesi gereken bir kayıt prosedürü ve bu prosedürün sonunda faaliyete geçmek için bir kamu kurumundan lisans alması gerekmektedir. Lisans alma işlemi güvenli ve sağlam bankacılık uygulamalarının ve özellikle minimum sermaye yeterliliği, yönetimde uygunluk ve yeterlilikle dürüstlüğü içeren bir prosedürdür. Lisans vermeden önce göz önüne alınacak diğer bir kriter ise, bankanın gelecekte beklenen kazançları ile yer alacağı toplum içerisindeki kredi ihtiyaçları olmaktadır. Lisans verme işi denetim sürecindeki ilk adımında anahtar rolü üstlenmekte ve “*kötü*” bankaları ayırmada bir filtre görevi görmektedir. Dolayısıyla denetimin kalitesini artırmak isteyenler katı bir izin verme süreci uygulamalıdır. Bankacılık işine girişteki kısıtlamaların çok hafif

²⁸ (Çevrimiçi) <http://www.econlib.org/Library/Enc/PublicChoiceTheory.html>, 18 Haziran 2007

²⁹ Miller, VanHoose, **a.g.e.**, s. 253-254

olmaması gerektiği gibi, rekabeti bozucu şekilde kısıtlayıcı da olmaması gerekmektedir. Yani bir ülke banka lisansı verme işinde stabilite ve etkinlik arasında narin bir denge oluşturmak durumundadır.³⁰

Diğer bir bakış açısı ile lisans, bir bankanın sahip olduğu ve fiziksel varlığı olmayan, fakat tüm borçların ödenebilirliği yitirildiğinde ceza olarak bankacılık yapma hakkının (lisansın) da yitirildiği bir varlık (aktif) olarak da algılanabilir. Bankacılık sektörüne giriş bazen formal olarak lisans alma ve sonra bankacılık yapabilme (mevduat toplama ve ticari kredi verme) gereğinden dolayı kısıtlıdır.³¹

Denetim temel olarak bankaların risk üstlenmesini engelleyici teşvikler yaratır. Geçmişte bu teşvik bankaların piyasaya girişini kısıtlayan bir değer yaratımına dayandırılmaktaydı. Formal veya informal olsun, piyasaya girişin kısıtlı olması devletin “*banka*” diye addetmesiyle ilgili bir değer yaratmaktadır. Bu değer lisans değeridir ve gelecekte monopol karında sermayenin bir bölümüdür. Fakat banka batarsa bu değer kaybolmaktadır. Dolayısıyla lisans değeri banka sahipleri için risklerden uzak durmalarını sağlayarak ve böylece bu değeri harcamayarak bir teşvik yaratmaktadır. Bu yolla lisans değeri bankaların risk almalarındaki özel eğilimleri ile sosyal bir hedef olan istikrarlı bankacılık sistemini düzenler.

Risk almayı yüksek lisans değerinin yarattığı teşviklerle kısıtlamak, direkt olarak risk almayı kısıtlamaktan (kurallar ve düzenlemeler empoze ederek) daha farklıdır. Yüksek lisans değeri ile denetimciler bankaların kendilerinin risk sınırlamasını anlamalarını beklerler. Düşük lisans değeri ile risk kısıtlaması banka denetçilerinin eğitilip (eğitimin gerekliliği bankacılık işlemlerinin çok üst düzeyde teknik içerikli olmasındandır) katı kurallarla bankaların risk alma teşviklerinin olduğu bir çevrede risk üstlenilmesinin kısıtlanmasına dayanır.³²

³⁰ Lastra, **a.g.e.**, s. 110

³¹ Gary Gorton, “**Bank Regulation When Banks and Banking Are Not the Same**”, Oxford Review and Economic Policy, Vol. 10, No. 4, 1994, s. 110

³² Gorton, **a.g.e.**, s. 107

b) Denetim

Katı ve dar anlamda denetim, bir bankanın sağlıklı yaşamı süresince güvenilirliğinin ve sağlamlığının gözetim altında tutulması anlamına gelmektedir. Bankacılık işi için gerekli sağduyuyu vurgulaması açısından buna sağduyulu denetim de denmektedir.

Denetim sırasıyla şu elementlerin idarelerini içermektedir:³³ Aktif Kalitesi, Sermaye Yeterliliği, Likidite, Kazançlar ve Yönetim, İç Kontrol Sistemleri ve Güvenlik Sistemleri.

Denetimin hedefleri bankanın durumu hakkında bilgi toparlayıp, bu bilgilerin kamu otoritesi tarafından değişik ölçüler ve enstrümanlar kullanılarak değerlendirilmesidir. Bu enstrümanlar; raporlar, derecelendirme, yerinde denetim (teftiş), iç araştırma ve üst yönetimle danışma ve bağımsız dış denetçilerin raporlarıdır.³⁴

- Raporlama

Bankalar aylık, üç aylık ve yıllık bazda birkaç finansal hesap raporu dosyalamalıdır. Her ülkenin mali düzenine ve kurumların ölçeğine göre bu raporlar farklılaşmaktaysalarda bankalar genelde şu raporları düzenlemektedirler: Bilanço, Gelir ve Temettü Raporu, Uluslararası İşlemleri ve Döviz Riskini Gösteren Rapor, Tahsili Gecikmiş Alacaklar ve Şüpheli Alacakları Gösteren Rapor, Hissedarlar Raporu, Sermaye Yeterliliği Raporu ve Nazım Hesapları ile İlgili Rapor.

Bu raporları hazırlayan bankalar denetimciler, muhasebeciler, yöneticiler, hissedarlar, mudiler ve diğerleri için tek tip strandart raporlar hazırlamaktadırlar.

³³ Lastra, **a.g.e.**, s. 110

³⁴ **A.e.**

Bir politika yaklaşımı olarak piyasa disiplinine olan güveni artırmak için de piyasa değerinden raporlama teşvik edilmelidir. Finansal şeffaflık bankalar, denetçiler ve özellikle uluslararası organizasyonlar tarafından sürekli artan bir şekilde önemsenmektedir. Bunun da nedeni finansal şeffaflığın aşırı ve uygunsuz olabilecek düzenlemelerden daha iyi bir enstrüman olmasıdır. Çünkü aşırı düzenlemelerin diğer finansal kurumlarla bankacılık sektörü arasındaki rekabeti bankaların aleyhine bozma olasılığı vardır.³⁵

Gelişmekte olan ülkelerde ve eski Doğu Bloku'ndaki ekonomilerde GAAP standartlarının tam olarak veya hiç uygulanmamış olmasından dolayı finansal raporlardan bankanın gerçek durumunu anlamak güçleşmektedir.

Finansal verilerin istatistiki analizi her ne kadar bankanın durumu hakkında önemli bilgiler vermekteyse de bankanın durumunu etkileyen kalitatif unsurları içermesinden dolayı denetimciler bu kısıtı aşmak için diğer enstrümanları da kullanmaktadırlar (iç araştırma ve üst yönetimle danışma, v.b.).³⁶

- Derecelendirme

Bir bankanın sağlamlığının finansal durumunu tam olarak belirlemek mümkün değildir. Teorik olarak mükemmel sağlamlıkta bir bankanın aktiflerinin tamamının nakitten oluşması gerekmektedir, fakat bu durum mümkün değildir. Derecelendirmenin amacı pratikte sağlamlığı neyin yarattığının anlaşılmasıdır. Bankalar için genelde bilinen derecelendirme sistemi temel iki ana elementi olan CAMEL'dir.³⁷

Kamu otoriteleri tarafından belirlenen bu derecelendirmeler, kredi durumunu değerlendiren derecelendirme kuruluşlarının çalışmalarını tamamlayıcı rol oynamaktadır. Bu noktada özel derecelendirme kuruluşlarının, kredi kalitesindeki

³⁵ Lastra, **a.g.e.**, s. 111

³⁶ **A.e.**, s. 113

³⁷ **A.e.**, s. 114

bozulma veya düzelmeyle ilgili tahminlerinden öte mevcut durumun tescili olarak piyasa disiplininin önemli bir kaynağı olduklarını belirtmek gerekir.

Bu bağlamda denetimcilerin görevi, problemlerle ilgili alarm ve ikaz veren kurumları acilen durumlarını düzeltici yönde tedbirler almaya sevk etmek veya bankaların fon toplama maliyetlerini yükseltmeden yeniden yapılandırmaktır. CAMEL derecelendirmeleri kamuya yayımlanmamaktadır. Özel derecelendirmeler doğal olarak yayımlanmaktadır; özel bir kuruluşun bir banka ile ilgili dereceyi düşürmesi o bankanın fon maliyetlerini artırmakta (fon maliyetlerine risk primi ekleyerek) ve bu durum da bir krizin veya problemin çözümünü zorlaştırmaktadır.³⁸

- Yerinde Denetim

Yerinde denetim veya teftiş bir kurumun finansal durumu ve bunun yanında yasal uygunluğu hakkında denetimcilerin bilgi sağladıkları bir yöntemdir. Bazı ülkelerde, örneğin A.B.D. gibi, denetimciler büyük oranda katı yerinde denetim uygulamalarına bağımlı kalmaktadırlar. Bu uygulamalar A.B.D.'nde federal düzeyde yapılmakta ve FED, OCC ve FDIC gibi üç büyük denetim organından çok geniş ve gelişmiş banka denetim ekiplerince yürütülmektedir. İngiltere gibi diğer ülkelerdeki denetimciler bu tip uygulamalara daha az yer vermekte ve bunların yerine diğer denetim enstrümanlarında yoğunlaşmaktadırlar.³⁹

Denetimciler büyük bir dikkatle sağlamlığı belirleyen beş kritik elementi değerlendirirler (CAMEL). Bu teftişler sırasında aktif kalitesine, özellikle kredi portföyüne, sermayenin yeterliliğine ve iç kontrol sistemlerinin yeterliliğine özel önem verilir. Kredi portföyünü değerlendirmede denetçiler dökümantasyon, teminat, birçok büyük kredinin ödeme kayıtları ve küçük kredilerden bir örneklem incelemektedirler. Kredi konsantrasyonu, batık krediler karşılığının (loan loss reserves) yeterliliği ve ve tabii ki bunların hesaplanmasında kullanılan metod da

³⁸ Lastra, **a.g.e.**, s. 115

³⁹ Ali Kemal Cenk, “**Seçilmiş Ülkeler Paralelinde Bankacılıkta Yerinde Denetim Uygulamaları**”, Active Finans Dergisi, Temmuz-Ağustos 2005, s. 2-11

değerlendirilmektedir. Denetçiler nazım hesaplarını da denetlemektedirler ve bunun da gerekçesi yakın geçmiş dönem içerisinde finansal türevlerin bankaların önemli gelir kaynakları arasında yer almasıdır. Son olarak denetim raporu bankaların tabi oldukları yasalara uyup uymadıklarını da içermektedir.

Genel anlamda, finansal şeffaflığı ve bankaları bilgilendirme yükümlülüğünü savunan bir sistemin yerinde denetime, şeffaf olmayan ve bilgi akışı donuk bir sistemden daha az ihtiyacı vardır.⁴⁰

- İç Araştırma ve Üst Yönetimle Danışma

Bir banka yönetiminin öncelikli görevi o bankanın güvenilirliğini ve sağlamlığını korumak olduğuna göre banka uygun iç denetim ve iç kontrol sistemlerini oluşturmalıdır.

Denetimciler bu iç kontrol sistemlerinin uygunluğunu ve varsa bankanın karşılaştığı problemleri banka yönetimiyle karşılıklı tartışmalıdır. Üst yönetimle danışma, habersiz yapılan denetimlere karşılık daha dostça bir denetim şeklidir. Bu tip bir sistem denetimin karşılıklı güvene dayalı olduğu ülkelerde tercih edilmektedir.⁴¹

- Bağımsız Dış Denetçi Raporu

Güçlü bir hesap kontrolü periyodik olarak bağımsız dış denetçiler tarafından yeniden denetlenerek desteklenmelidir. Dış denetçi raporları banka otoriteleri için mevcut bulunan denetim enstrümanlarının tamamlayıcısıdır.⁴² Özel firmaların katılımları bankacılık işinde daha geniş şeffaflık yaratmaya katkıda bulunabilmektedir. Ancak hesap uzmanları denetimcilerin yeri alamamaktadırlar;

⁴⁰ Lastra, **a.g.e.**, s. 117

⁴¹ **A.e.**, s. 118

⁴² Carl-Johan Lindgren, Gillan Garcia, Matthew I. Saal, **Bank Soundness and Macroeconomic Policy**, IMF, 1996, s. 195

hesap uzmanlarının sorumlulukları ve mesul oldukları gruplar farklıdır. Denetimciler devlet için hizmet verirken bağımsız hesap uzmanları denetim yaptıkları ve işlerin düzgün gitmesi gereken ve kazanç sağladıkları firmalar için hizmet vermektedirler.

Denetimcilerin temel sorumluluğu mudilere karşıdır. Bağımsız hesap uzmanlarının temel sorumluluğu ise hissedarlara karşıdır. Hissedarlar risk alırlar ve sonuçta kayba uğrayabilirler. Oysa mudiler her zaman paralarını geri almayı beklerler.

Bağımsız hesap uzmanları firmaların GAAP esaslarına uyup uymadıklarına bakarlar ve varsa herhangi bir hatayı veya düzensizliği saptarlar. Denetlenen kuruluşa ait finansal tablolar, bağımsız dış denetçi tarafından tarafsız bir şekilde, kanıt toplama ve değerlendirme yöntemleri ile denetim standartlarına uyularak, daha önceden saptanmış olan ilke ve kurallara uygunluğu açısından incelenir ve sonucu işletme ilgililerine ve kullanıcılara iletilir.⁴³ Herhangi bir hata, muhasebe verilerini toplamadan veya kayıttan, yanlış muhasebe hükümlerinden veya muhasebe prensiplerinin yanlış anlaşılmasından kaynaklanabilir. Düzensizlikler ise; manipilasyonlardan, muhasebe kayıtlarının veya dökümanlarının tahrifatından veya değiştirilmesinden, olaylar veya kayıtlarla ilgili sahtekarlık yapılması veya hasıraltı edilmesinden veya muhasebe kayıtları ve belirgin bilgilerin bilinçli olarak tahrif edilip değiştirilmesinden kaynaklanabilir.

Bankacılığın sürekli kompleks bir süreç içinde olduğu bir dünyada daha katı ve etkili bir dış denetimin önemi giderek artmaktadır. Banka dış denetçileri bankacılık konuları ve banka düzenlemeleri ile ilgili özel eğitim almalı ve menfaat çatışmalarını engelleyici kısıtlamalara tabi olmalıdırlar. Bunlara ek olarak dış denetçiler iç denetim sistemiyle olan iletişimlerini güçlendirmeli ve çok miktarda bilgi alışverişinde bulunmalıdırlar. Fakat yine de dış denetçiler denetimcilerin yerini alamazlar ve almamalıdırlar da.⁴⁴

⁴³ Adnan Dönmez, Ayten Ersoy, “Bağımsız Dış Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, Bilig, Sayı: 36, 2006, s. 71

⁴⁴ Lastra, a.g.e., s. 120

c) Kısıtlama ve Cezalandırma

Eğer bir banka yasal bankacılık düzenlemelerine itiaat etmez veya yasal olmayan birtakım işlere karışır bu banka cezalandırılır. Bankacılık yasa ve düzenlemelerinin başarısı bunların etkin bir şekilde uygulanmalarına bağlıdır. Yanlış hareketlerle ilgili cezalar engelleyici olduğundan bankalar yasalara uymaya teşvik edilmiş olurlar. Otoriteler banka kanunlarını uygulamak veya tesbit edilen ihlalleri cezalandırmak için bir dizi güce sahiptirler. Bu mekanizmalar “*durdur ve bırak*” (“*cease and desist*”) emirleri, mevduat sigortasında sınırlama veya geçici durdurma, sivil cezalar ve diğerlerini içermektedir. En büyük cezalandırma ise banka lisansının iptalidir.

Genellikle bir bankanın kapatılma yetkisi lisansı veren otoritelere dayanmaktadır. Bu durum da değişik sorumluluklar üstlenmiş değişik denetim kurumlarının olduğu ülkelerde problemler yaratmaktadır. Örneğin A.B.D.’nde milli bankalar ve federal bankalar FDIC tarafından kapatılamazlar, fakat OCC veya Federal Denetim Kurumları tarafından kapatılabilirler. Eğer tüm borçlarını ödeme iktidarını yitirmiş bankaların faaliyetlerine devam etmelerine izin verilirse mevduat sigorta fonu ve sonuç olarak vergi ödeyenler riske girmiş olurlar.

Bazı araştırmacılar erken denetim müdahalelerini desteklemekte ve hatta ciddi sermaye yetersizliği durumlarında erken kapatmaları yani teknik anlamda iflas noktasına ulaşmadan önce bankanın kapatılmasını dahi savunmaktadırlar.⁴⁵

Benston ve Kaufman’ın savunduğu gibi “*yapılandırılmış erken müdahale ve kapatma*”, denetim otoritelerinin banka sermayesinin toplam aktiflere oranının önceden belirlenmiş oranın altına düşmesi durumunda bankayı ne zaman ve nasıl kapatabileceğini açık bir şekilde belirleyen kuralları içermektedir. Bu yaklaşım A.B.D.’nde 1991 yılında çıkarılan FDICIA (Federal Mevduat Sigorta Fonunu

⁴⁵ Lastra, **a.g.e.**, s. 124

Geliştirme Kanunu) yasasında bir miktar yer almaktadır.⁴⁶ FDICIA beş çeşit sermaye tanımlamıştır.⁴⁷

- 1- İyi sermayelendirilmiş,
- 2- Yeterli sermayelendirilmiş,
- 3- Yetersiz sermayelendirilmiş,
- 4- Çok yetersiz sermayelendirilmiş
- 5- Kritik derecede yetersiz sermayelendirilmiş.

Son üç durumdaki kurumlar acil müdahale gerektiren durumdadırlar. FDICIA’ye göre otoriteler, kritik derecede yetersiz sermayelendirilmiş kurumlarda veya mevduat sigorta fonu üzerindeki uzun vadeli maliyetlerin en düşük olabileceği durumlarda erken kapatma talep edebilirler. ⁴⁸

d) Kriz Yönetimi

Bankalar diğer finansal kurumlara göre daha çok ve yoğun bir denetime maruz kalmalarına rağmen bu denetimin sonucu olarak da yine diğerlerine göre daha geniş resmi korumadan faydalanmaktadırlar. Bu koruma özellikle bir kriz durumunda çok önem kazanmaktadır. Burada kriz durumu, likidite yetersizliğinden veya borçlarını ödeyememe durumundan dolayı banka veya bankaların çalışma ve faaliyetlerini geçici veya sürekli kesintiye uğratması (durdurması) tehditidir.⁴⁹

Bir bankada likidite yetersizliği teknik anlamda iflas göstergesi olmakla beraber sonuç olarak iflasa da sebebiyet verebilmektedir. Teorik olarak son kredi veren mercii olan Merkez Bankası’nın buradaki rolü geçici likidite sıkıntılarında ortaya çıkmaktadır. İflas hallerinde ise (bu durum süreklilik arzetmektedir) Mevduat Sigorta Fonu’nun rolü söz konusu olmaktadır.

⁴⁶ George G. Kaufman, “**Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation**”, Paper Presented on Public Regulation of Depository Institutions, Koç University, İstanbul, Turkey, Nov. 3, 1995, s. 13

⁴⁷ Lindgren, Garcia, Saal., **a.g.e.**, s. 198

⁴⁸ Lastra, **a.g.e.**, s. 124

⁴⁹ **A.e.**

İyi bir kriz yönetimi bankacılık sisteminde güvenilirliğin korunması veya yeniden yapılandırılması için şarttır ve aslında bütün denetim sürecinin arkasında yatan mantık da budur.⁵⁰

1.4. BANKA DENETİM VE GÖZETİMİ

Banka denetimi, banka işlemlerinin gereken özenle yürütülmesini sağlamak amacıyla yetkili kamu otoriteleri tarafından tatbik edilen tüm teknikleri ve dolayısıyla geniş bir faaliyet alanını kapsamaktadır. Banka denetimi, *“bankaların faaliyete geçmeleri, kaynaklarını kullanmaları ve tasfiyelerine ilişkin düzenlemelere, yükümlülüklerini karşılamaya ve mali yapılarını güçlü tutmaya yönelik sınırlamalara uygun hareket edilip edilmediğinin değerlendirilmesinin yanısıra varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kar ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengeler ile mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların tespit ve tahlilini ifade etmektedir.”*⁵¹

Gelişmiş ülkelerdeki banka denetim ve gözetim teknikleri bankaların kısıtlanmasına sebebiyet verdikleri gibi daha sağlam işlevlerini yürütmelerini sağlar.⁵²

Denetim ve gözetim altında bulunan bankalar riske maruz olsalar iş işten geçmeden birtakım yollara başvurarak daha sağlam bir yapıya sahip olma şansı taşırlar. Şöyle ki, Federel Mevduat Sigortası Kurumu (FDIC) A.B.D.’de 4 tane denetim fonksiyonu icra ederek bunu yerine getirmeye çalışır:⁵³

⁵⁰ Lastra, **a.g.e.**, s. 124

⁵¹ İhsan Uğur Delikanlı, **“Bankaların Denetimi ve Gözetimi: Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”**, Active Dergisi, Haziran-Temmuz 1998, s. 1

⁵² Nesrin Özataç, **“KKTC Bankacılık Sisteminin Sermaye Yeterliliği Sorununun Gelişmiş Ülkeler ve Özellikle Avrupa Birliği Bankacılık Sistemi Işığında İrdelenmesi ve Bir Modelin Geliştirilmesi”**, M.Ü.B.S.E., Doktora Tezi, İstanbul, 1999, s. 83

⁵³ A. Stephen Buser, H. A. Chen, J. E. Kane, **“Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy and Optimal Bank Capital”**, Journal of Finance, Vol. 35, No. 1, March 1981, s. 51

Giriş Denetimi: Yeni bankalara lisans verilip verilmemesi konusu değerlendirilir.

Gözetim: FDIC çalışanlarının üçte ikisi banka gözetimcileri ve danışmanları olarak aktivitelerini sürdürmekte ve sistemdeki mevcut kurumları sürekli gözlem altında tutmaktadırlar.

Mevduat Oranı Düzenlemeleri ve Geri Çekilme Şartı: Yapılan değerlendirmeler ve düzenlemelere bankaların uymaları şartı getirilmiştir. İncelemeler sonunda bankaların belirli yükümlülükleri yerine getirmeleri sağlanarak birtakım riskleri minimize etmeyi başarabilmeleri sağlanır.

Batık Bankaların Çözümlemesi (Disposition): Bir bankanın batması durumunda, FDIC bankayı likidite etme metodunu tercih etmemektedir. Yani bankayı kapatmak yerine birtakım yardımlar ile bankayı kurtarmak öncelik taşımaktadır.

Bu uygulamada banka kapanması ancak “aktif / mevduat” oranı belirlenmiş minimum oranın altına düştüğü zaman gerçekleşir. Rekabet ve bankacılık endüstrisine serbest girişin gerçekleşebilmesi için aktif mevduat oranı seviyesi 1’e eşit veya büyük olmalıdır. Bu seviye bankanın belirli parametrelerine bağlı olarak, örneğin yeniden organizasyon maliyeti, mevduatlar üzerinden ödenen faiz oranı, mevduat akış net oranı, ekonomi genelindeki parametreler (risk taşımayan faiz oranı) ve sigortacının denetim maliyeti değerlendirilir. Optimal mevduat sigortası primi ve de bankanın kapatılma olasılığı denetim anında gelecekteki varlık değerlerine bağlıdır. Optimal mevduat sigortası primi ve de bankanın kapatılma olasılığı denetim anında gelecekteki varlık değerlerine bağlıdır.⁵⁴

Denetim üç farklı bölümde incelenebilir:⁵⁵

a) Ekonomik Denetim

Fiyat ve kar unsurları piyasaya giriş ve çıkış olarak sınıflandırmaya tabi tutulurlar. Bu, banka için devlet kontrolü gerektirir. Faiz oranları veya diğer kredi veya mevduata bağlı ücretler, bankacılığa giriş limiti veya bankaların girebilecekleri

⁵⁴ S. Acharya, J. Dreyfus, “**Optimal Bank Reorganization Policies and the Pricing of Federal Deposit Insurance**”, Journal of Finance, December 1989, s. 1327

⁵⁵ J. Lawrence White, “**On the International Harmonization of Bank Regulation**”, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 10, No. 4, 1996, s. 25-28

aktivitelere bağı limitler devlet kontrolüne bağıdır. Özellikle coğrafik alanlara endüstriyel sektörlerin veya tüketici gruplarına provizyon için gereklilikler kontrol edilir.

b) Mali Bünyenin Sağlamlığı İle İlgili Denetim

Bu kategori genellikle ürün veya ürün süreci için kontrol gerektirir. Bankacılık için sağduyu denetimi, sermaye gerekliliği, kredi çeşitlerine ilişkin limit, kredi büyüklüklerinde limit ve özellikle tek bir kişiye, yönetici ve çalışanlara verilen kredilerde (insiders), bankalara açık aktivitelerde limit gerekliliği kontrolünü içerir.

c) Bilgi Denetimi

Bankalar için faiz oranları ile ilgili bilgi kreditorlere ve mevduat sahiplerine verilmelidir. Reklam amaçlı olarak faiz oranlarını içeren bilgiler ve banka bilançoları istenildiği an verilebilmesi gerekliliği mevcuttur.

1.5. DENETİM VE ŞEFFAFLIK

Bankaların risk üstlenmesini kontrol altında tutma yöntemlerinin oluşturulması mevduatı sigortalayanların ve diğer banka denetimcilerinin temel fonksiyonudur. Mevduat sigortası büyük oranda banka pasiflerine sahip olanların (mudilerin) bankanın finansal durumunu gözardı etmelerine imkan vermektedir. İflas etmiş bankaları sağlam bankalarla birleştirmek diğer pasiflerin sahiplerini de sigortalanmışçasına hareket etmeye itmektir.⁵⁶

Diğer firmalarda risk almayı sınırlayan piyasa disiplininin birçok unsuru bankalar için mevcut değildir. Ancak kamu politikasının güvenilir ve istikrarlı bir

⁵⁶ George J. Benston, “Financial Disclosure and Bank Failure”, Economic Review, March 1984, s. 5-12

finansal sistem oluşturma hedefi başarılacaksa risk almanın kontrol altında tutulması şarttır.

Bireysel bankaların finansal durumunun ve faaliyetlerinin şeffaflığı, risk üstlenmesini engelleyici bir araç olarak her zaman ön plana çıkarılmıştır.

Bunu savunanların ileri sürdüğü nokta ise, genişletilmiş şeffaflığın bankacıların üstlendikleri risk seviyesini düşüreceğı ve mudiler ve yatırımcıların riski değerlendirmedeki yeteneklerinin gelişebileceğidir.⁵⁷

Bankaların denetiminde şeffaflık uzun zaman boyunca bir gözetim amacı olarak kullanılmıştır. Özellikle banka bilançoları, kar-zarar raporları ve işlemlerin detaylarını içeren banka raporları denetimcilere sunulmuştur. Buna ek olarak alan teftişleri denetimcilere ve otoritelere bilgiler sağlamıştır. Tüm bu bilgiler hep birlikte veya kamuya açık verilerle banka iflaslarını veya finansal felaketlerin etkin bir şekilde önceden kestirilebilmesi için kullanılabilir.

Ancak öncelikle banka risk değerlendirmesiyle kimlerin ilgili olabileceğinin ve bu ilginin şeklinin belirlenmesi gereklidir. ABD'ye bakıldığında şeffaflık ile ilgili dört grup mevcuttur:⁵⁸

- a) Mevduat sigortacıları FDIC, FSLIC, NCUSIF ve bunlarla yakinen ilgili olan OCC, FED, FHLBB, NCUA ve Eyalet Banka Departmanı
- b) Sigortalanmış Mudiler (Mevduatı \$ 100.000'ı aşanlar)
- c) Normal Kreditörler (Bono sahipleri ve ortak kredilendirmeye iştirak eden bankalar)
- d) Hissedarlar (Bankanın net aktiflerinde hak sahibi olanlar)

Mevduatları sigortalayan kurum söz konusu olduğı zaman ortaya çıkan sonuç, teftiş ve denetim uygulamaları geliştirilmedikçe teftiş verilerinin kamuya açık

⁵⁷ Benston, a.g.e., s. 5-12

⁵⁸ A.e.

ve şeffaf hale gelmesi özel analizciler ve yatırımcılar açısından çok küçük bir değer taşıyacaktır.

Yukarıda anılan her bir grubun şeffaflıktan aldığı etkilenme farklı farklıdır. Ancak tümü için ortak nokta mevduat sigortasının şeffaflığa olan ilgiyi azaltarak piyasa disiplininin yerleşmesine engel teşkil ettiğidir.⁵⁹ Bunun da temel sebebi mevduat sigortasının sigortasız mudiler (mevduatı sigorta kapsamını aşan mudiler) için bile bankanın risk üstlenme davranışını gözetleme teşviğini ortadan kaldırıyor olmasıdır.⁶⁰ Eğer mevduat sigortasını ortadan kaldırırsanız her mudi kendi bankasının denetimcisi durumuna gelmek zorunda kalır ve bu da piyasa disiplinin yerleşmesini sağlar.⁶¹

Daha geniş şeffaflığın kullanışlı olabilmesi için bazı koşullar yerine getirilebilmelidir. Bunlardan birincisi şeffaf verilerin bozulan banka performansını önceden gösterebilme yeteneğine haiz olmaları gerekliliğidir. Bu durum riskli bankaların çaba harcayıp piyasa içerisinde durumlarını düzeltmelerini sağlayabilir. Ancak diğer taraftan da piyasa olup bitenden sonra ciddi bankacılık problemleri olduğunu farkedirse bankanın problemlerine çare bulma yeteneğini kısıtlayabilir ve hatta problemleri daha da kötü hale getirebilir.

Bu konudaki ikinci koşul ise arzulanan şeffaflığın her büyüklükteki bankanın risklerinin piyasa tarafından değerlendirilebilmesine yardımcı olması gerekliliğidir. Sermaye piyasası en geniş piyasa disiplinine sahiptir (mevduat sigortalarının bu özelliği yoktur). Ancak sermaye piyasasına dahil olmayan bankalar için bu özellik geçerli değildir.

Üçüncü koşul ise, banka denetimiyle ilgili bilgi ve bilanço istatistiklerinin uygun bir dengede olması gerekliliğidir. Burada temel problem denetimcilerin

⁵⁹ Benston, a.g.e., s. 5-12

⁶⁰ Alden F. Shiers , “**Deposit Insurance and Banking System Risk: Some Empirical Evidence**”, The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 34, No. 4, 1994, s. 349

⁶¹ John H. Kareken, Neil Wallace, “**Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial Equilibrium Exposition**”, Journal of Business, Vol. 51, No. 3, 1978, s. 435

bankanın durumuyla ilgili yargılarının piyasada aşırı bir reaksiyonla sonuçlanan bir banka tahaccümü yaratıp yaratmayacağıdır.⁶²

1.6. BANKACILIK SİSTEMİNDE KULLANILAN ERKEN UYARI SİSTEMLERİ

1970’li yılların ortalarına kadar federal denetime tabi olan finansal kurumların finansal durumu sadece teftiş yöntemiyle belirlenmekteydi. Bu dönemlerde resmi beş denetim kurumunun (FRS, FDIC, FHLBB, NCUA, OCC) yapmış olduğu ayrı ayrı araştırmalar bugün kullanılan gözetim (uzaktan denetim) sistemlerinin oluşmasını ve gelişmesini sağlamıştır. Bu sistem iki denetim süresi arasında denetlenen finansal kurumların finansal durumlarının değerlendirilebilmesini sağlamıştır. Erken uyarı sistemi (early-warning systems) kavramı sadece oluşan bir problemin öngürülmesini anlatmamakta, bunun yanı sıra teftiştten sonra denetlenen finansal kurumun finansal durumundaki değişimin görülmesini mümkün kılmaktadır.⁶³

Erken uyarı sistemi ilk kez 1972’de Sinkey Jr. tarafından FDIC’de problemlili bankalar ile problemlili olmayan bankaların finansal özelliklerini incelerken kullanılmıştır. Bankaların ne tip riskler taşıdıklarını düzenleyici otoriteler yerinde denetim yaparak denetleyebilmektedirler. Bu maliyetli bir işlem olması itibari ile bankacılık otoriteleri bilanço ve gelir tabloları ile bazı kritik rasyoları izlemek ve bu rasyolar ışığında önlem alınması yoluna gitmişlerdir.⁶⁴ Erken düzeltme hareketleri ile banka ve banka hissedarları sermayeyi yeniden kapitalize etme şansına sahip olabilmektedir.

Etkin erken-uyarı sisteminin önemli potansiyel yararları şunlardır:⁶⁵

a) Banka iflaslarının önlenmesi

⁶² Gary G. Gilbert, “Disclosure and Market Discipline: Issues and Evidence”, Economic Review, Nov. 1983, s. 70-76

⁶³ Barron H. Putnam, “Concepts of Financial Monitoring”, Economic Review, Nov. 1983, s. 6-13

⁶⁴ Sinkey, a.g.e., s. 44

⁶⁵ Ali İhsan Karacan, **Bankacılık ve Kriz**, Creative Yayıncılık, Aralık 2000, s. 152

- b) Bankacılık otoritelerinin kaynaklarının daha etkin tahsisi
- c) Bilanço ve gelir tablosu verilerinin yararının artması
- d) Problemlı bankaların teşhisinin daha etkin yapılması
- e) Bankacılık otoritelerine murakabe ve gözetim performanslarını ve erken uyarı sisteminin etkinliğini değerlendirmek için veri sağlanması
- f) Değişken mevduat-sigorta primi için veri sağlanması

Buna karşılık erken uyarı sistemlerinin bazı sorunları vardır. Bu modellerde iki biçimde ortaya çıkan yanlışlıklar ya da yetersizlik pozitif hata ve negatif hata olarak isimlendirilmektedir. Bir banka erken uyarı sistemindeki pozitif hata, sağlıklı bankaların yanlış bir biçimde model tarafından problemlı olarak teşhis edilmesi ile, negatif hata ise bankaların daha önce problemlı olarak teşhis edilmeksizin ödeyebilirliklerini yitirmesi halinde ortaya çıkar. Negatif hatalar açıkça pahalıdır ve erken uyarı modellerinin geliştirilmesinin birincil nedenini oluşturmaktadır.⁶⁶

1.6.1. CAMEL Tekniğı

Yerinde denetim bir bankanın finansal devamlılığını ne derecede yansıtmaktadır sorusuna karşın, Federal Reserve 1991 yılı itibarı ile önceki uygulamaların yeterli olmaması sonucu CAMEL (Capital Asset Management Earnings Liquidity) derecelendirmesini ortaya koyarak bankaları 1 – 5 arası değer (rating) vererek derecelendirmiştir. Dahası, finansal değişiklik çok hızlı gerçekleştiğinden FED uzaktan gözetim sistemi gerçekleştirmiş ve de periyodik olarak yapılan yerinde gözetime destek vermek ve güncel tutmak başlıca amaçlardan birisi olmuştur.⁶⁷

CAMEL derecelendirme sistemi bir bankanın finansal performansının değerlendirmesini yapmaya yarayan bir çerçeve olarak oldukça yaygın kullanılan bir gözetim aracıdır. Daha geniş bir tanım için, CAMEL, bankanın finansal durumunun

⁶⁶ Karacan, a.g.e., s. 153-154

⁶⁷ Rebel A. Cole, Jeffery W. Gunther, “A Camel Rating’s Shelf Life”, Federal Reserve Bank of Dallas, Financial Industry Studies, December 1995, s. 13-19

yanısıra yasa ve denetim politikalarına uygunluğunun, yönetim kalitesinin ve iç kontrol sistemlerini yansıtacak şekilde dizayn edilmesidir denilebilir. Yerinde denetimlerin sonuçlarına dayanarak hazırlanan derecelendirme sisteminin beş boyutu bulunur. Bunlar sırasıyla Sermaye Yeterliliği (Capital Adequacy), Aktif Kalitesi (Asset Quality), Yönetim (Management), Kazançlar (Earnings) ve Likidite (Liquidity)'dir. Performansın bu beş boyutunun herbiri 1 ile 5 arasında bir skalada derecelendirilmektedir. Buna göre;⁶⁸

- 1- Yüksek performansı
- 2- Tatminkar performansı
- 3- Belirli bir dereceye kadar bozuk performansı
- 4- Marjinal performansı
- 5- Çok kritik derecede bozuk ve acil müdahale gerektiren performansı yansıtmaktadır.

Sermaye yeterliliğini belirlemede denetçiler banka sermayesinin mevcut ve planlanan aktif riskliliğini destekleyebilecek yeteneği olup olmadığına bakmaktadırlar. Sermaye oranlarının özdeş grup karşılaştırmaları bu değerlendirme sürecinde oldukça önemlidir.

Aktif kalitesi esasen kredilerin incelenmesiyle değerlendirilmektedir. Denetçiler önceden belirlenmiş belirli seviyedeki tüm kredileri denetlerler.⁶⁹

Birtakım zaafiyetler veya gereksiz (uygunsuz) risk taşıyan krediler düşük kaliteli krediler olarak veya “*ters sınıflandırma*” (adverse classification) kapsamına alınmakta ve burada da sırasıyla “düşük standartlı”, “*şüpheli alacak*” ve “*batık*” olarak üç gruba ayrılmaktadır. Bu sınıflandırma bir bilimden çok sanat olma özelliği taşımakta ve denetçinin “*kredinin geri ödenmeme olasılığı*” ile ilgili kanaatine göre

⁶⁸ Cole, Gunther, **a.g.e.**, s. 13-14

⁶⁹ Duane B. Graddy , Austin H. Spencer, William H. Brunsen, **Commercial Banking and Financial Services Industry**, Reston Pub. Co., 1985, s. 470

yapılmaktadır. Bu yönüyle de oldukça subjektiftir.⁷⁰ Sınıflandırılmış kredi ve yatırımlar aktif kalitesinin belirlenmesinde temel oluşturmaktadır. Bu sınıflandırma her ne kadar subjektif ise de yine de her bir grup aktif için bir tanım mevcuttur. Buna göre:⁷¹

- a) **Düşük Standartlı:** Karşılığında alınmış bir teminat var ise, bu teminatın veya borçlunun söz konusu borcu karşılayabilme (geri ödeyebilme) kapasitesinin bu aktifi koruyabilecek derecede uygun olmadığı krediler.
- b) **Şüpheli Alacaklar:** Düşük standartlı kredilerde mevcut bütün karakteristiklere ek olarak, bu durumda kredinin geri dönüşünün çok şüpheli ve neredeyse olasılık dışı olduğu krediler.
- c) **Batık:** Bu gruptaki krediler batık veya geri dönmeyecek krediler olup, banka için çok düşük değer taşımaktadırlar. Bu yüzden de aktiflerde nominal bir sınıfta yer işgal etmelerine gerek görülmez.

Teknik yeterlilik, liderlik ve yönetim kabiliyeti “*Yönetim Kalitesi*”ni değerlendirmede dikkate alınan etmenlerdir. Denetçiler iç kontrolleri, çalışma yöntemlerini ve bankacılık yasalarına ve düzenlemelerine uygunluğu da denetlemektedir.

Özdeş grup karşılaştırmaları “*Banka Kazançlarının Yeterliliği*”ni değerlendirmede piyasa enformasyonu ile birlikte kullanılmaktadır. Kazançların yeterliliği, hisse getirileri, normal borçlanma ihtiyaçları ile ilişkili nakit akışı ve özsermaye bazına katkı cinsinden değerlendirilmektedir.

Likidite banka müşterilerinin mevduat ve kredi taleplerine zorlanmadan karşılık verebilme yeteneği temel alınarak derecelendirilir. Bankanın likidite pozisyonunun yeterliliğinin belirlenmesinde yatırım hesabının vade yapısı,

⁷⁰ Joseph F. Sinkey, “Identifying “Problem” Banks: How Do the Banking Authorities Measure A Bank’s Risk Exposure?”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 10, No. 2, May 1978, s. 185

⁷¹ Christopher James, “The Losses Realized in Bank Failures”, The Journal of Finance, Vol. XLVI, No. 4, Sep. 1991, s. 1229

mevduatların volatilitesi, kredi taahhütleri, mevduat harici borçlanmalar ve faiz hassasiyeti baz alınarak belirlenmektedir.⁷²

Beş boyutun her birine bir derece verildikten sonra bu kez de bileşik derecelendirmeyi (composite rating) oluşturmak için yine 1 ile 5 arasında yer alan bir skalada derecelendirme yapılmaktadır. FRB'nin hazırladığı “*Commercial Bank Examination Manual*”ın tanımladığı gibi bu dereceler:⁷³

- Temel olarak her yönden sağlam bir kurum,
- Temel olarak sağlam fakat küçük zaafiyetleri bulunan kurum,
- Finansal, uygulama ile ilgili veya uygunlukla ilgili zaafiyetleri olan ve denetime gerekçe yaratan kurum,
- Ciddi finansal zaafiyetleri olan ve gelecekteki yaşam kabiliyeti bozulabilecek kurum,
- Çok kritik finansal zaafiyeti olan ve yakın gelecekte iflas olasılığı çok yüksek olan kurum olarak tanımlanmaktadır.

Bu bileşik derecelendirmeyi oluşturan beş boyutun her biri de aynı ağırlığı alabilmesine rağmen denetimciler her bir boyuta verebilecekleri ağırlığı değiştirme özgürlüğüne sahiptirler.⁷⁴

1.6.2. Uzaktan Gözetim

Finansal kurum ile ilgili verilerin bağlı olduğu birincil denetim kurumuna üç ayda bir bildirilmesi zorunludur. Bunun bir diğer sebebi de bankanın içsel kontrol mekanizmasının olup olmadığını gözlemlemektir. Doğru veri bildirilmemesi sonucunda sağlıklı sonuçlar beklenemez.

⁷² Graddy , Spencer, Brunsen, **a.g.e.**, s. 472

⁷³ Cole, Gunther, **a.g.e.**, s. 15

⁷⁴ Putnam, **a.g.e.**, s. 6-13

Uzaktan sisteminde anahtar finansal rasyolar “*CALL REPORT DATA*”dan (durum ve gelir raporu) alınır ve standart istatistiksel metodlar ile örneğin 1985 yılı sonunda 1986’nın ikinci yarısından ve 1988’in ilk yarısına 2 yıllık bir zaman içinde banka iflasları olabileceği belirlenir.

Uzaktan gözetim bankanın sermayesi ve taşıdığı potansiyel riskleri ortaya koyabilir. Bankanın likidite değeri de FDIC fonu ve de vergi ödeyenleri korumaktadır. Piyasa değeri muhasebesi ile riski piyasa değeri üzerinden hesaplama etkin uzaktan gözetim için gereklidir. Uzaktan gözetim sistemi uygulama maliyeti ile piyasa değeri muhasebesi kavramının kullanılması sonucu bankalar için karmaşık ve maliyetli olabilir.

Bankaların tuttuğu aktifler ikincil piyasalarda alınıp satılmamaktadır. Böylece piyasa değerlerinin maliyeti yüksek olabilir. Bunlara ek olarak, bazı aktifleri değerlendirme prosedürünün açık olmaması düzenleyiciler ve de kreditorler için aldatici olabilmektedir. Basit kitap değeri ölçümü de banka sermayesi denetimi için yeterli değildir. Bugün finansal çerçeve denetim mekanizmasının kısa aralıklı uzaktan gözetimini içermekte fakat denetim maliyetlerini artırmaktadır.

Türevler (futures, options, forward, swaps) bankacılık risklerini azaltmada yararlı olsa da kendilerine özgü taşıdıkları risk ani ve büyük oranda artma olasılığı taşımaktadır. Banka risk tutumunu, bir dakika kadar kısa bir süre içerisinde sahip olduğu ticari pozisyonu türevlerle değiştirebilmektedir. Bu sebepten dolayı mali bünyesi sağlam olmayan bir banka kısa aralıklarla uzaktan denetime tabi olmalıdır.⁷⁵

Banka sermayesi ve yeterliliği beklenmedik olaylara karşı güvence oluşturması ile giderek önem kazanmaktadır ve banka büyümesi de sadece banka faaliyetlerinin sürdürülmesi ile değil aynı zamanda banka sermayesinin kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasına bağlıdır.⁷⁶

⁷⁵ F. R. Edward, “**Financial Regulation for the 21st Century: Proposal for Reforming Bank Regulation**”, Colombia University, October 27, 1995, s. 10

⁷⁶ Cole, Gunther, **a.g.e.**, s. 15

Genel olarak yeterli sermaye; “Bankaların rekabet gücünü artırır, cari gelirler ile karşılanmayacak muhtemel zararları absorbe eder, faaliyet esnekliği sağlar ve bankanın finansal piyasalarda meydana gelen değişimlere uyum sürecini hızlandırır, bankacılık sektöründe istikrarlı bir büyüme ve imaj sağlar, likiditenin sağlanmasında güvence ve zaman tasarrufu sağlar ve kamu otoritesi ve fon sağlayanlar açısından güvence oluşturur”.⁷⁷

Sermaye yeterliliği sağlanması için banka, ya mevcut risklerinin karşılanması için sermaye artırmalı ya da risklerini sermayesini karşılayabilir bir düzeyde tutmalıdır. Aktif kalitesi, bankanın kredilerinin kalitesini içermektedir. Risk ise kredilerin geri dönmemesi olasılığıdır. Bunu engellemek için çeşitli kredi analiz teknikleri geliştirilmiştir. Bunun yanında kredi verilen şahısların karakteri, kapasitesi, ekonomik durumu dikkate alınmalı, limite bağlı olarak da karşılığında ipotek veya teminat talebinde bulunulmalıdır.

Karlılık da bankaların faaliyetlerini idame ettirebilmeleri açısından önemlidir. Banka karlılıklarını ölçen birtakım rasyolar mevcuttur. Likidite ise varlıkların nakide yakınlığını esas alarak tüm koşullarda mevduat sahiplerine mevduatlarını geri verebilmek için yeterli fonun elde tutulmasıdır. Likidite yönetimi bankanın en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Son yirmi yıl içerisinde yasalarda liberalleşme (deregulation) getirilse de dünyadaki tüm ekonomilerde ağır denetim katmanları hakimdir. “Bankacılık aktivitelerindeki uluslararası büyüme ulusal denetim üstü gayretin gerekliliği görüşünü ortaya çıkarmaktadır. Özellikle teknolojinin finansal hizmetlerdeki son yıllardaki yaygınlaşması, bankaların daha uzakta bulunan müşterilerine hizmet sunabilmeleri ile ulusal sınırların dışına çıkabilme imkanı vermiştir.”⁷⁸

⁷⁷ Şenol Babuşçu, “Bankacılıkta Risk Derecelendirmesi (Rating) ve Türk Bankacılık Sektörüne Uygulanması”, SPK, No: 94, 1997, s. 82

⁷⁸ J. L. White, a.g.e. , s. 94

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE FAALİYET GÖSTEREN ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE FAALİYET GÖSTEREN ULUSLARARASI KURULUŞLAR

2.1.1. Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS)

Merkez bankalarının bankası niteliğinde olan Uluslararası Ödemeler Bankası, Alman savaş borçlarına ait hesapların ve ödemelerin tanzim edilmesi amacıyla kurulmuştur. Günümüzde ise merkez bankaları arasındaki ilişkileri düzenler, işbirliğini geliştirmek için çalışır ve çeşitli uluslararası finans işlemlerinin kolaylaştırılmasını sağlayıp uluslararası mali operasyonlar için kolaylık temin eder.⁷⁹

Bir genel kurul ve bir idare meclisi tarafından yönetilen Banka'nın, idare meclisi Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, İngiltere Merkez Bankaları guvernörleri ile bu beş üyenin aynı ülkelerden ve Hollanda, İsveç ve İsviçre Merkez Bankalarından seçecekleri üyelere oluşmaktadır.

Türkiye, 5 Haziran 1964 ve 6/3177 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile BIS Sözleşmesi'ni onaylayarak Banka'ya katılmıştır.⁸⁰

⁷⁹ (Çevrimiçi) <http://www.ekonomist.com.tr/apps/dictionary.app/dictionary.php/es.dict/BIS.htm>, 10 Haziran 2007

⁸⁰ Rıdvan Karluk, **Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Ankara, 1997, s. 357

2.1.1.1. Uluslararası Ödemeler Bankası'nın Amaçları, Yapılanması ve Faaliyetleri

Ana sözleşmesinin 3. maddesinde belirtildiği gibi Banka, Merkez Bankaları arasında koordinasyonu teşvik etmeyi, uluslararası mali işlemler için kolaylıklar sağlamayı ve uluslararası mali ödemelerle ilgili, daha önceki antlaşmalarla kendisine verilen mali ajanlık görevini yerine getirmeyi amaçlamaktadır⁸¹

Banka, borçlu ve alacaklılar arasında meydana gelen meseleleri çözümlmeye çalışır. Merkez bankaları arasındaki transfer işlemleri bu bankanın aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Uluslararası Ödemeler Bankası bu alandaki faaliyetlerini İsviçre ve A.B.D. Merkez Bankalarıyla müştereken yürütmektedir.⁸² Bankanın bunlardan başka fonksiyonları da vardır. Uluslararası Ödemeler Bankası,, ekonomik ve mali enformasyon ve etüd merkezidir. Ayrıca, özellikle bir "Merkez Bankaları Klübü" olma fonksiyonu mevcuttur.

Ana sözleşmeye göre, *“Uluslararası Ödemeler Bankası kendine has hukuku olan, anonim şirket şeklinde kurulmuş bir Uluslararası Merkez Bankasıdır. Banka, ne İsviçre ve ne de bir başka ülkenin kanunlarına tabidir. Zira Banka'nın hukuki varlığı uluslararası bir antlaşmayla garanti altına alınmıştır.”*⁸³ Böylece, *“Banka'nın sahip olduğu mal varlığı, alacakları ve mevduatları ne harp zamanında ve ne de sulh zamanında istimlak edilememekte, el konulamamakta veya haczedilememektedir”*.⁸⁴ Uluslararası Ödemeler Bankası aynı zamanda vergi muafiyetlerinden de faydalanmaktadır. Bankanın Genel Kurul ve Yönetim Kurulu olmak üzere iki organı mevcuttur.

Banka Genel Kurulu her sene periyodik olarak toplanmakta ve yıllık banka hesaplarını ve yönetimini ibra etmektedir. Basel'de yapılan Genel Kurul toplantılarına Banka hissedarı olmayan merkez bankalarının ve diğer uluslararası kuruluşların temsilcileri de davetli olarak katılır. Böylece kuruluşlar arasında bilgi

⁸¹ Bonnet & Berthet, **Les Institutions Financières Internationales**, Presses Universitaires de France, 4th Edition, Paris, 1987, s. 100

⁸² Selim Tarlan, **Uluslararası Mali Kuruluşlar**, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, No: 196, 1979, s. 120

⁸³ **A.e.**, s. 137

⁸⁴ Bonnet & Berthet, **a.g.e.**, s. 100.

alışverişine imkan sağlanmaktadır. Genel Kurul toplantılarında, sadece üye merkez bankalarının oy kullanma hakları bulunmakta, buna karşılık sermayenin çok az bir bölümünü elinde bulunduran özel kesimin ise oy hakkı bulunmamaktadır.

Uluslararası Ödemeler Bankası Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir. Yönetim Kurulu bir başkan seçer ve bir genel müdür atar. Banka Yönetim Kurulu Başkanı, banka servisleriyle Yönetim Kurulu arasındaki ilişkilerin daha iyi bir şekilde gerçekleşmesi için, aynı zamanda bankanın da başkanıdır. Yönetim Kurulu, 8 Avrupa ülkesi Merkez Bankaları Guvernörleri'yle 5 Avrupa dışı ülkenin Merkez Bankaları Guvernörleri'nden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, yılda 10 kez toplanmaktadır.

Ayrıca Uluslararası Ödemeler Bankası içinde oluşturulmuş iki de merkez bulunmaktadır. Bu merkezler Uluslararası Parasal İşbirliği Merkezi ve Ekonomik Araştırmalar Merkezi'dir.

Uluslararası Parasal İşbirliği Merkezi'nin amacı, gelişmiş önemli ülkelerin Merkez Bankaları Başkanları'nı bir araya getirerek uluslararası para politikalarının koordinasyonuna, uluslararası finans piyasalarında düzenin sağlanmasına yönelik çalışmalar yapmaktır. Toplantılarında üye Merkez Bankaları arasında düzenli olarak fikir alışverişinin gerçekleşmesini sağlamaktadır. Ekonomik Araştırmalar Merkezi'nin ise özellikle parasal konularda araştırmalar yapmak, uluslararası bankacılık alanındaki gelişmelerle ilgili bilgiler derleyerek yayımlamak ve Merkez Bankaları arasında ekonomik bilgi bankasını yönetmek gibi yükümlülükleri vardır. Banka, bu merkezler sayesinde Merkez Bankaları arasındaki işbirliğini güçlendirmiş, parasal sorunlara yönelik çözümler üretmeye daha çok yönelmiştir.

Banka'nın parasal sistemde işbirliği ve koordinasyon alanındaki faaliyetleri aslında daha çok uluslararası para sistemindeki değişiklikler paralelinde gelişmiştir. Örneğin bankacılık işlemlerinin artmasıyla birlikte, 70'li yıllarda, bankaların denetimi ve gözetimi sorunları tartışılmaya başlanmıştır. Gözetim faaliyetlerinin daha etkin bir biçimde sürdürülmesi amacıyla gözetim konusunda standartlar oluşturulmaya çalışılmıştır. Banka faaliyetleriyle istikrar ve etkinlik sağlamaya

çalışmıştır. Günümüzde ödemelerin etkin ve istikrarlı bir şekilde gerçekleşmesine yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır.

Bankanın faaliyetleri sırasında gerçekleştirdiği işlemler, ilgili merkez bankalarının para politikalarına her zaman uygun olmalıdır. Banka buna dikkat etmek durumundadır. Bu sebeple Banka, herhangi bir işleme girişmeden önce, işlemlerle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili merkez bankalarını haberdar edip, Bankaca gerçekleştirilmesi düşünülen parasal işlemlere itirazlarının bulunmadığından emin olması gerekmektedir.

2.1.1.2. Uluslararası Ödemeler Bankası'nın Mali Ajan Rolü

Uluslararası Ödemeler Bankası, genellikle merkez bankalarına rezervlerini yönetmek ve yatırımlarını yönlendirmek gibi bir çok konuda yardımcı olmaktadır. Banka uzun vadeli kredi vermemekte sadece kısa vadeli ek finans iskanlarının yaratılmasıyla ilgilenmektedir, merkez bankalarına likit kaynak sağlanmaktadır, merkez bankaları ve piyasa ile döviz ve altın üzerinden işlemler yapmaktadır.

Uluslararası Ödemeler Bankası 1982 yılında bazı Latin Amerika ülkelerinin borç krizine girmeleri sebebiyle, söz konusu ülkelerin merkez bankalarına oldukça önemli sayılabilecek miktarda kısa vadeli krediler vermiştir. Bankanın bu imkanından Arjantin, Brezilya ve Meksika ülkeleri faydalanmıştır.⁸⁵

Banka'nın faaliyetleri ilgili ülke Merkez Bankası'nın para politikalarına uygun olmalıdır. Bu çerçevede Banka, hükümetlere kredi vermez veya onlar adına cari hesap açamaz. Banka, bir çok alanda uluslararası mali anlaşmaların yerine getirilmesi için çalışır.

⁸⁵ Bonnet & Berthet, a.g.e., s. 104

2.1.1.3. Merkez Bankaları Klübü Olarak Uluslararası Ödemeler Bankası

Uluslararası Ödemeler Bankası, üyeleri bulunan merkez bankaları ve Uluslararası Kamu Maliyesi yetkililerinin birbirleriyle temasları sonucu, bir klüp kurulmasını sağlamıştır. Bu klüp her ay toplanmaktadır. Banka yönetimiyle ilgili formel oturumların dışında gerçekleştirilen Konsey toplantıları, yetkililerle temas imkanı sağlamakta, bilgi alışverişi, hatta yüksek düzeyde müzakerelerin yapılmasına imkan vermektedir. Ayrıca küçük gruplar halinde, guvernörler ve yardımcılarının iştirak ettiği, temaslar ve gerçek anlamda çalışma oturumları yapılmaktadır.

Konsey oturumlarına eksperlerin toplantıları eşlik etmektedir. Eksper toplantılarında; ödemeler dengesi, altın, Euro-döviz, mübadele, ekonomik problemler tartışılmaktadır.

2.1.2. Basel Bankacılık Denetim ve Gözetim Komitesi

2.1.2.1. Basel Komitesi'nin Yapılanması ve Faaliyetleri

Basel Komitesi “*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Komitesi*” olarak 1974 yılının sonunda, “*10'lar Grubu Ülkeleri Merkez Bankaları Guvernörleri*” tarafından uluslararası bankacılık piyasalarında meydana gelen ciddi kriz sonrasında (özellikle Batı Almanya'daki Bankhaus Herstatt'ın iflasından sonra) kurulmuştur⁸⁶

Ülkeler Merkez Bankaları tarafından, Merkez Bankasının bu konuda yetkili olmadığı ülkelerde ise Merkez Bankasıyla birlikte denetlemeden resmen sorumlu otorite tarafından temsil edilmektedir. Komite, üye ülkeleri⁸⁷ arasında bankacılık denetimi konularında düzenli bir işbirliği platformu sağlamaktadır. Komite başlangıçta denetim ağındaki boşlukları kapatmak için uluslararası işbirliği modeli konusunu tartıştı, ancak Komite'nin geniş amaç tanımı, dünya genelinde denetim anlayışının ve bankacılık denetimi kalitesinin geliştirilmesidir. Bunu üç ana yöntemle başarmaya çalışmaktadır: “*Ulusal denetim uygulamaları konusunda bilgi değişiminde bulunarak, uluslararası bankacılık işinin denetimi konusundaki tekniklerin etkinliğini artırmak suretiyle ve uygun görülen alanlarda minimum denetimsel standartlar ihdas etmek suretiyle.*”⁸⁸

⁸⁶ (Çevrimiçi) <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>, 24 Haziran 2007

⁸⁷ Komite üyeleri Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, İsviçre, İspanya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nden oluşmaktadır

⁸⁸ (Çevrimiçi) <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>, 24 Haziran 2007

Tablo 1 :Basel Komitesi Üyeleri

Belçika	Belçika Merkez Bankası Bankacılık ve Finans Komisyonu
Kanada	Kanada Merkez Bankası Mali Kurumlar Yönetim Bürosu
Fransa	Bankacılık Komisyonu
Almanya	Almanya Merkez Bankası Federal Bankacılık Denetim Bürosu
İtalya	İtalya Merkez Bankası
Japonya	Japonya Merkez Bankası Mali Denetim Kurumu
Lüksemburg	Mali Sektör Denetim Komisyonu
Hollanda	Hollanda Merkez Bankası
İsveç	İsveç Merkez Bankası Finansinspektionen
İsviçre	İsviçre Merkez Bankası İsviçre Federal Bankacılık Komisyonu
İngiltere	İngiltere Merkez Bankası Mali Hizmetler Kurumu
ABD	Federal Rezerv Kurulu New York Federal Merkez Bankası Para Denetim Bürosu Federal Mevduat Sigortası Kurumu
Sekreteryä	Uluslararası Yatırım Bankası
Gözlemciler	Avrupa Komisyonu Avrupa Merkez Bankası

Kaynak : *AB Bankacılık Denetim Hukuku ve Üye Devletlerde Denetim Kurumsal Yapısı, TBB, 2001*

Komitenin resmi bir uluslar üstü denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ulaştığı sonuçların hukuki bir gücü bulunmamaktadır ve olması da planlanmamıştır. Komite, geniş denetim standartları ve kılavuz dökümanlar formüle eder ve her bir otoritenin kendi ulusal sistemine en iyi uyacak bir biçimde detaylı çalışmalarla ana sözleşmelerinde veya başka bir şekilde bunları uygulayacağı beklentisiyle en iyi uygulamaları tavsiye eder. Bu şekilde genel standartlara uyumu teşvik eder. Komite, Uluslararası Takas Bankası'nda (Bank of International Settlements) toplanan “*On’lar Grubu Ülkeleri Merkez Bankası Guvernörleri Komitesi*”ne rapor verir ve temel faaliyetleri ile ilgili guvernörlerin onayını ve desteklerini alır.⁸⁹

Komitenin çalışmasının önemli bir amacı da uluslararası denetim sisteminin açıklarını kapatmak olmuştur ve bu iki temel prensip doğrultusunda gerçekleştirilmiştir: “*Hiçbir yabancı bankacılık kuruluşu denetimden kaçmamalıdır ve denetim uygun ölçülerde olmalıdır.*”⁹⁰

Mayıs 1983'te Komite “*Bankaların Yabancı Kuruluşlarının Denetimi İçin Temel Prensipler*” adlı belgeyi tamamlamıştır. Bu belge bankaların yabancı şubeleri, iştirakleri ve ortaklıkları konusunda ev sahibi ve ana denetimsel sorumluluklarının paylaşımının esaslarını belirlemektedir.⁹¹ Bu belge ilk olarak 1975'te çıkartılan ve daha sonra “*Anlaşma*” (Concordat) olarak bilinen belgenin gözden geçirilmiş halidir. 1992'de Anlaşma'nın belirli prensipleri Minimum Standartlar olarak tekrar formüle edilmiştir. Bu standartlar onaya davet edilen diğer denetimci otoritelere bildirilmiş ve Temmuz 1992'de Standartlar basılmıştır.

Kasım 1996'da Komite karma çalışma grubu ve aynı zamanda kıyı bankacılığı merkezlerinden denetimciler tarafından hazırlanan bir rapor açıklanmıştır. Bu rapor denetimcilerin uluslararası bankaların sınır ötesi faaliyetlerinin etkin konsolide denetimi konusunda karşılaştıkları engelleri aşma noktasında öneriler sunmaktadır. Rapor, Uluslararası Banka Denetimcileri

⁸⁹ (Çevrimiçi) <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>, 25 Haziran 2007

⁹⁰ BIS, “**History of the Basel Committee and Its Membership**”, Basel Committee on Banking Supervision, January 2007, s. 2

⁹¹ A.e. , s. 2

Konferansı'na (International Conference of Banking Supervisors (ICBS)) 140 ülkeden katılan denetimciler tarafından onaylanmıştır.⁹²

Günümüze yaklaştıkça komitenin de zamanının çoğunu ayırdığı konu sermaye yeterliliği konusu olmaya başlamıştır. Bu kapsamda “*Basel Sermaye Uzlaşması*” (Basel Capital Accord) veya 1988 Uzlaşması olarak adlandırılan bir sermaye ölçüm sistemi G-10 Guvernörleri tarafından onaylanmış ve Temmuz 1988’de bankalara açıklanmıştır. Bu sistem, 1992’nin sonunda %8 minimum sermaye çatısının uygulanmasının altyapısını oluşturmuştur. Eylül 1993’te yayımlanan bir bildiri ile G-10 ülkelerinde bulunup da uluslararası iş yapan tüm bankaların 1988 uzlaşmasında ortaya konulan minimum standartları karşıladıkları açıklanmıştır. Haziran 1999’da, Komite 1988 uzlaşısının yerine geçmek üzere yeni bir sermaye yeterliliği çatısı önerisi yayımlamıştır.⁹³

Anlaşma ve sermaye standartları konularındaki çalışmalara ilave olarak, Komitenin ele aldığı ve doküman basımıyla neticelenen belli başlı konular arasında “*Bankaların Döviz Pozisyonu Denetimi*”, “*Bankaların Uluslararası Kredilerinin Yönetimi*”, “*Bankaların Bilanço Dışı Risklerinin Yönetimi*”, “*Bankacılık Sisteminin Kriminal Kullanımının Önlenmesi*”, “*Büyük Borçların Denetimi*” ve “*Türev Ürünlerin Risk Yönetim Kılavuzu*” bulunmaktadır.⁹⁴

Komite menkul kıymetler ve sigorta denetimcileri ile de yakın işbirliği içerisinde bulunmaktadır. Şubat 1999’da çok yönlü şirketlerin sermaye yeterliliğini değerlendirme teknikleri ile ilgili, denetimciler arasında bilgi değişimine ve işbirliğine zemin hazırlayan birkaç belge karma forum tarafından onaylanmıştır. Komite bazı teknik bankacılık ve muhasebe konularında da diğer kurumlarla birlikte çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bunlar arasında Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu ve Uluslararası Ticaret Odası’nın Uluslararası Denetim Uygulamaları Komitesi bulunmaktadır.

⁹² BIS, a.g.e. , s. 2

⁹³ A.e. , s. 3

⁹⁴ A.e. , s. 4

Uluslararası konferanslar sayesinde Basel Komitesi'nce üzerinde anlaşılan prensipler son derece geniş bir yaygınlığa ulaşmıştır. On'lar Grubu ülkeleri dışında çok sayıda ülke hiçbir uluslararası bankacılık faaliyetinin denetiminden kaçamamasının sağlanması temel amacına destek vermişlerdir. Sonuç olarak dünyada etkin bir denetim ve diğer denetim otoriteleriyle işbirliği olmaksızın bankacılık şirketlerine lisans verilen ve faaliyette bulunmalarına izin verilen sadece birkaç bölge kalmıştır.⁹⁵

2.1.2.3. Denetim Prensip ve Uygulamaları

Uluslararası prensiplerin geliştirilip yaygınlaştırılması ve denetimcilerin ortak bir anlayışa ulaşması, tüm dünyada denetimden kaçarak finansal yapılarını bozan ve dolayısıyla da içinde bulundukları ulusal finansal sistemi zayıflatan kuruluşların her yönüyle kontrolünü kolaylaştırmakta ve belirli prensiplere bağlanmaktadır. Bankaların faaliyet gösterdikleri ekonomik çevrede ve iş ortamında, dolayısıyla da maruz kaldıkları risklerde yaşanan büyük değişim BIS'in önerileri gibi esneklikten yoksun, toptancı ve bürokratik zihniyetle hazırlanmış düzenlemeleri çok kısa zamanda yetersiz kılabilmektedir.⁹⁶ Basel Komitesi de pek çok yerde bu durumu kabul etmekte ve denetimcilerin yerel şartları ve gelişen yeni enstrümanları gözönüne alarak denetim metotlarını sürekli geliştirmeleri gerektiğini belirtmektedir.

a) Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim İçin Önkoşullar

Bankacılıkta gözetim ve denetim, mali piyasalarda istikrarın sağlanmasına yönelik mevcut düzenleme ve uygulamalar bütünüünün önemli bir parçasıdır. Gözetim ve denetimi de içine alan bu düzenlemeler şunlardır:⁹⁷ Güvenilir ve doğru makroekonomik politikalar, gelişmiş ve sağlam kamu altyapısı, etkin piyasa disiplini,

⁹⁵ BIS, **a.g.m.** , s. 5

⁹⁶ Hayrettin Kaplan, M. İbrahim Turhan, “Sermaye Yeterliliği Yeterli mi?”, Active Banka, Haziran-Temmuz, 1999, s. 73-76

⁹⁷ BIS, **Core Principles For Effective Banking Supervision**, Basle Committee On Banking Supervision, Basle, September 1997, s. 11

bankalardaki problemlerin etkin biçimde çözümlenmesine yönelik prosedürler ve sistemik korumayı sağlayan uygun mekanizmalar.

b) Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler

1. Bankacılık gözetim kuruluşlarının amaçları ve sorumlu oldukları kuruluşlar üzerindeki yetkileri açıkça tanımlanmalıdır. Bankacılık konusunda yetkili kurumların faaliyetlerine ilişkin bağımsızlığı ve yeterli kaynakları bulunmalıdır. Ayrıca, gözetim sisteminin, bankaların kuruluş izinleri ve gözetimlerinin devamlılığının sağlanmasına; güvenilir ve sağlıklı bir sistem için yasalara uyum zorunluluğuna, gözetim elemanlarının yasal olarak korunmasına ilişkin hükümler içeren bir yasal çerçevesi de olmalıdır. Elde edilen bilgilerin gözetim otoritelerince paylaşılması ve bu tür bilgilerin gizliliği de yasal düzenlemelerde yer almalıdır.

Faaliyet İzni ve Yapı

2. Banka olarak kurulmasına ve yine bu kapsamda denetim ve gözetiminin yapılmasına karar verilen kuruluşların faaliyet alanları açıkça tanımlanmalıdır. “Banka” kelimesinin kullanımı mümkün olduğu kadar kontrol altında olmalıdır.
3. Bankacılık faaliyetlerinin yapılmasına izin veren kurumun “faaliyet iznine ilişkin esasları belirleme” yetkisi ve bu kriterlere uygun bulunmayan başvuruları reddetme hakkı bulunmalıdır. Faaliyet izni prosedürü; bankanın ortaklık yapısı, genel müdür ve diğer üst yöneticilerin nitelikleri, faaliyet planı, iç denetim mekanizması, sermaye yeterliliğini de içerecek şekilde bankanın mali yapısına ilişkin projeksiyonların değerlendirilmesinden ibarettir. Ayrıca, başvuru sahibinin yabancı bir banka olması durumunda, ilgili ülkenin denetim ve gözetim otoritelerinin onayının alınması gerekir.

4. Banka gözetim otoriteleri, bir bankadaki önemli büyüklükteki hissedar paylarının ya da kontrol haklarının el değiştirmesine yönelik talepleri inceleme ve reddetme yetkisine sahip olmalıdır.
5. Bir banka tarafından yapılacak önemli boyuttaki ele geçirme faaliyetlerini ve yatırımları inceleme ve bu türden oluşumların bankaya yeni riskler yüklemesi ya da gözetimin etkinliğini azaltmasına yol açmaması için kriterler belirleme yetkisi bankacılık gözetim otoritelerinde bulunmalıdır.

Bankaların İhtiyatlı Yönetimine Yönelik Düzenlemeler ve Yükümlülükler

6. Banka gözetim otoritelerince, bankaların üstlendikleri riskleri yansıtabilecek şekilde asgari sermaye yükümlülükleri tanımlanmalıdır. Ayrıca, sermayeyi oluşturacak kalemlerin, sermayenin banka zararlarını karşılayabilmesi amacı gözönünde bulundurularak tanımlanması gerekir. Uluslararası platformda aktif olan bankalar için bu kriterler en azından Basle Sermaye Uyum Anlaşması'nda belirlenenin altında olmamalıdır.
7. Her gözetim sisteminin en önemli özelliklerinden biri; bankanın kredi açmaya, yatırım yapmaya ve kredi ve yatırım portföyünü süreklilik içinde yönetmeye yönelik politika ve yöntemlerinin bağımsız olarak değerlendirmesini yapabilmesidir.
8. Banka gözetim otoritesi, bankaların aktif kalitesi ve kredi karşılıklarının yeterliliğinin değerlendirilmesine ilişkin politika ve yöntemlerini tatmin edici bulmalıdır.
9. Banka gözetim otoritesi, bankaların portföylerindeki yoğunlaşmayı saptayabilecek bir portföy yönetim sistemine (yeterli kapasitede bilgi iletişim ağı) sahip oldukları konusunda tatmin olmalıdır. Ayrıca, gözetim otoritesinin bir kişiye veya gruba verilebilecek kredileri sınırlandırmaya ilişkin esasları belirleme yetkisi de bulunmalıdır.

10. Birbiriyle ilişkili kuruluşların kredilendirilmesi (dolaylı kredi ilişkisi) nedeniyle artabilecek zararlardan korunulabilmesi için bankacılık gözetim birimi, bankaların kredilendirdikleri bu kuruluşları devamlı gözetim altında bulundurmalarını sağlayıcı düzenlemeleri yapmalıdır. Ayrıca, gözetim otoritesi bu riskleri kontrol altına alabilmek için bankalara gerekli önlemleri almalarını sağlamak üzere yükümlülükler tanımlamalıdır.
11. Banka gözetim otoritesi, bankaların uluslararası kredilendirme ve yatırım faaliyetlerinde karşılaşılabilecekleri ülke ve transfer risklerini saptayacak, izleyecek ve kontrol edecek yeterli politikaların mevcut olduğundan ve bu riskleri karşılayabilecek rezervlerinin bulunduğundan emin olmalıdır.
12. Bankaların, piyasa riskini ölçen, izleyen ve yeterince kontrol eden sistemlere sahip oldukları konusunda bankacılık gözetim birimi tatmin olmalıdır. Piyasa riskine maruz kalındığında, gözetim biriminin sermaye artırımı ya da üstlenilebilecek piyasa riskine limit konulması gibi yaptırımlar uygulama konusunda yetkisi bulunmalıdır.
13. Banka gözetim otoritesi, bankaların tüm risklerini tespit edecek, ölçecek, yönetecek ve kontrol edecek, gerektiğinde risk için yeterli sermayeyi tutacak nitelikte geniş kapsamlı bir risk yönetimi sistemi (kurul ve üst düzey yönetimin uygun gözetimi de dahil olmak üzere) olduğuna kanaat getirmelidir.
14. Banka gözetim otoritesi, bankaların faaliyetlerinin yapısı ve kapsamı için yeterli iç denetimlerinin mevcut olduğu konusunda tatmin olmalıdır. Söz konusu denetim, yetkilerin ve sorumlulukların paylaştırılması, fonksiyonel ayrımlar, fon ödemeleri, varlık ve yükümlülüklerin idaresi, bu işlemlerin mutabakatı ve varlıkların korunmasına ilişkindir. Hem bu iç kontrollere hem de yasal ve idari düzenlemelere uyulup uyulmadığını kontrol için uygun iç veya bağımsız dış denetimin fonksiyonları belirlenmelidir.

15. Bankacılık faaliyetleriyle kasıtlı veya kasıt olmaksızın kötüye kullanımların engellenebilmesi için, mali sektörde mesleki ve ahlaki yüksek standartların gelişmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Bankacılık Gözetim Otoritesi “müşterini bil” prensibinin titizlikle uygulandığı konusunda bankaların uygun politikalar izledikleri ve faaliyetlerde bulunduklarına kanaat getirmelidir.

Aralıksız Banka Gözetim Yöntemleri

16. Etkin bir banka gözetimi hem yerinde hem de uzaktan denetimin her ikisini de kapsayacak şekilde olmalıdır.

17. Banka gözetim otoritesi, bankaların faaliyetlerini tam olarak anlamalı ve banka yönetimleri ile düzenli olarak temaslarda bulunmalıdır.

18. Banka gözetim otoritesi, gözetim raporlarını ve bankalardan gönderilen istatistiklerin toplanması, banka bazında ve konsolide olarak analizi araçlarına sahip olmalıdır.

19. Banka gözetim otoritesi, bağımsız denetçiler kullanarak veya yerinde denetim yaparak gözetim bilgilerinin doğruluğunu bağımsız olarak test edecek araçlara sahip olmalıdır.

20. Banka gruplarının konsolide bazda denetlenmesi konusunda bankacılık gözetim otoritesinin yetkisinin bulunması, etkin bankacılık gözetiminin gereklerinden bir diğeridir.

Bilgi İhtiyacı

21. Banka gözetim otoritesi, her bir bankanın muhasebe uygulamaları ile uyumlu, gözetimciyi bankanın karlılığı ve finansman durumu hakkında doğru ve yeterli kaniya ulaştıracak kayıtların mevcut olduğundan ve bankanın bunları gerçek durumlarını yansıtacak şekilde düzenli olarak yayımladığından emin olmalıdır.

Banka Gözetim Otoritesinin Yasal Yetkileri

22. Banka gözetim otoritesi, bankalar sermaye yeterliliği yükümlülüğünü yerine getiremez hale düştüğünde, yasal düzenlemelere aykırı davrandıklarında ya da mevduat sahipleri için herhangi bir şekilde tehdit oluşturduklarında düzenleyici (iyileştirici) tedbirler alma yetkisine sahip olmalıdır.

Sınır Ötesi Bankacılık

23. Banka gözetim otoritesi, bankaların yabancı ülkelerdeki şubeleri, ortaklıkları ve iştiraklerince yürütülen işlemlerin temel prensiplere uygunluğu ve basiretli yönetimi konusunda gereken yaptırımları uygulayarak, global konsolide gözetimin gereklerini yerine getirmelidir.
24. Konsolide gözetimin temeli, ev sahibi ülke otoriteleri başta olmak üzere, tüm gözetim otoriteleri ile temaslarda bulunmak ve bilgi alış-verişini sağlamaktır.
25. Banka gözetim otoritesi, yabancı bankaların ülke içindeki faaliyetleri için de yerel bankalara getirilen aynı yüksek standartların aranmasını şart koşmalıdır. Konsolide denetim ve gözetimin gerçekleştirilebilmesi için, söz konusu yabancı bankaların kurulu bulundukları ülke otoriteleri ile bilgi paylaşımı yetkisi de bankacılık gözetim otoritesinde bulunmalıdır.⁹⁸

2.1.3. Uluslararası Para Fonu (IMF)

2.1.3.1 IMF'nin Amaçları ve Görevleri

IMF'nin amaçları şunlardır:⁹⁹

- Dünya para meselelerinin çözülmesi için milletlerarası işbirliği sağlamak,
- Milletlerarası ticaretin dengeli şekilde gelişmesini üye devletlerin tam istihdama ve yüksek büyüme hızına ulaşmasına imkan hazırlamak,

⁹⁸ BIS, **a.g.e.**, s. 4-7

⁹⁹ (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>, 20 Haziran 2007

- Ödemeler dengesi güçlüklerinin çözümünde yardımcı olmak,
- Kambiyo istikrarını kurmak ve tek taraflı develüasyonlara mani olmak,
- Çok taraflı dış ödemeler sisteminin kurulmasını sağlamak.

Bu gayeleri sağlamak için fona üye ülkelerin girmiş olduğu bazı taahhütler de şunlardır:

- Dış turizm de dahil olmak üzere dış ticaret muamelelerinde döviz kontrol ve tahditlerini önlemek,
- Milli para biriminin altın veya dolar olarak paritesini tespit ve fona tescil ettirmek,
- Fona tescil edilen pariteyi değiştirmemek ve ancak tediye bilançolarındaki bünyevi değişikliklerde, çok zaruri hallerde develüasyona gitmek (% 10'a kadarki develüasyonlar da muhtar kılınmış, aşan miktarlardaki develüasyonlar için izin alma keyfiyeti getirilmiştir),
- Üye ülkelerin altın mukabilinde döviz alıp satabilmeleri, müstahsil ülkelerin altın satmaları serbest bırakılmıştır.

IMF'nin görevleri zaman içinde artış göstermiştir. Bu görevleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:¹⁰⁰

- Ekonomik istikrarsızlık çeken ve dış ödemeler bilançosu açık veren ülkelere bu açıkların finansmanı için kısa süreli kredi sağlamak,
- Uluslararası parasal ilişkilerin düzenli ve uyum içinde gelişmesini gözetlemek,
- Üye ülkelerin uluslararası ticari bankalara veya resmi kuruluşlara olan ve ödenemeyen borçlar sorununun çözümü için taraflar arasında aracılık yapmak, yeni ödeme planları ve borç erteleme anlaşmaları hazırlamak,
- Üye ülkelerdeki makroekonomik ve yapısal uyum politikalarını desteklemek,
- Dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin liberasyonu ve rasyonelleştirilmesi gibi konularda teknik yardım ve eğitim hizmetleri sunmak,

¹⁰⁰ Seyidoğlu, a.g.e., s. 563

- Üyeler arasında daha liberal dış ticaret politikalarının benimsenmesini özendirmek.

Yukarıdakilerden uluslararası para sistemi ve dış ödemelerle ilgili olanlar IMF'nin geleneksel fonksiyonlarıdır. Diğerleri zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların sonucunda bunlara eklenmiştir.¹⁰¹ IMF zaman içinde yukarıda sayılan amaçlarının yanında, değişen ekonomik süreç doğrultusunda yeni amaçlar da edinmiştir. Bunlardan en önemlisi IMF gözetleme (surveillance) görevidir. Bu görevin temel amacı, üye ülkelerin döviz kuru istikrarını temin etmektir.

2.1.3.3. IMF'nin Dünyada Bankacılık Denetimi ve Gözetim İçin Yaptığı Çalışmalar

Mali sistemlerin güçlendirilmesi konusundaki ihtiyaç, bu alandaki uluslararası girişimleri artırmıştır. 1996 yılında Lyon'da gerçekleştirilen G-7 Komitesi toplantısında yayımlanan tebliğ bu alandaki girişimlerin önemli bir göstergesidir. Uluslararası Para Fonu (IMF), Basel Bankacılık Gözetim Komitesi, Uluslararası Ödeme Bankası (BIS) ve Dünya Bankası gibi bir çok uluslararası resmi kuruluş tüm ülkelerde ve uluslararası piyasalarda mali istikrarın güçlendirilmesi için çalışmalarda bulunmuş ve “*Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim*” başlığıyla uluslararası standartların oluşturulmasında önemli katkılar sağlamıştır.

Günümüzde IMF nin en önemli faaliyeti, yukarıda da belirttiğimiz gibi gözetleme faaliyetidir. IMF, gözetleme hakkını kullanırken iki ana metot kullanmaktadır. Bunlardan birincisi, yıllık kurulda yerine getirilen çok yanlı gözetim, diğeri de ülke direktörü liderliğinde yönetilen ve daha detaylı ve özelleşmiş olan iki yanlı (ülkesel) gözetimdir.

Uluslararası Para Fonu'nun bankacılıkta etkin gözetim ve denetim için diğer bir çalışması bankacılık denetiminden sorumlu özerk kurumların kurulmasını teşvik

¹⁰¹ (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf>, 20 Haziran 2007

etmek olmuştur. IMF destekli bir çok istikrar programının ön koşulları arasında Özerk Kurumlar kurma şartı yer almaktadır.¹⁰²

2.1.4. Dünya Bankası

2.1.4.1. Dünya Bankası'nın Amaçları ve Yapılanması

Günümüzde Banka, gelişme yolunda olan ülkelerdeki kalkınma projelerine kendi öz kaynaklarından veya borçlanarak sağladığı fonlardan kredi vermekte, bu bölgedeki yatırımları teşvik etmektedir. Dünya Bankası, GOÜ'lere yönelik yatırımları kendisi doğrudan garanti etmekte veya bu yatırımlara doğrudan katılmaktadır. Banka, bu ülkelerde gerçekleştirilen yatırım projelerine teknik yardım sağlamaktadır. Kısacası Dünya Bankası, GOÜ'de yoksulluğun azaltılması ve ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasını amaçlamaktadır.¹⁰³

Dünya Bankası'nın amaçları Anasözleşmesinin 1. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Banka, üye ülkelerin kalkınma ve yeniden yapılandırma çabalarına verimli sermaye yatırımları kanalıyla yardımcı olur ve GOÜ'lerin kaynaklarının geliştirilmesini özendirir. Özel yabancı yatırımlara garanti verir, krediye katılımı bulundukları yoluyla destekler, özel sermayenin yetersiz olduğu durumlarda kendi kaynaklarını kullanmak suretiyle destek sağlar. Banka, uluslararası ticareti geliştirir, ödemeler dengesini sağlamak için kalkınma amaçlı uluslararası yatırımları özendirir. Diğer kanallardan sağlanan kredileri yeniden düzenlemek veya garanti ederek daha yararlı öncelikle kullanılmasını sağlar. Ayrıca Banka, savaş döneminden barış dönemine geçişte mümkün olan en uygun şartların sağlanmasına yönelik uluslararası yatırımlara yön verir.¹⁰⁴

Dünya Bankası IBRD, IDA, MIGA, ICSID gibi kurumlardan oluşmuştur. Zaman içinde Banka, bir grup haline gelerek Dünya Bankası Grubu (World Bank

¹⁰² Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul, 2002, s. 74-75

¹⁰³ Karluk, **a.g.e.**, s. 243-244

¹⁰⁴ (Çevrimiçi) <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrdarticlesofagreement.pdf>, 24 Haziran 2007

Group) adını almıştır.¹⁰⁵ “*Dünya Bankası*” ismi artık Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) için kullanılır hale gelmiştir. Bu iki kuruluş birlikte, gelişmekte olan ülkelere düşük faizli kredi, faizsiz kredi ve hibeler sağlar.

Ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlarken, giderek toplumsal yapılarını öngörülen kalkınma modeli çerçevesinde topyekün değiştirecek programlara ilgi duymaya başlanmıştır. Kurumun geleneksel proje kredisi anlaşmalarının yanı sıra özellikle 1980 yılından bu yana, az gelişmiş ülke hükümetleriyle “*Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları*” ile daha dar kapsamlı “*Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları*” imzalanmaya başlanmıştır. Bu anlaşmalar iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine kadar uzanan geniş bir etki alanına sahiptir. Bu tür politikaların belli başlı iki amacı vardır: “Birincisi IMF, Dünya Bankası, özel ticari bankalar ve devletlere olan borçların düzenli olarak ödenmesini sağlamak ve ikincisi de az gelişmiş ülkelerin ihracat ürün fiyatlarını daha da düşürmek ve kaynak transferini derinleştirmektir.”¹⁰⁶ Böylece üretim ve dağıtım ilişkileri yeniden düzenlenmektedir.

IFC'nin görevi de, özel sektör aracılığıyla ekonomik kalkınmayı geliştirmektir. Bu kuruluş, iş ortaklarıyla çalışarak gelişmekteki ülkelerde sürdürülebilir özel girişime yatırım yapar ve müşterilerine uzun vadeli kredi, garanti ve risk yönetimi sağlar. Bunun yanı sıra danışma hizmeti de verir. IFC, özel sektörden yatırımcıların uygun bulmadığı bölge ve sektörlerde yatırımda bulunur.¹⁰⁷ IFC'nin hizmetlerinden yararlanmak için üye ülkelere bir guvernör ve bir alternatif guvernör atanır. Ayrıca Yönetim Kurulu'nda ilgili ülkenin politikaları ve prosedürler derinlikle incelenir ve işin süreci ile bütçe konuları tartışılır. Denetim Komitesi finans ve risk yönetimi konusunda önerilerde bulunur.¹⁰⁸

¹⁰⁵ (Çevrimiçi) <http://go.worldbank.org/8N7TEXPQL0>, 25 Haziran 2007

¹⁰⁶ İlhan Öztürk, *Dünya Bankası Politikaları*, MPRA, 2006, s. 52, (Çevrimiçi) http://mpa.ub.uni-muenchen.de/335/01/MPRA_paper_335.pdf, 24 Eylül 2007

¹⁰⁷ (Çevrimiçi) <http://go.worldbank.org/8N7TEXPQL0>, 24 Eylül 2007

¹⁰⁸ (Çevrimiçi) http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/IFC_Governance, 24 Eylül 2007

Yabancı sermayenin gelişmekte olan ülkelerde istimlak, paranın konvertibl olmaması, transfer kısıtlamaları, savaş ve sivil karışıklıklar gibi ticari olmayan risklere karşı korunarak teşvik edilebilmesi için MIGA garantiler sağlamaktadır.¹⁰⁹ MIGA'nın temel amacı, üye ülkeler arasında yatırım fonlarının verimlilik amacı doğrultusunda, özellikle gelişme yolundaki ülkelere doğru akımını özendirmek ve bu çerçevede Dünya Bankası ve IFC'nin çabalarına tamamlayıcı yönde katkıda bulunmaktır. Bu özendirme faaliyetini gerçekleştirebilmek için MIGA, üye ülkelerin gelişme yolundaki üye ülkelere yatırım yapacak yatırımcılarına, ticari olmayan risklere karşı garanti vermekte ve çeşitli danışmanlık hizmetleri sunmaktadır. Ayrıca MIGA, kendine pazar arayan uluslararası sermayeye sigorta sağlayarak, olası risklerden korumaktır. MIGA sayesinde yabancı sermaye, herhangi bir risk almadan, o ülkenin sermaye payı ve ödediği primlerle karşılanan garanti olanağına kavuşmaktadır.¹¹⁰

ICSID, yatırım uyuşmazlıklarında uzlaşma ve tahkim olanakları sağlayarak yabancı yatırımı teşvik etmeye çalışmaktadır. Bu suretle ülkelerle yabancı yatırımcılar arasında müşterek güvenin olduğu bir ortam yaratılmaktadır. Yatırımlarla ilgili birçok uluslararası sözleşme, ICSID'nın tahkim olanaklarına referansta bulunmaktadır.¹¹¹

Genellikle ev sahibi ülke ile yabancı yatırımcılar arasında ortaya çıkan herhangi bir uyuşmazlıklarda mahkemeye başvurarak yargı kararı almak, yerel hukukun ulusal çıkarları gözetmesi nedeniyle yabancı yatırımcılar tarafından tercih edilmemektedir. Bu nedenle bir hakeme başvurarak ortak bir kesin hakem kararı alıp ona uymak veya bir uzlaştırmacı mercii önünde uzlaşma yolunu denemek, yabancı yatırımcılara daha uygun gelmektedir. ICSID, yabancı yatırımcıların bu isteğine yanıt vermektedir.

¹⁰⁹ (Çevrimiçi) <http://go.worldbank.org/8N7TEXPOL0>, 24 Eylül 2007

¹¹⁰ İlhan Öztürk, **Dünya Bankası Politikaları**, MPRA, 2006, s. 43, (Çevrimiçi) http://mpra.ub.uni-muenchen.de/335/01/MPRA_paper_335.pdf, 24 Eylül 2007

¹¹¹ (Çevrimiçi) <http://go.worldbank.org/8N7TEXPOL0>, 24 Eylül 2007

2.1.4.2. Dünya Bankası'nın Dünyada Bankacılık Denetim ve Gözetimi İçin Yaptığı Çalışmalar

Dünya Bankası tıpkı IMF gibi bankacılık denetim ve gözetiminin bağımsız kuruluşlarca yapılmasını, başka bir deyişle yerel bürokrasiyi güçlendirmeyi hedeflemekte ve bu kuruluşların oluşturulmasını teşvik etmektedir.¹¹²

Dünya Bankası küreselleşmenin vazgeçilmez bir olgu olduğunu belirtmekte ve küreselleşmenin faydalarından daha fazla yararlanabilmek amacıyla düzenleyici ve gözetleyici kurumların güçlendirilmesi ve mali sektöre yönelik reformların yoğunlaştırılması gerektiği görüşünü savunmaktadır. Dünya Bankası ekonomik gelişmede bilginin rolü üzerine odaklanmıştır. Banka, gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki bilgi seviyesindeki farklılığı kapatmak ve ekonomideki mevcut bilgileri geliştirmek amacıyla çeşitli stratejiler geliştirmektedir.

Asya Krizi'ne ekonomi alanındaki bilgi eksikliğinin, özellikle finans kurumlarıyla ilgili düzenli bilgi sahibi olunamamasının ve bu kurumları düzenleyici kurallar geliştirilmiş olmamasının neden olduğu savunulmaktadır. Ayrıca Dünya Bankası, dünya ülkelerinin kendi aralarındaki her türlü ticari ve mali ilişkiyi düzenleyecek ortak kurallar geliştirmeleri gerektiğini, daha fazla işbirliği yapmaları gerektiğini belirtmektedir.¹¹³

¹¹² Karacan, **a.g.e.**, s. 74

¹¹³ Burçak Tulay, Pelin Ataman Erdönmez, **Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar**, TBB, İstanbul, 1999

2.2. BANKACILIK DENETİM VE GÖZETİMİNDE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, bankaların denetimi bir ulusal kurumun sorumluluğu altındadır. Bankaların ödeme gücüne düşmeleri halinde gerekli tedbirleri alma sorumluluğu da, bazı ülkelerde merkez bankasına, bazı ülkelerde de maliye bakanlığına veya bu bakanlığa ya da bir başka bakanlığa bağlı banka denetim dairesine verilmek suretiyle, sisteme tek yetkili mercii kılınmış bulunmaktadır. Merkez Bankası'nın bankaların denetimden sorumlu tek ulusal kurum olmadığı ülkelerde, merkez bankaları mali sistemin gözetim sorumluluğunu paylaşmaktadır.

Bankaların denetimi konusunda Avrupa ülkelerinde BDDK benzeri denetim kurumları vardır. Devletin özelleştirmeler sonucu birçok sektörde üretimden çekilmesi özellikle alt yapı ve finans sektörleri gibi piyasa aksaklıklarının hüküm sürmeye devam ettiği sektörlerde ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Birçok ülke bu işlevi yerine getirmeleri için, ABD başta olmak üzere, bazı ülkelerde çok başarılı örnekleri görülen bağımsız kurumlar oluşturma yoluna gitmiştir. Bu kurumlar kamunun olağan hiyerarşisi dışında yer almakta ve kararlarında yürütmeden bağımsız davranmaktadırlar. Bağımsız otoriteler bu yönleriyle kamu yönetimi için yeni bir idari yapılanma türü olarak kabul edilebilir.

Türkiye'de de bu yaklaşımlar çerçevesinde, devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız otoriteler kurulmuştur. Ancak, bu kuruluşların ülkemizde yeni olması nedeniyle görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve bağımsızlıkları ve personeline tanınan haklar ve denetlenmeleri konusunda halen yoğun tartışmalar yaşanmaktadır.

2.2.1. İngiltere Bankacılık Denetim Sistemi

İngiliz bankacılık sisteminin denetimi, 1979 ve 1987 tarihli Bankacılık Kanunları, bankacılık düzenlemeleri ve denetim uygulamaları üzerine Basel Komitesi'nin tavsiye ve kararları ile AB direktifleri tarafından düzenlenmiştir.

İngiltere bankacılık sisteminin en önemli üç kurumu Mali Hizmetler Otoritesi (FSA), İngiltere Merkez Bankası (Bank of England) ve Hazine'dir (Treasury). 1987 tarihli Bankalar Kanunu ile banka gözetim ve denetim yetkisi Merkez Bankası'na verilmiş olmasına karşın Yeni Merkez Bankası Kanunu'nun 1 Haziran 1998 tarihinde yürürlüğe girmesi ile bu yetki İngiltere Merkez Bankası'ndan FSA'ya devredilmiştir. 2000 yılında çıkarılan bir yasa ile kurulan ve mevduat, sigorta ve menkul kıymet yatırım sektörlerini aynı çatı altında düzenlemekle görevlendirilen FSA, faaliyetlerine 2001 yılında başlamıştır.¹¹⁴

2.2.1.1. Mali (Finansal) Hizmetler Otoritesi (FSA)

FSA, İngiltere'de finansal hizmetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi yetki ve sorumluluğuna sahip bağımsız otoritedir. Daha önce Merkez Bankası'nda olan bu yetkinin Mali Hizmetler Otoritesi'ne bırakılmasının ardında, Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi tarafından belirlenen mali istikrarın korunması amacıyla bağımsız yeni bir denetim organının kurulması ilkesi etkili olmuştur.¹¹⁵

2.2.1.1.1. FSA'nın Kuruluş Amacı

FSA'nın kuruluş amacı, banka gözetim ve denetim otoritesi olarak mevduat sahiplerinin çıkarları doğrultusunda bankaların güvenilirliklerini

¹¹⁴ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/History/index.shtml>, 10 Temmuz 2007

¹¹⁵ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/who/index.shtml>, 10 Temmuz 2007

artırmak ve güvenin sürekliliğini sağlamak, kamusal bilinci güçlendirmek, kamu çıkarının korunması ve mali suçlarla mücadele etmektir.¹¹⁶

- **İngiltere Mali Sisteminin güvenilirliğini korumak ve devam ettirmek**

Bu amaç, Bank Of England, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile FSA arasında paylaştırılmıştır. Bu üç kurum arasında sıkı ve yakın bir işbirliği kurulması amacıyla Ekim 1997 yılında bir anlaşma imzalanmış, üç kurumun sorumluluğunu belirleyen hususlar düzenlenmiş ve bir daimi komite oluşturulmuştur. Bu komite gerek iç ve gerekse kıtalararası piyasalarda ortaya çıkan sorunları göz önünde bulundurarak önlemler alınması yönünde karar alma yetkisini haiz bulunmaktadır. Mali piyasaların denetimi konusunda yetkili ve özerk bir yapıya sahip olan Kurul, olağanüstü durumlarda gerek hazine ve gerekse Bank Of England ile işbirliğine girebilecek, birlikte izlenecek politikaların belirlenmesinde yardımcı olabilecektir.¹¹⁷

- **Kamunun Bilgilendirilmesinin Sağlanması**

Buradaki esas amaç, kamunun eğitimidir. Mudiler; kararlarını verirken esas aldıkları hususlar ile ilgili olarak gerekli bilgilendirmeye sahip olmak, bu bilgileri anlamak ve kavramak isterler. Bu itibarla şeffaflık mali piyasaların etkin şekilde çalışması için zorunluluk arz etmektedir. Bununla ilgili olarak mudilerin bilgilendirilmesi için ticari birlikler, tüketici birlikleri ve eğitim kurumlarının yakın ilişkiye girmesi amaçlanmıştır.¹¹⁸

- **Kamu Çıkarının Korunması**

Bu amaç kurulun çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. Bu amaç gerçekleştirilirken kurulun daha etkin ve mali sistemdeki istikrarı sağlayıcı şekilde denetim yapmasını hedeflemiştir. Ayrıca kamunun şikayetleri için kurula

¹¹⁶ FSA, **Inside the FSA**, 2005, s. 7, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk>, 10 Temmuz 2007

¹¹⁷ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk>, 5 Temmuz 2007

¹¹⁸ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/press/2000/045.html>, 7 Temmuz 2007

ulaşmasının yolu ise daha da basitleştirilmiştir. Bununla ilgili olarak tek bir mali hizmetler şikayet düzeni ve birimi oluşturulmuştur.

- **Mali Suçlarla Mücadele Etmek**

Bu Kurulun önemli amaçlarından biri olarak da mali kurumların para aklamanın bir aracı olarak kullanılmasına karşı olarak, mali kurumların mali suç aracı olmalarının engellenmesi istenilmektedir. Bu itibarla Kurul'un, istihbarat, araştırma ve sorgulama kurumları ile yakın bir işbirliğine girmesi yönünde de düzenleme yapılmıştır.¹¹⁹

FSA, firmaların yetersiz yönetimi, sermaye yetersizliği gibi nedenlerle iflas etmesine bağlı olarak ortaya çıkan ihtitali risk (prudential risk), dolandırıcılık, firmaların mali araçları hakkında yanlış bilgi verilmesinden kaynaklanan kötü niyet riski (bad faith risk), tüketicilerin ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olmayan veya anlayamadıkları bir mali araç ve hizmet sözleşmesinden kaynaklanan karmaşıklık/uygun olmama riski (complexity/unsuitability risk) ve yapılan yatırımların beklenildiği gibi kazanç sağlayamamasından kaynaklanan performans riskine (performance risk) karşı bazı önlemler almakla sorumludur.¹²⁰

Bunlar arasında tüketicilere mali literatür hakkında eğitim verilmesi, mali planları hakkında tüketicilere bilgi verilmesi ve tavsiyelerde bulunması, firmaların izlenmesi, tek bir zarar tazmini ve şikayet memuru planının geliştirilmesi, tüketiciyi koruyucu kuralların güncelleştirilmesi ve bunların konsolide edilmesi gibi önlemler sayılabilir.¹²¹

Risk tanımlaması aşamasında, firma denetimi, müşterilerle doğrudan ilişkinin kurulması, ekonomi ve mali piyasa ile ilgili göstergelerin izlenmesi ve piyasa araştırması gibi çeşitli kaynaklardan yararlanılmaktadır. Yapılan bu çalışmalardan

¹¹⁹ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Aims/index.shtml>, 6 Temmuz 2007

¹²⁰ FSA, **A Short Guide to Our Preparations for the New Regulatory Regime**, Ekim 2000, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/P28.pdf>, 7 Temmuz 2007

¹²¹ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Media/Facts/index.shtml>, 7 Temmuz 2007

sonra risk değerlendirilmesine geçilmektedir. Burada riskin olabilme ve bunun muhtemel etkilerinin neler olabileceği konusu araştırılmaktadır. Daha sonraki aşamalarda da yapılacak müdahaleye ve uygulanacak araçlara karar verilmektedir. FSA çok çeşitli düzenleme araçlarına sahiptir. Bunları şu şekilde özetlemek mümkündür:¹²²

Müşterilere Yönelik Faaliyetler: *Bilgilendirme, Tüketicinin Eğitimi, Şikayet Hattı Mekanizması, Zararın Tazmin Edilmesi Planı, Kamuoyu Bildirisi ve Mali Araçların (Mali Ürün) Onaylanması.*

Bir Bütün Olarak Mali Sektöre Yönelik Faaliyetler: *Eğitim ve Yeterlilik Uygulaması, Kural Koyma, Piyasanın Gözetimi, Sektör Kapsamlı Projeler, Uluslararası Faaliyetler, Firma Bazında Faaliyetler, Firmalara İzin Verilmesi ve Kişilerin Onaylanması, Firmaya Kovuşturma Açılabilmesi ve Masa Başı ve Yerinde Denetim Uygulaması.*

2.2.1.1.2. FSA'nın Organizasyon Yapısı

FSA'nın karar alıcı ve politika oluşturucu organı Mali Hizmetler Otoritesi Kurulu'dur. 15 üyeden oluşan Mali Hizmetler Otoritesi Kurulu'nun tamamı Hazine tarafından atanmaktadır. 15 üye; 1 Başkan, 3 yönetici direktör ve 11 üye direktör olarak atanmaktadır. 11 üye direktör komite şeklinde hareket etmekte ve görevleri arasında FSA'nın verimliliğini ve ekonomik davranışını gözden geçirmek, mali piyasalar kontrol mekanizmalarını izlemek ve yönetici direktörlerin maaşlarını düzenlemek bulunmaktadır. Günlük operasyonel kararlar ve çalışanların yönetim sorumluluğu yönetici direktörlerde bulunmakta iken, Kurul Başkanı stratejik yönlendirme ve FSA'nın yönetiminden sorumlu bulunmaktadır. Kurul Başkanı, 3 Yönetici Direktör ve 1 Baş Operasyon Müdürü, icrada görevli yönetici kadrosunu

¹²² FSA, **A New Regulator for the New Millenium**, January 2000, s. 6-9, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/P29.pdf>, 8 Temmuz 2007

oluşturmaktadır. Yönetici direktörler doğrudan Kurul Başkanına raporlama yapmaktadırlar.¹²³

Mali Hizmetler Otoritesi 3 ana ve 1 destek hizmet birimi olmak üzere 4 genel müdürlüğe ayrılmış bulunmaktadır. Bunun yanında doğrudan başkanlığa bağlı “*Halkla İlişkiler ve Hesap Verebilirlik*”, “*Kalite ve İç Denetim*”, “*Hukuk Müşavirliği*” ve “*Uluslararası Politika Koordinasyonu ve AB İşleri*” birimleri bulunmaktadır.¹²⁴

2.2.1.1.3. FSA’nın Yetkileri

Bu kurulun görev dağılımı; yetkilendirme-onay-tanıma, araştırma ve müdahale, disiplin ve cezalandırma şeklinde yapılmıştır.¹²⁵

- **Yetkilendirme, Onay ve Tanıma**

- 1) Yapılmasına müsaade edilen faaliyetleri açıkça tanımlamak, bunların yasal sürecini hazırlayıp uygulamak, sisteme girecek kurumlara yetki vermek..
- 2) Yasal düzenlemelere uymayan ve uygun şartları yerine getirmeyen kurumların yetkilerini geri almak.
- 3) Mali kurumların kilit görevdeki (Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı gibi) çalışanlarına onay vermek, onay verilen çalışanın gerekli şartları taşınamaması, yasalara aykırı eylemlerde bulunması durumlarında verilen onayı geri almak, mali sistem içinde böyle kişilerin istihdamını sınırlamak veya yasaklamak.

- **Araştırma, Soruşturma ve Denetim**

- 1) Kurul Kanun’dan aldığı güç ile gerek yerinden ve gerekse uzaktan gözetim şeklinde mali kurumların faaliyetlerini ve bu faaliyetlerin yasal standartlara

¹²³ (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/pdf/orgchart.pdf>, 8 Temmuz 2007

¹²⁴ Sinan Çam, “**Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere’de FSA Örneği**”, Active-Finans Dergisi, Şubat-Mert 1999, s. 3

¹²⁵ (Çevrimiçi) <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00008-bf.htm>, 10 Temmuz 2007

uygunluğunu denetleme yetkisine sahiptir. Bu itibarla ilgili kurumlar araştırma ve inceleme ile ilgili belgeleri ve her türlü bilgileri Kurul personeline sunmakla yükümlüdür.

- 2) Kuruluşların her türlü ortaklık ve faaliyetlerini araştırmak.
- 3) Kuruluşlardan denetçi, muhasebe sorumlusu vb. görevlilerin atanmasını talep etmek.
- 4) Kuruluşların mali bünyelerinde ortaya çıkan sorunlarla ilgili olarak, faaliyetlerine müdahale etmek, gelir gider dengesini sağlamak için gerekli önlemlerin alınması yönünde zorlayıcı tedbirlerde bulunmak.

• **Disiplin ve Cezai Müeyyideler**

- 1) Yanlış ve kurallara aykırı hareket eden personel ile kuruluşlar aleyhine soruşturma raporları düzenlemek ve bunları cezalandırmak,
- 2) Kurul tarafından onaylanmayan kurum ve kişilerin sistemi zedeleyecek şekilde dedikodu yapmaları, gizli bilgileri ifşaa etmeleri, piyasaları yanlış yönlendirmeleri durumunda “*sivil ceza*” olarak adlandırılan bir ceza ile cezalandırılmalarını istemek,
- 3) Kurallara uygun hareket etseler bile müşterilerin zarar uğratılması halinde, bu zararlarının telafi edilmesini veya iade edilmesini istemek,
- 4) Mali piyasalara zarar veren şahıs veya kurumların varlıklarını dondurmak amacıyla mahkemeye başvurmak,
- 5) Mali piyasaları zedeleyen, Kanunda belirtilen husus ve kurallara aykırı hareket eden şahıs veya kurumların faaliyetlerini durdurmak veya engellemek amacıyla mahkemeden bir karar alınmasını istemek,
- 6) Insider Trading ve manipülasyon yapanlar ile kara para aklayanlar hakkında dava açmak,
- 7) Yetkisiz kurumların düzenlenen faaliyetleri yapmaları durumunda dava açmak.

2.2.1.2. İngiltere Merkez Bankası (BOE)

1998 yılına kadar olan süreçte, bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevini İngiltere Merkez Bankası yerine getirmekteydi. Finansal hizmetlerin tek bir çatı altında toplanması amacıyla BOE yetki ve sorumlulukları FSA'ya geçmiştir.

Bugün, İngiltere Merkez Bankası (BOE) mevcut içerisinde, para piyasalarındaki fiyat istikrarını sağlamak, bankalararası para piyasalarını takip ederek piyasalara ihtiyacı olduğu ölçüde günlük likitideyi sağlamak ve ödemeler sistemini güçlendirmek gibi temel görevlerinin yanı sıra danışmanlık hizmeti vermekte, Londra'daki mali piyasaları yapıcı bir rol üstlenmektedir.¹²⁶

2.2.1.3. Hazine

Operasyonel olarak FSA ve Merkez Bankası'nın faaliyetlerinden herhangi bir sorumluluğu bulunmamakla birlikte, yasama ve düzenlemeler söz konusu olduğunda, kanunlarda değişiklik önerildiğinde, ülke ve dünya çapında ekonomik kriz söz konusu olduğunda görev ve sorumluluğu söz konusudur.¹²⁷

2.2.1.4. İngiltere Merkez Bankası, Hazine ve FSA İle İlişkiler

Hazine'nin, Merkez Bankası'nın ve FSA'nın mali istikrarın sağlanmasında işbirliği içinde bulunmaları gerekmektedir. Her üç kurumun da tabi olduğu prensipler kısaca şunlardır:¹²⁸

- Her kuruluş kendi faaliyetlerinden sorumlu bulunmakta ve bu sorumluluk ve yetki alanları net olarak tanımlanmaktadır.

¹²⁶ Bank Of England, **Financial Stability Review**, Issue 5, Autumn 1998, (Çevrimiçi) <http://www.bankofengland.co.uk/publications/fsr/2005/index.htm>, 10 Temmuz 2007

¹²⁷ Özgür Acar, Burçak Tulay, “**Bankacılık Gözetim ve Denetiminde Seçilmiş Ülke Uygulamaları**”, Active ve Finans Bankacılık Dergisi, Ağustos-Eylül 2000, s. 7

¹²⁸ Zeynep Ada Eroğlu, Ayşenur Gönül, “**Etkin Bankacılık Denetiminde Temel Prensipler**”, DPT, 1999, s. 41

- Şeffaflık prensibi esas alınmaktadır. Parlamento, mali piyasalar ve kamuoyu tarafından hangi kuruluşun, hangi faaliyetten ne kadar sorumlu olduğunun net olarak bilinmesi gerekmektedir.
- Yetki ve sorumluluk çatışması olmamalıdır. Her kuruluşun görev tanımları net olarak yapılarak, etkin olmayan ve çakışan faaliyetler elimine edilmelidir.
- Kurumlararası sürekli ve düzenli bilgi akışının sağlanması gerekmektedir. Her üç kurumun da yetki ve sorumlulukları aşağıda özetlenmiştir.

a) İngiltere Merkez Bankası'nın Görev ve Yetkileri

Merkez Bankası tüm mali sistemin istikrarının sağlanmasından sorumludur. Para piyasalarında istikrarın sağlanması, bankaların para piyasalarındaki faaliyetlerinin izlenmesi para politikası fonksiyonlarından M.B. para piyasalarında günlük faaliyetlerde bulunarak, günlük dalgalanmaları ve likiditeyi takip etmektedir.

Bankaların bankası konumunda tüm mali sistemin kalbi olan M.B., yurt içi ve yurt dışı ödemelerde bulunmaktadır. Ödeme sistemlerinde doğabilecek belli başlı problemleri çözmek, tavsiyelerde bulunmak, ayrıca mali sistemdeki muhtemel risklerin azaltılmasını sağlamak, mali sistemin gelişmesini ve altyapısının güçlendirilmesine katkıda bulunmak Banka'nın en önemli görevlerindendir.¹²⁹

Tüm mali sistemin değerlendirilmesi ve mali istikrarın sağlanması esastır. Bundan dolayı da, M.B. guvernörü aynı zamanda FSA kurumunun da üyesi pozisyonundadır. M.B., ödemeler dengesinin, iç piyasaların ve uluslararası piyasaların da istikrarlı bir şekilde gelişmesini sağlamak için tavsiyelerde bulunmaktadır. Uluslararası rekabete açık etkin bir mali sektör oluşturmaktan sorumludur. Ayrıca, mali sektördeki parasal büyüklüklerin tespitinde etkili olmaktadır.¹³⁰

¹²⁹ Bank Of England, HM Treasury, FSA, **Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority**, 2001, s. 1

¹³⁰ A.e., s. 2

b) FSA'nın Görev ve Yetkileri

Bankalar, konut kooperatifleri, yardım dernekleri, sigorta şirketleri, yatırım ortaklıkları, perakende ticaret işletmeleri, kredi kooperatifleri, menkul kıymet ve yatırım şirketleri, FSA'nın 1999 yıl sonuna kadar denetim ve gözetim otoritesi altına topladığı kuruluşların tamamını oluşturmaktadır. Mali piyasalarda tasfiye ve takas işlemleri denetiminin sağlanması bu kurumun yetki alanındadır. FSA aynı zamanda mali piyasalarda tasfiye ve takas işlemlerinde çıkabilecek problemli durumlara karşı da çözüm üretmek durumundadır. Yurt dışı piyasalar da dahil olmak tüm mali piyasaları düzenleyici politikalar üretmek FSA'nın görevleri arasındadır.¹³¹

c) Hazine'nin Görev ve Yetkileri

Yasama ve düzenlemeye ilişkin tüm kurumsal yapının oluşturulması Hazine'nin yetki alanındadır. Hazine, FSA ve MB faaliyetlerinden sorumlu olmamakla beraber, bir çok durumda FSA ve MB, Hazine'ye, mali piyasalara ilişkin problemlerin çözüme kavuşturulmasında, gerekli yasal katkının oluşturulması aşamasında ihtiyaç duymaktadır. Örneğin iktisadi bir krizin yaşanması, teşvik mekanizmasının oluşturulması, uluslararası bir problemin ortaya çıkması veya bir Kanun değişikliğine ihtiyaç duyulması hallerinde Hazine'nin Parlamento ile irtibata geçmesi gerekmektedir. FSA ve MB'nın her durumda Hazine'nin devreye girip girmemesine karar verme tasarrufu bulunmaktadır.¹³²

- **Bilgi Akışının Sağlanması**

FSA'nın gözetim ve denetimde bulundurduğu firmalarla ilgili olarak çok geniş bilgi ve veri toplama yetkisi bulunmaktadır. İngiltere Merkez Bankası ve FSA bilgi akışının sağlanmasında beraber çalışmak durumundadırlar

¹³¹ Bank Of England, HM Treasury, FSA, **a.g.e.**, s. 2

¹³² **A.e.**, s. 3

MB guvernörü FSA kurumunun üyesi, aynı zamanda FSA başkanı da MB'nın üyesi durumundadır. Böylece her iki kurum arasında sıkı bir alış veriş ve işbirliği bulunmaktadır. Bilgi paylaşımı tam olarak sağlanarak, her iki kurum için ortak programlar da hazırlanabilmektedir.¹³³

- **Daimi Komite**

Yukarıda sayılan kurumların yanısıra Hazine'nin, FSA'nın ve MB'nın temsilcilerinden oluşan bir Daimi Komite bulunmaktadır. Bu Komite ayda bir toplanarak, mali istikrarın sağlanmasındaki sorunları ve gelişmeleri tartışmaktadır.¹³⁴

- **Üyelik Komitesi**

FSA ve MB uluslararası denetim ve gözetim kuruluşları ile işbirliği halindedir. Bankacılık Üst Denetimi (EMİ)'nde, Basle Denetim Komitesinde ve diğer uluslararası komitelerde her iki kurumun da üyeleri bulunmaktadır. FSA ve MB uluslararası denetim komitelerindeki gelişmelerden Hazine'yi haberdar etmek durumundadırlar.¹³⁵

2.2.2. Fransa Bankacılık Denetim Sistemi

Fransız bankacılık sistemi, temel olarak Fransız Bankalar Kanunu ve Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası ile düzenlenmiştir. Bu kanunlar, kredi kurumlarının ve yatırım şirketlerinin düzenli gözetim ve denetimi konusunda Merkez Bankası'na (Banque de France) asli bir rol vermiştir.

¹³³ Bank Of England, HM Treasury, FSA, **a.g.e.**, s. 3

¹³⁴ **A.e.** , s. 4

¹³⁵ **A.e.** , s. 6

Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası doğrultusunda, mali kurumların denetimi kurumsal ve operasyonel denetim olarak ikiye ayrılmakta ve farklı otoriteler tarafından yürütülmektedir.¹³⁶

2.2.2.1. Kurumsal Denetim Organları

Fransız düzenleyicilerin organizasyon yapısı ve bankacılık sektöründeki rolleri diğer Avrupa ülkelerinde mevcut olan durumdan farklıdır. Hiçbir Avrupa ülkesinde, bu kadar geniş yasal yetkiler verilmiş bankacılık otoritesi bulunmamaktadır. Bankalar Kanunu'na göre kurumsal denetim ve gerekli mevzuatın hazırlanması Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi içinde oluşturulan Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi, Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi ve Bankacılık Komisyonu olmak üzere üç farklı otoritenin sorumluluğundadır. Bankalar Kanunu düzenleme ve gözetim fonksiyonlarının yerine getirilebilmesi için üçlü bir yapı öngörmüştür.¹³⁷ Bu otoriteler, Merkez Bankası ile Maliye ve Ekonomi Bakanlığı arasındaki işbirliğini sağlamakla ve her yıl konseye rapor vermekle yükümlüdürler. Yasal statüleri ve kendilerine ait bütçeleri mevcut olmamakla birlikte, yasal açıdan idari organdırlar. Çalışmaları için gerekli olan materyaller Merkez Bankası tarafından toplanmaktadır. Bu kurumların aldıkları kararlar, Fransa'nın en yüksek yargı organı olan Eyalet Konseyi tarafından veto edilebilmektedir.¹³⁸

- **Ulusal Kredi ve Menkul Kıymetler Konseyi**

Konseyin ana görevi, “müşteri ilişkileri ve ödeme araçlarının yönetimi bakımlarından, bankacılık ve finans sisteminin işleyişini incelemektir. Konsey bu konularda görüş bildirebilmekte ve gerekli bulduğu herhangi bir araştırmayı yaptırabilmektedir. Maliye ve Ekonomi Bakanı'nın talebi doğrultusunda, uzmanlık alanına giren yasa ve kararname tasarımları üzerine görüş bildirmekte, Ulusal

¹³⁶ Özgür Acar, Burçak Tulay, a.g.e., s. 2

¹³⁷ (Çevrimiçi) <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/fba98184.pdf>, 13 Temmuz 2007

¹³⁸ Jeantet et Associés, **Banking – France (Organization of the Banking Sector), Foreign Bank Entry and European Harmonization**, 2001, s. 1 vd.

*Plan'ın hazırlanmasıyla ilgili olarak danışmanlıkta bulunmaktadır. Her yıl, Cumhurbaşkanına ve Parlamenta, bankacılık ve finans sisteminin işleyişi hakkında bir rapor sunmaktadır".*¹³⁹

Ulusal Kredi ve Menkul Kıymetler Konseyi üyelerinin tayin edilmesiyle ilgili düzenlemelerin kararname ile belirleneceği ve konseyin işleyişi için kendi mali kaynaklarına sahip olacağı kanunda yer almaktadır.¹⁴⁰ Üyeler, Maliye ve Ekonomi Bakanı tarafından atanmaktadır. Konsey, Fransa Merkez Bankası'ndan veya yetkili makamlardan, mesleki gizlilik vecibesine bağlı olarak, görevlerini yerine getirmek için gerekli bilgilerin kendisine verilmesini isteyebilmektedir. Konseye her yıl rapor vermekle yükümlü olan üç komite daha oluşturulmuştur.¹⁴¹

a) Finans ve Bankacılık Düzenleme Komitesi

Kredi kurumları ve yatırım şirketleri, iç yönetimlerinde genel kuralları oluşturmakla yükümlüdür. Bu nedenle asgari sermaye oranları, muhasebe ve iç denetim yapıları itibariyle uyulmak zorunda olunan yükümlülükler ve hesapların denetimi konularında standartlar koymaktadır. Komitenin yönetmelikleri, kredi kurumlarının veya yatırım firmalarının hukuksal statüsüne, şubelerinin niteliğine veya faaliyetlerinin özelliklerine bağlı olarak farklılaşabilmekte ve gerektiğinde, istisnai ve geçici nitelikte münferit yetkiler verilmesinin şartlarını da gösterebilmektedir. Komitenin mevduat, kredi ve ödemeler gibi bankacılık konularında da kural koyma yetkisi mevcuttur.

Finans ve Bankacılık Düzenleme Komitesi özellikle aşağıdaki konularda düzenlemeler yapmakla yükümlüdür:¹⁴²

- Banka kurulması için gerekli olan minimum sermaye tutarları ve yeni şubelerin açılması için uyulması gerekli olan prosedür de dahil olmak üzere,

¹³⁹ Acar, Tulay, **a.g.e.**, s. 2

¹⁴⁰ (Çevrimiçi) <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/fba98l84.pdf>, 15 Temmuz 2007

¹⁴¹ Acar, Tulay, **a.g.e.**, s. 2

¹⁴² Jeantet et Associés, **a.g.e.**, s. 1 vd.

Bankacılık sektöründe faaliyette bulunulması için gerekli koşulların belirlenmesi,

- Müşterilerle olan ilişkileri düzenleyen kurallar da dahil olmak üzere, kredi kurumlarının faaliyetleri için gerekli uygulama kılavuzlarının hazırlanması,
- Muhasebe kurallarının resmi olarak ilan edilmesi,
- Yönetim standartlarının oluşturulması,
- Fransa Merkez Bankası'nın (Banque de France) tek yetkili olduğu kredi politikaları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik politikaların hazırlanması.

Finans ve Bankacılık Düzenleme Komitesi, Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası'nda tanımlanan yatırım hizmeti veren portföy yönetim şirketleri ile ilgili olarak, Mali Piyasalar Konseyi'ne danışmak suretiyle aşağıdaki konularda da yönetmelikler çıkarabilmektedir:¹⁴³

- Yatırım hizmeti veren kurumun sunmayı planladığı hizmetlerin ışığında, gerekli sermayenin miktarı,
- Ortak hizmetlerin örgütlenmesi, likiditelerini ve mali yapılarının dengesini korumak amacıyla kredi kurumlarınca uyulması gereken standartlar,
- Bilanço, hesapların konsolidasyonu için kurallar, ve hem yetkili makamlar için hem de kamuoyu için muhasebe belgeleri ve bilgilerinin açıklanması,
- Muhasebe örgütlenmesine, veri işlem denetim ve güvenlik mekanizmalarına ve iç kontrol prosedürlerine ilişkin kurallar.

b) Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi

Portföy yönetimi ile ilgilenen yatırım şirketleri hariç tüm yatırım şirketleri ve kredi kurumlarına faaliyet izni vermekle yükümlüdür. Merkezi Fransa'da olup Avrupa Birliği'nin diğer üye ülkelerinde temsilcilik açmak isteyen mali kurumlara da izin verme yetkisine sahiptir.

¹⁴³ Acar, Tulay, **a.g.e.**, s. 3

Merkez Bankası Başkanı'nın veya temsilcisinin başkanlık ettiği komitenin; Ekonomi ve Maliye Bakanlığı'nın da bir temsilcisi olmak üzere yedi daimi üyesi mevcuttur. Komitenin diğer üyeleri, Hazine Müsteşarı veya temsilcisi, yetki başvurusu komite tarafından mütalaa edilmekte olan bir tüzel kişinin faaliyet programını onaylamış olan makamların başkanı veya başkanları ve üç yıllıkına Ekonomi ve Maliye Bakanı'nın emriyle tayin edilen altı üye veya bunların yedekleridir. Komite'nin idari işleri Merkez Bankası tarafından yürütülmektedir.¹⁴⁴

c) Bankacılık Komisyonu (Commission Bancaire - CB)

Başlıca iki fonksiyonu bulunmaktadır: “Komisyon tarafından çıkarılan düzenleme ve kararlara uymakla zorunlu olan kredi kurumlarının muhasebe kayıtlarını denetlemek ve periyodik yerinde denetimlerin yapılması için gerekli olan yasal ve düzenleyici hükümlerin kredi kurumlarının tamamı tarafından yerine getirilmesini sağlamak.”¹⁴⁵

Yapılan muhasebe denetimlerinde veya yerinde yapılan denetimlerde bir kusur veya ihmalin ortaya çıkması durumunda komisyonunun uygulayabileceği geniş bir yaptırım gücü bulunmaktadır. Komisyon geçici bir yönetici tayin edebilir, karar ve uyarıları kamuoyuna duyurabilir, faaliyette bulunması için verilmiş olan kurum lisansını iptal edebilir.¹⁴⁶

Bu otoriteler, Merkez Bankası ile Ekonomi ve Finans Bakanlığı arasındaki işbirliğini sağlamakla ve her yıl Konseye rapor vermekle yükümlüdürler.

Danışma otoriteleri ise, Ulusal Kredi ve Menkul Kıymetler Konseyi (Conseil National du Crédit et du Titre (CNCT)) ve Danışma Kurulu'dur (Comité des Usagers). CNCT başlıca iki fonksiyonu yerine getirmektedir: “*Bankacılık sektörü operasyonlarını ve finansal sistemi izlemek ve değerlendirmek ve Kanun ve*

¹⁴⁴ Acar, Tulay, **a.g.e.**, s. 4

¹⁴⁵ (Çevrimiçi) <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/combank061204.pdf>, 14 Temmuz 2007

¹⁴⁶ Jeantet et Associés, **a.g.e.**, s. 1 vd.

kararname tasarıları ile ilgili olarak Ekonomi ve Finans Bakanlığı tarafından talep edilen görüşlere cevap vermek.”¹⁴⁷

2.2.2.2. Operasyonel Denetim Organları

Operasyonel denetim Borsa İşlemleri Komisyonu ve Mali Piyasalar Konseyi olmak üzere iki farklı otoritenin sorumluluğundadır.¹⁴⁸

- **Borsa İşlemleri Komisyonu (COB)**

1967 yılında kurulmuştur. Sermaye piyasalarının düzenli çalışması ve yatırımcılara bilgilerin sağlıklı bir şekilde ulaştırılması ile yükümlüdür. Yasal statüye ve mali özerkliğe sahiptir. Bazı kişi veya kurumlara uygulanması gerekli olan genel kuralları yayınlayabilmektedir. Komisyon kendi koyduğu kuralların uygulanmasını sağlamak üzere özel nitelikte kararlar da alabilmekte ve bunu kamuoyuna açıklayabilmektedir. Örneğin üçüncü kişiler adına portföy yönetimi gibi hizmetlerin yapılabilmesi için Komisyon’dan onay alınması gerekmektedir.¹⁴⁹

- **Mali Piyasalar Konseyi (CMF)**

Mali faaliyetlerin günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi amacıyla kurulmuştur. Yasal statü ve mali özerkliğe sahiptir. Kredi kurumları ve yatırım şirketlerinin yaptıkları alım satım ve yatırım işlemlerini düzenleyip denetlemekte, piyasaların düzenli çalışması ve hisse senedi yatırımcılarının haklarının korunması amacıyla kurallar koymaktadır. Finansal araçlar ile ilgili olarak kararların alınmasında Konsey yetkilendirilmiştir. Bu durum, Konsey tarafından kredi kurumlarının faaliyet alanlarına onay verilmesi gerektiği sonucunu ortaya

¹⁴⁷ A.e.

¹⁴⁸ Acar, Tulay, a.g.e., s. 5

¹⁴⁹ Jeantet et Associés, a.g.e., s. 1 vd.

çıkarmaktadır. Konsey ayrıca, yatırım hizmetlerini yerine getiren kurumlarca uygulanacak iyi yönetim ilkeleri konusunda düzenlemelere gitmektedir.¹⁵⁰

2.2.3. Avustralya Bankacılık Denetim Sistemi

2.2.3.1. Avustralya Koruyucu Düzenleme Otoritesi (APRA)

Avustralya’da mali sistemde daha etkin bir düzenlemenin yapılması amacıyla “APRA” (Australian Prudential Regulation Authority) diye adlandırılan bağımsız bir otorite kurulmuştur. APRA Avustralya mali kuruluşları için getirilen yeni ve ihtiyatlı bir regülasyon programı anlamına gelmektedir. Bankacılık kesimi, sigorta şirketleri ve emekli sandığı fonlarının tanzim ve düzenlenmesi APRA’nın görevidir.

APRA hükümetten bir ölçüde bağımsız kurumsal bir otoritedir. APRA’nın hedefi ülkedeki mali kuruluşlar arasında güveni tesis etmek, ekonomik büyümeye katkıda bulunmak ve mali sisteme çeşitlilik kazandırmaktır. Banka ve sigorta kuruluşlarının mali yönden güçlü olmaları ve mevduat sahiplerine olan yükümlülüklerini zamanında yerine getirebilmeleri amacıyla sermaye yeterliliği dahil olmak üzere çeşitli standartlar koymaktadır.¹⁵¹

Ürün standartları, tüketici problemleri, lisans firmaları ve aracı kurum faaliyetleri Avustralya Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Komisyonu’nun görev ve sorumluluğu altında yer almaktadır. Ancak, APRA hem Avustralya Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Komisyonu (ASIC), hem de Avustralya Merkez Bankası (RBA) ile sıkı bir işbirliği sürdürmek durumundadır. APRA Sigorta ve Emekli Sandığı Komisyonu ile Merkez Bankası’nın denetim konusundaki uygulamalarını değiştirmemekle birlikte, zamanla eski politikaları yeniden gözden geçirip eksikliklerini tamamlamakta ve çeşitli alanlarda yeni uygulamalar geliştirmektedir.

¹⁵⁰ Jeantet et Associés, **a.g.e.**, s. 1 vd.

¹⁵¹ Brenton Goldsworthy, David Lewis, Geoffery Shuetrim, “**APRA and the Financial System Inquiry**”, APRA Working Paper, No: 3, January 2000, s. 8 (Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/RePEc/RePEcDocs/Archive/working_papers/wp0003.pdf, 14 Temmuz 2007

APRA banka lisansı verme veya iptal etme konularında Merkez Bankası'nın önceden sahip olduğu yetkilerden fazlasına sahiptir.

APRA mali kuruluşlarla genel olarak ilgilenmekte, mali ürün ve hizmetler konusunda müşteriyi bilgilendirme veya müşteri şikayetlerinin çözümü konusunda herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu görevler daha çok ASIC'in sorumluluk alanındadır.¹⁵²

Mali kuruluşların tanzim edilmesi, standartlarının tayin edilmesi (uygun sermaye yapısı, likidite durumu gibi) APRA'nın sorumluluğundadır. Ayrıca yatırımcılar, siyasiler, fon üyeleri ve kredi kooperatifleri ile mali kuruluşlar arasında köprü oluşturulması, gerektiği durumlarda müdahale edilmesi ve yönetilmesi APRA'nın elinde bulundurduğu gücü oluşturmaktadır.¹⁵³

APRA bir başkan, bir başkan yardımcısı, Merkez Bankası ve ASIC'den birer üye, dahil olmak üzere toplam dokuz üyelik bir kurul tarafından yönetilmektedir. Kurul APRA'nın amaçlarını, önceliklerini ve stratejilerini belirlemektedir.

Avustralya mali sisteminin istikrarını sağlamada APRA ve Merkez Bankası işbirliği içerisinde hareket edip birbirlerini tamamlamaktadırlar.¹⁵⁴ Merkez Bankası'nın rolü para politikasının belirlenmesi, mali sistemin bir bütün olarak istikrarı ve ödemeler sisteminin düzenlenmesinde yoğunlaşmıştır. Mevduat sahiplerinin haklarını savunmak veya herhangi bir mali kurumu denetlemek gibi bir sorumluluğu yoktur. Yine de mali sisteme gerektiğinde acil likidite sağlama yetkisini elinde tutmaktadır. Merkez Bankası ancak mali sistemi bir bütün olarak desteklemek amacıyla likidite sağlamakta, tek tek zora düşmüş mali kurumlarla ilgilenmemektedir.

¹⁵² Goldsworthy, Lewis, Shuetrim, **a.g.e.**, s. 10-15

¹⁵³ (Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/speeches/98_09.cfm, 17 Temmuz 2007

¹⁵⁴ (Çevrimiçi) <http://www.apra.gov.au>, 16 Temmuz 2007

APRA ise bankaların, hayat ve genel sigorta şirketlerinin ve emekli sandığı fonlarının koruyucu denetiminden sorumludur. Yapı kooperatifleri, kredi birlikleri ve hayır derneklerinin denetlenmesi görevi de ileri bir tarihte Eyalet'ten APRA'ya geçecektir. APRA mevduat veya poliçe sahipleri ile fon üyelerinin haklarını savunma yetkisine sahiptir.¹⁵⁵

Merkez Bankası mali piyasalara doğrudan katılımı ve ödemeler sistemindeki öncü rolü nedeniyle önemli bilgilere sahip olabilmektedir. APRA ise denetimini yaptığı kuruluşlar hakkında önemli bilgilere ulaşabilmektedir. Her iki kurum da kendilerinin ulaştığı ancak diğerinin de sorumluluk alanına giren bilgileri süratle ve zamanında paylaşmaktadırlar. Gerek Merkez Bankası gerekse de APRA mali sistemin istikrarını zedeleyebilecek bir olay karşısında birbirlerini bilgilendirip olası önlemler konusunda görüş alışverişinde bulunmaktadırlar. Merkez Bankası ile APRA arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak amacıyla ortak Koordinasyon Komitesi kurulmuş olup Komite istatistiklerin toplanması ve ortak araştırmalar gibi operasyonel konuları yürütmektedir.¹⁵⁶

2.2.3.1.1. APRA Kurulu'nun Yapısı

APRA Kurulu 9 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler 1 Başkan, 1 Kurum Başkanı, Başkan ve Başkan Yardımcıları, Merkez Bankası'nda görevli 2 üye, Avustralya Sermaye Piyasaları ve Yatırım Komisyonu (Australian Securities and Investments Commission – ASIC) üyesi veya çalışanlarından 1 üye ve belli bir kuruluşa bağlı olmayan 4 üyeden oluşmaktadır..¹⁵⁷

APRA, Kurula doğrudan bağlı Risk Yönetimi ve Hesap Denetim Komitesi ile Başkana bağlı üç başkan yardımcılığı ve diğer birimlerden oluşmaktadır. Risk Değerlendirme ve İç Denetim Genel Müdürlüğü hem Kurum Başkanına, hem de Risk Yönetimi ve Hesap Denetim Komitesi vasıtası ile Kurula bağlı bulunmaktadır.

¹⁵⁵ Goldsworthy, Lewis, Shuetrim, **a.g.e.**, s. 6-7

¹⁵⁶ Acar, Tulay, **a.g.e.**, s. 12-13

¹⁵⁷ Council of Financial Regulators, **Annual Report**, 2000, s. 5-37, (Çevrimiçi) <http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/CFRAnnualReports/index.html>, 17 Temmuz 2007

APRA'nın gelir kaynakları Hazine tarafından mali kuruluşlardan alınan verginin bir kısmı, APRA'nın hizmet karşılığı aldığı bazı paylar ve APRA'ya yapılan başvurulardan kesilen miktarlardır.¹⁵⁸

2.2.3.1.2. APRA Mali Reformuna Yönelik Çalışmalar

Mali piyasalarda rekabetçi yapının bozulması, mali piyasaların kötü idare edilmesi, bilgi akışındaki düzensizlik, piyasalarda istikrarsızlığın kalıcı hale geliyor olması, Avustralya'da mali reformu gerekli hale getiren belli başlı nedenlerdendir. Mali sistemde yaşanan bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla, ilk olarak Haziran 1996 tarihinde Hazine tarafından mali sistemin araştırılmasına ve soruşturulmasına yönelik bir teklif (Wallis Inquiry) oluşturulmuştur. Bu getirilmek istenilen yeni düzenleme ile; etkin, duyarlı, esnek ve rekabete açık bir mali sistem kurularak ekonomik performansın güçlendirilmesi, adil, ihtiyatlı ve istikrarlı bir finansal yapının oluşturulması amaçlanmıştır.¹⁵⁹

Wallis araştırmasının da ışığı altında, 1 Temmuz 1998 tarihinde yeni bir yasa ile APRA'nın oluşturulmasını mümkün hale getirilmiş ve Hükümet mali kesimde APRA'nın faaliyetlerine ilişkin çalışmalara hız vermiştir. Mali kesimin düzenlenmesinden tek bir kurumun (APRA) sorumlu tutulmasının daha etkin olacağı hükmüne varılmıştır. Wallis Komitesi'nin araştırmaları sonucunda Avustralya mali sistemi için önerilen yeni yapı Şekil 1'de özetlenmiştir. Şekilden de görüleceği üzere, bankaların, sigorta ve emeklilik, bankacılık dışında kalan yapı kooperatifleri ve kredi birliklerinin denetimi APRA'ya bırakılmıştır.

Merkez Bankası, yeni düzenleme ile bankaları denetleme fonksiyonunu APRA'ya bırakmıştır. Yeni yapılanmada oluşturulan Avustralya Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Komisyonu piyasanın güvenliği ve şirket kanunlarından sorumludur. Komisyon, mali sektördeki aracılar, mali araçlar ve bunların satışı için bazı

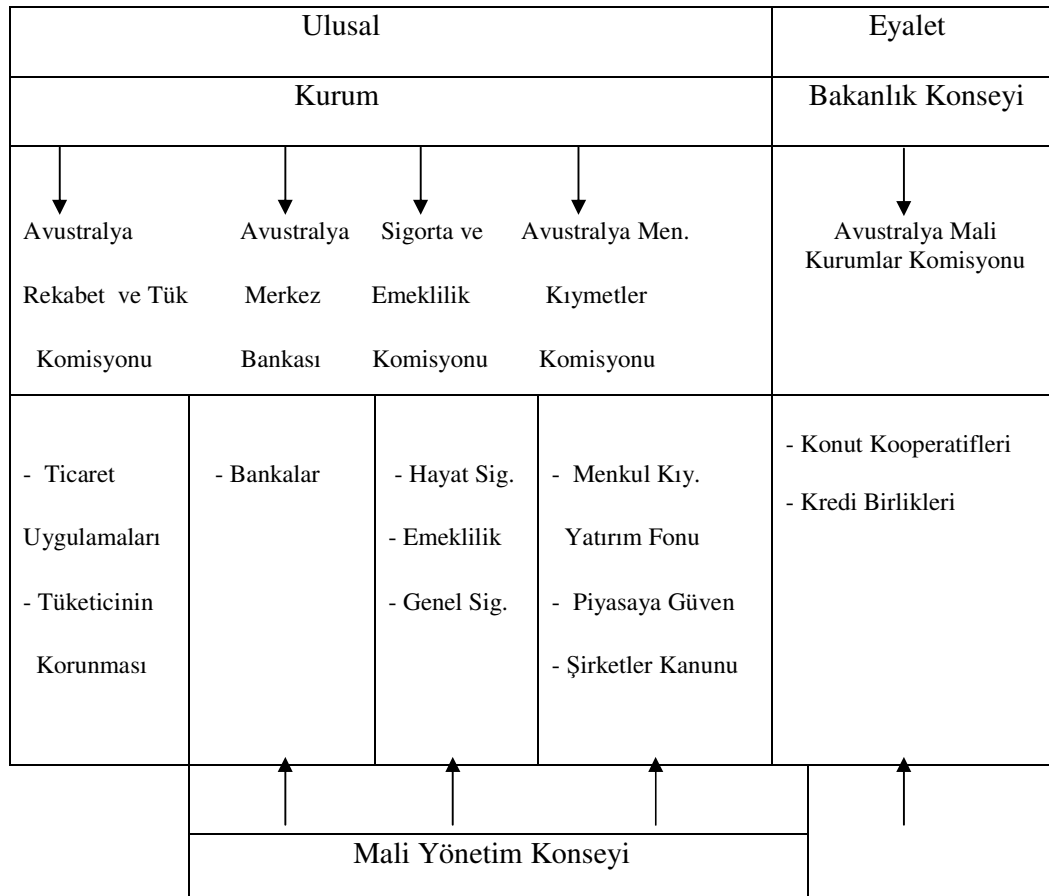
¹⁵⁸ (Çevrimiçi) <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/upload/2001-Annual-Report.pdf>, 19 Temmuz 2007

¹⁵⁹ Goldsworthy, Lewis, Shuetrim, **a.g.e.**, s. 1

standartlar koyar ve uygular. Bunun amacı piyasayı ve müşterileri manipülasyon, dolandırıcılık ve adaletsiz uygulamalara karşı korumak, mali sisteme yatırımcıların ve müşterilerin güvenli bir şekilde katılımını sağlamaktır.¹⁶⁰ Yeni düzenlemede varlığını muhafaza eden Rekabet ve Tüketiciyi Koruma Komisyonu’nun görevi de tüketicileri danişıklı davranışlar ve monopolleşmeye karşı korumaktır.

Tablo 2 ve Şekil 1’de Avustralya’da Mali Reform Öncesi ve Sonrası Gelişmeler özetlenmiştir.¹⁶¹

Tablo 2 : Mali Reform Öncesinde Mali Sistemde Düzenleme Yapısı

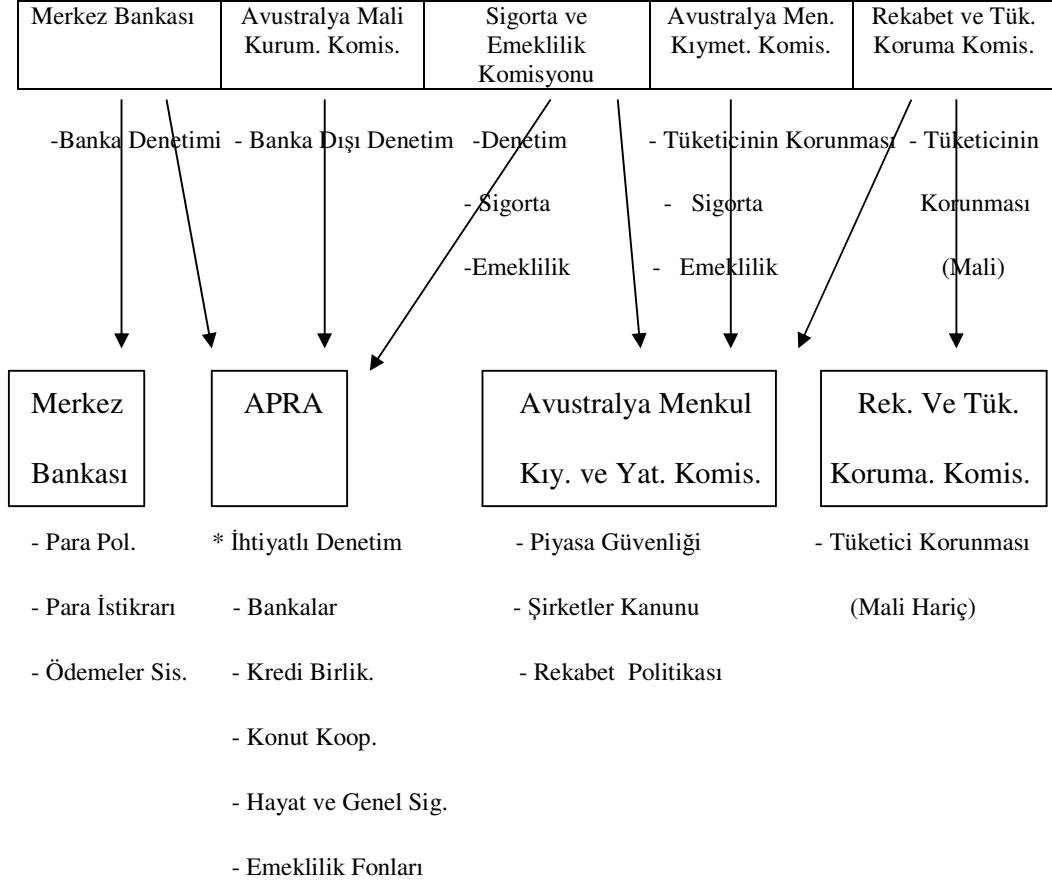


Kaynak : Goldsworthy, Lewis and Shuetrim, *a.g.e.*, s. 2

¹⁶⁰ *A.e.*, s. 4-8

¹⁶¹ Goldsworthy, Lewis, Shuetrim, *a.g.e.*, s. 8

Şekil 1 : Mali Reformdan Sonra Mali Sistemde Düzenleme Yapısı



Kaynak : Goldsworthy, Lewis, Shuetrim, *a.g.e.*, s. 5

2.2.3.2. APRA ve Avustralya Merkez Bankası (RBA) İle İlişkiler

APRA özellikle Avustralya Sermaye Piyasaları ve Yatırım Komisyonu (Australian Securities and Investments Commission – ASIC) ve Merkez Bankası (Reserve Bank) ile yakın işbirliği içinde bulunmaktadır.

Avustralya Merkez Bankasının ana görevi, para politikasını belirlemek ve uygulamaktır. Avustralya Merkez Bankası para politikasının temel çerçevesini enflasyon hedeflemesi üzerine kurmuştur. Bunun yanında, Avustralya Merkez

Bankası mali sistemin istikrarının korunması ve ödemeler sisteminin güvenli ve etkin çalışmasının sağlanması görevlerini sürdürmektedir.

APRA bankaların, genel ve hayat sigorta şirketlerinin ve emekli sandığı fonlarının gözetim ve denetiminden sorumludur. Örneğin bankacılık lisanslarının verilmesi veya iptali bu Kurumun yetkisi altına alınmıştır. Toplu konut fonlarının, kredi kooperatiflerinin ve diğer derneklerin denetlenmesi görevi de daha sonra APRA'ya devredilecektir.¹⁶²

Her iki kurum da birbirlerini tamamlayıcı bir yapı içerisinde, mali piyasalarda istikrarın sağlanmasından sorumlu bulunmaktadır. Bağlı birimleri tarafından RBA bilgi ve verileri mali piyasalardan, APRA'da denetlediği kuruluşlardan temin etmektedir. Her iki kurum arasında tam ve düzenli olarak bilgi akışının sağlanması esastır.

APRA bankaların gözetim ve denetimine ilişkin tüm veri kaynaklarını muhafaza etmekten sorumludur. Zaman zaman mali piyasalarda gelişmenin ve denetimin sağlanması için RBA, APRA'nın denetlediği kuruluşlarla ilgili görüş verebilmektedir. Avustralya'nın bölgede temsil edilmesi ve uluslararası mali prensiplerin uygulanmasında her iki kurumda işbirliği içinde bulunmaktadır. Örneğin uluslararası bankacılık sisteminin denetimini sağlayan "Basle Komitesi"nin üyeliğini APRA'nın da kabulü ile RBA yürütmektedir.¹⁶³

2.2.4. İsveç Bankacılık Denetim Sistemi

İsveç'te 1991 yılında Banka Denetleme Kurulu (Bank Inspection Board) ile Özel Sigorta Denetleme ve Gözetim Kurumunun (Private Insurance Supervisory Service) birleştirilmesi ve yeni birim olan Muhasebe Standartları Kurulu'nun (Swedish Accounting Standards Board) katılımıyla İsveç Mali Sektör Denetim ve

¹⁶² (Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/speeches/99_02.cfm, 19 Temmuz 2007

¹⁶³ Eroğlu, Gönül, **a.g.e.**, s. 37

Gözetim Otoritesi (Finansinspektionen) kurularak birleşik bir mali sektör denetim ve gözetim sistemi oluşturulmuştur.¹⁶⁴

Bankacılık ve sigortacılıkta artan rekabet ve yapı gereği oluşabilecek riskleri gidermek amacıyla, asgari sermaye yeterlilik rasyoları gibi kriterleri tutturmanın getireceği maliyetleri düşürebilmek için ölçek ekonomisinden faydalanma amacıyla sektörde birleşmeler yoluyla yoğunlaşma oranı artmıştır. Bu tarz holdingleşmeler neticesinde farklılaşan risklerin kontrolü için İsveç'te yeni düzenleyici göstergelere gereksinim duyulmuştur.¹⁶⁵ Temel olarak mali sektör holdinglerinin daha etkin denetimi için İsveç'te oluşturulan birleşik düzenleyici sistemin yararları aşağıda sıralanmaktadır:¹⁶⁶

- Sağlam ve güvenilir gözden geçirme,
- Ortak denetim ve gözetim çerçevesi ve metodoloji yapısı (düzenleyici arbitrajı),
- Kolay haberleşme,
- Eşgüdümlü denetim ve gözetim yaklaşımı ve grup denetim ve gözetimi ile bireysel şirketlerin denetim ve gözetimi arasında denge oluşturulabilmesi

2.2.4.1. İsveç Mali Sektör Denetim ve Gözetim Otoritesi'nin (Finansinspektionen) Yasal Görevleri ve Kurumsal Yapısı

İsveç Mali Sektör Denetim ve Gözetim Otoritesi mali piyasalarda faaliyet gösteren tüm şirketlerin denetim ve gözetim görevlerini yürütmektedir. Ayrıca İsveç Parlamentosu ve İsveç Hükümeti, İsveç Mali Sektör Denetim ve Gözetim

¹⁶⁴ Matthias Kranke, “**Financial Market Regulation in Sweden**”, Research Group on Equity Market Regulation, December 2005, s. 8

¹⁶⁵ Jarl Symreng, **Workshop On Insurance And Private Pensions In The Baltic States**, Integrated Supervision, OECD, Tallinn, Estonya, Şubat 2002, s. 1 vd

¹⁶⁶ (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/61/36/2067600.pdf>, 20 Temmuz 2007

Otoritesi'ne tüketici korunmasının temini ve mali sektör istikrar ve verimliliğini sağlama yönünde katkıda bulunma görevleri vermiştir.

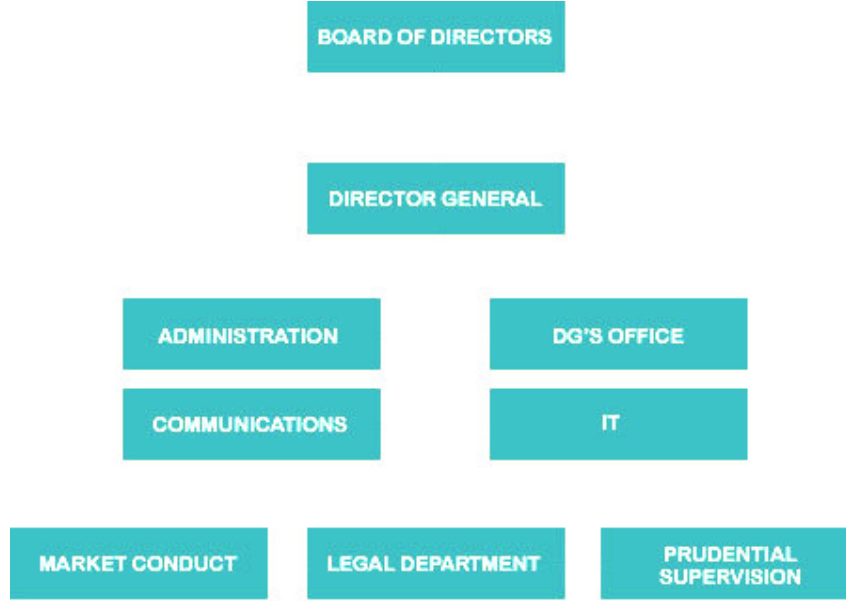
Finansinspektionen, “*Finansinspektionen Düzenleyici Kodu*” adı altında mali sektörle ilgili kuralları açıklamaktadır. Düzenleyici hususlar temel olarak aşağıdaki konuları içermektedir: “*Değişik sektörlerdeki mali şirketler için ayrı zorunlu sermaye oranı belirleme, risk dağıtımı (risk diversification), risk yönetimi ve iç denetim ve şirketlerin mali durumları hakkında bilgi vermeleri ve yeterli dış denetimin varlığını sağlama.*”¹⁶⁷

Finansinspektionen, sigorta şirketleri ve bankalar için lisans verme yetkisine sahip iken, gerekli görülen hallerde lisans iptaline de başvurabilmektedir. Kurum Genel Müdürü aynı zamanda Kurul Başkanı görevini yürütmektedir. 9 üyeden oluşan Kurulun tamamı Hükümet tarafından atanmaktadır.¹⁶⁸

¹⁶⁷ (Çevrimiçi) http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/whoweare.pdf, 20 Temmuz 2007

¹⁶⁸ Alper Bakdur, **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları**, Mali Piyasalar Dairesi Balkanlığı, Eylül 2003, s. 69

Şekil 2 : Finansinspektionen Organizasyon Şeması



Kaynak : (Çevrimiçi) http://www.fi.se/Templates/Page_3537.aspx, 19 Temmuz 2007

Finansinspektionen'in bütçesi Parlamento tarafından belirlenen toplam devlet bütçesi kapsamında oluşturulmaktadır. Belirlenen bütçe, mali sektör kurumlarından vergi şeklinde elde edilmekte ve ilgili şirketler ödemelerini Merkezi Hükümete yapmaktadırlar.¹⁶⁹ Ayrıca, Finansinspektionen'in mali piyasada istikrarı, verimliliği ve tüketici korunmasını destekleme ve teşvik etme görevleri bulunmaktadır.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Bakdur, **a.g.e.**, s. 70

¹⁷⁰ Finansinspektionen, **Who We Are and What We Do.**, April 2006, s. 10, (Çevrimiçi) http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/whoweare.pdf, 20 Temmuz 2007

2.2.4.2. Finansinspektionen'in Hesap Verebilirliği ve Diğer Kurumlarla İlişkiler

İsveç'te her yıl Hükümet, Finansinspektionen'in de dahil olduğu tüm kamu kurumlarını kapsayan bir direktif yayınlayarak bu kurumlardan belirli bir raporlama talep etmektedir. Bazı durumlarda Hükümetin Finansinspektionen'den özel görev talep edebildiği de görölmektedir. Bu çerçevede, Finansinspektionen bağımsız olarak yıllık iş planını oluşturarak belirlenen talepleri, verilen amaç doğrultusunda yerine getirmektedir. Yıl sonunda Finansinspektionen genel amaçları ve verilen özel görevleri kapsayan yıllık bir rapor hazırlamaktadır. Bu yıllık raporlar devlet denetçileri tarafından denetlendikten sonra Hükümete teslim edilmekte ve halka açıklanmaktadır.¹⁷¹

Finansinspektionen İsveç'te mali sektör denetim ve gözetiminden sorumlu tek otoritedir. Merkez Bankası (Riksbanken) para politikası ve ödemeler sisteminden sorumlu bulunmaktadır. Merkez Bankası ve Finansinspektionen bilgi alışverişı hususunda Mutabakat Belgesi imzalamıştır.

Ayrıca yasa dışı durumlarla ilgili olarak Finansinspektionen polis ve savcıyla bilgi alışverişinde bulunmaktadır. Rekabet (İsveç Rekabet Otoritesi – Konkurrensverket) ve tüketici hakları (İsveç Tüketici Kurumu – Konsumentverket) konuları ayrı kurumların görev ve yetki alanına girmektedir.¹⁷²

¹⁷¹ Bakdur, **a.g.e.**, s. 71

¹⁷² **A.e.**, s. 71-72

2.2.5. Güney Kore Bankacılık Denetim Sistemi

1997 yılında Güney Asya’da yaşanan kriz sonrası Kore’de önemli yapısal değişikliklere gidilmiştir. Daha önceden Mali Reform Başkanlık Komitesi (Presidential Committee on Financial Reform) tarafından önerilen reformlar destek görmezken, kriz sonrası IMF programı çerçevesinde hızla uygulamaya konmuştur.¹⁷³ Kriz sonrası mali sektör şirketlerinin denetiminin daha etkin ve verimli yapılması amacıyla denetim ve gözetim otoriteleri arasında entegrasyona gidilmiştir.

29 Aralık 1997 tarihinde kabul edilen “*Mali Sektör Denetim ve Gözetim Kurumları Kuruluş Kanunu*” çerçevesinde, öncelikle, 1 Nisan 1998 tarihinde Mali Sektör Denetim ve Gözetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission–FSC) ile Menkul Kıymetler ve Vadeli İşlemler Komisyonu (Securities and Futures Commission–SFC) kurulmuş ve daha sonra 1 Ocak 1999 tarihinde Mali Sektör Denetim ve Gözetim Hizmetleri (Financial Supervisory Service – FSS) oluşturulmuştur. FSS mevcut dört kurum olan Bankacılık Denetim ve Gözetim Otoritesi, Sermaye Piyasaları Denetim ve Gözetim Kurulu, Sigortacılık Denetim ve Gözetim Kurulu ile Banka Dışı Mali Sektör Denetim ve Gözetim Otoritesinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. FSC ve SFC, FSS’in karar alma organlarını oluşturmaktadır.¹⁷⁴

2.2.5.1. FSS’in Yasal Görevleri ve Kurumsal Yapısı

FSS’in temel olarak görevleri; “*mali sektör kurumlarının varlık ve iş koşullarının denetimi, mali denetim ve gözetim kuralları ve düzenlemeleri dışına çıkan mali sektör şirketlerinin tespiti ve gerekli cezai yaptırımın uygulanması ve mali*

¹⁷³ Joon-Ho Hahm, **Financial System Restructuring In Korea: The Crisis And Its Resolution**, Tokyo Club Foundation. Tokyo, Şubat 1998

¹⁷⁴ FSS, “**Financial Supervisory System in Korea**”, 2005, s. 1 vd., (Çevrimiçi) <http://www.kdic.or.kr/english/pds/KoreasFinancialSafetyNet2.pdf>, 22 Temmuz 2007

sektör kurumları ile tüketiciler arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümüne katkıda bulunulması şeklinde özetlenebilmektedir.”¹⁷⁵

Bu görevlerin yanında FSC ve SFC’nin icracı birimi (executive body) olan FSS, aynı zamanda FSC ve SFC talepleri doğrultusunda faaliyet göstermektedir. FSC’nin mali sektör denetim ve gözetim kural ve düzenlemelerinin oluşturulması ve faaliyet izni verme vb. görevleri bulunurken, SFC menkul kıymetler ve vadeli işlemler piyasaları hususlarında sorumlu bulunmakta ve piyasa manipülasyonu gibi konularda çalışmalarını sürdürmektedir.

FSC bağımsız düzenleyici bir kurumdur. Komisyonda bulunan 9 üye üçer yıllık süreler için atanmaktadır. Komisyon Başkanı Bakanlar Kurulu tavsiyesiyle (Cabinet Council) Kore Başkanı tarafından atanmakta ve Komisyon Başkanı aynı zamanda FSS Başkanlığını yürütmektedir. FSC Başkan Yardımcısı Maliye ve Ekonomi Bakanı tavsiyesiyle Kore Başkanı tarafından atanmakta ve aynı zamanda SFC Başkanlığını yürütmektedir. Daimi (standing) üye FSC Başkanı tavsiyesiyle atanmaktadır. Daimi olmayan 6 üyeden 3’ü görevi gereği FSC üyesidir. Bunlar Maliye ve Ekonomi Bakanlığı Müsteşarı (Vice-Minister of Finance and Economy), Kore Merkez Bankası Başkan Yardımcısı ve Kore Mevduat Sigorta Kurumu başkanıdır. Diğer üç üye, ilgili üç kamu kurumunun birer üye tavsiyesiyle atanmaktadır.¹⁷⁶

SFC, FSC’ye bağlı olarak çalışmakta ve SFC’nin geri kalan 4 üyesi FSC Başkanının tavsiyesiyle atanmaktadır. FSS’in 4 başkan vekili ve 9 başkan vekili yardımcısına kadar üst yöneticisi FSC tarafından atanmaktadır. 1.515 çalışanı bulunan FSS’in organizasyon şeması Şekil 3’te verilmektedir.¹⁷⁷

Piyasa katılımcıları ve mali sektör kuruluşlarından alınan harçlar FSS’in kaynaklarının büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Gerekli olduğu takdirde Hükümet

¹⁷⁵ (Çevrimiçi) <http://www.kdic.or.kr/english/pds/KoreasFinancialSafetyNet2.pdf>, 25 Temmuz 2007

¹⁷⁶ FSS, **a.g.e.**, s. 1 vd.

¹⁷⁷ (Çevrimiçi) <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Sohn-RTC-2002-E.ppt#15>, 25 Temmuz 2007

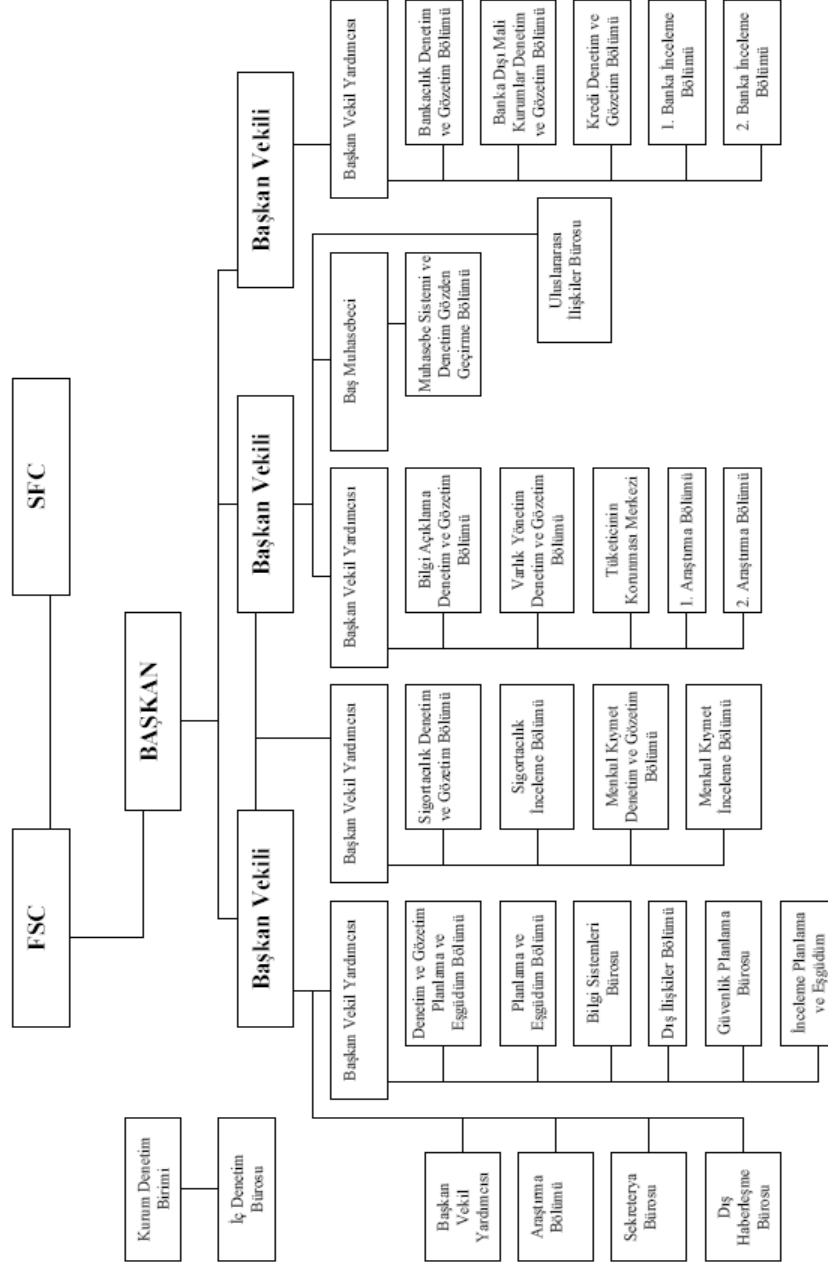
ve Kore Merkez Bankası (Bank of Korea) FSS'e kaynak aktarabilmektedir. FSS bütçesi FSC tarafından onaylanmak durumundadır. Bu çerçevede, FSS'in temel olarak kaynakları aşağıda sıralandığı şekilde elde edilmektedir:

- Hükümet, Kore Merkez Bankası ve denetlenen mali sektör kurumlarından elde edilen tahsisler,
- Denetim ve gözetim masraflarının ilgili mali sektör kuruluşu ile paylaşılması,
- Menkul kıymet ihracına aracılık eden kurumun menkul kıymetini ihraç eden şirketten aldığı komisyonun paylaşımı ,
- Diğer gelirler

Denetim ve gözetimi yapılacak şirketlerden alınacak denetim ve gözetim harcama payı oranı, yıllık olarak FSC tarafından şirketin faaliyeti ve toplam yükümlülükleri gözönüne alınarak oluşturulan bir sınır çerçevesinde tespit edilmektedir. FSC bu hesaplamaları yaparken mevcut kaynak ihtiyacını dikkate almaktadır. Menkul kıymet ihraç harcama payı toplam menkul kıymet ihraç tutarı dikkate alınarak FSC tarafından hesaplanmaktadır. FSS, G. Kore mali sektör şirketleri nezdinde FSC ve SFC kararları doğrultusunda denetim ve gözetim sorumluluğuna sahip bulunmaktadır.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Bakdur, a.g.e., s. 76

Şekil 3 : FSS Organizasyon Şeması (FSC ve SFC dahil)



Kaynak : Bakdur, a.g.e., s. 75

2.2.5.2. FSS'in Hesap Verebilirliği ve Diğer Kurumlarla İlişkiler

FSS'nin karar alma organı olan FSC'nin bağımsızlığına önem verilmekte ve tarafsızlığı FSC üyelerinin herhangi bir mali sektör şirketinde çalışmaları ya da politik bir görev almalarının engellenmesi yoluyla sağlanmaktadır. FSC doğrudan Başbakanlığa bağılı bir komisyon olup raporlamasını Başbakanlığa yapmaktadır. FSC, Maliye ve Ekonomi Bakanlığı ile Kore Merkez Bankası veri talep etme ve değışimi hususunda karşılıklı haklara sahip bulunmaktadırlar. FSS bir devlet kuruluğu olarak, FSC ile SFC direktiflerini uygulamak üzere kurulmuş olduğundan, FSC direktifleri ve gözetimi çerçevesinde yetkilerini bağımsız hareket ederek kullanabilmektedir.¹⁷⁹

Maliye ve Ekonomi Bakanlığı mali sektör denetim ve gözetim ile ilgili tüm yasal düzenlemelerin taslağını oluşturmakta ve Meclise sevk etmektedir. Taslak hazırlama aşamasında Maliye ve Ekonomi Bakanlığının FSC ile işbirliği yapması zorunludur.

Kore Merkez Bankası para ve kredi politikalarını belirleme ve uygulama, para basma, kur politikasını yönetme ve bankalar için son borç verme mercii görevlerini sürdürmektedir. Bunun yanında, Kore Merkez Bankasının likidite desteğı yapacağı bankaları inceleme yetkisi bulunmaktadır.

FSC Başkan Yardımcısı Kore Mevduat Sigorta Kurumu'nun yönetiminde rol almaktadır. Ayrıca Maliye ve Ekonomi Bakanlığı Müsteşarı ve Kore Merkez Bankası Başkan Yardımcısı da kurumun yönetiminden sorumludur. Görevi tahsili gecikmiş alacakların yeniden yapılandırılmasına çalışmak ve mali sektöre güveni yeniden tesis etmek olan Kore Varlık Yönetim Şirketi de, FSC/FSS ve Maliye ve Ekonomi Bakanlığı denetim ve gözetimi çerçevesinde faaliyet göstermektedir.¹⁸⁰

¹⁷⁹ (Çevrimiçi) <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Sohn-RTC-2002-E.ppt#13>, 25 Temmuz 2007

¹⁸⁰ Bakdur, a.g.e., s. 75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ

Bankalar , sadece ülkemizde değil hemen her ülkede finansal sistemin, hatta ekonominin baş aktörü konumundadırlar ve konumları gereği özel bir ilgiye muhatap olmaktadır. Çünkü; bankalara ilişkin herhangi küçük bir gelişmenin ülke ekonomisine dönük yansımaları vb. sonuçları büyük boyutlarda olabilir. Bu nedenle bir bütün olan bankacılık sektörünün içinde bulunduğu durum ile genel ekonomik durum birbirine paralel özellikler arz eder. Bankacılık sektörü sağlıklı ise genel ekonomide de olumlu gelişmeler olacaktır. Eğer bankacılık sektöründe sorunlar var ise bu durum ülke ekonomisini olumsuz yönde etkileyebilir.

Ekonominin sağlıklı işleminin sağlanması bankacılık faaliyetlerinin belli düzen içerisinde yürütülmesiyle mümkündür. Ülkelerin temel korkuları olan savaşın yerini 21. yüzyılda ekonomik kriz korkusu almıştır. Ülkelerin korkuları büyüdükçe bankacılık sektörüne müdahaleler artmakta, düzenleyici ve denetleyici kurumların sayısı artmakta ya da en azından yetkileri arttırılmaktadır.¹⁸¹

3.1.1. Merkez Bankası

T. C. Merkez Bankası, ekonomik alanda kamusal görev yerine getiren ve devletin para ve kredi politikasının yürütülmesinde önemli role sahip olan, kamu kesiminde yer alan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan bir kamu tüzel kişisidir. Genellikle merkez bankaları ekonomik politikaların yürütülmesinde önemli bir yere sahip oldukları için çeşitli ülkelerde merkez bankası ile devlet arasındaki ilişkilerin

¹⁸¹ N. İ. Çolak, **Bankacılık Üzerinde Devlet Denetimi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Uygulaması**, MÜSBE, İstanbul, 2002, s. 56

düzenlenmesi özel nitelik taşımakta, tamamen devlet yönetimindeki merkez bankalarından, devletten bağımsız özel hukuk kuruluşu bankalara kadar çeşitli modeller uygulanmaktadır. Kamusal ekonomik politikaların yürütülmesinde önemli görev ve yetkilere sahip olduğundan merkez bankası ile devlet ilişkilerini düzenlemek oldukça hassas bir konudur.¹⁸²

3.1.1.1. Merkez Bankası'nın Organları

Merkez Bankası'nın yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler şu organlar aracılığıyla yerine getirilir:¹⁸³ Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık ve Yönetim Komitesi.

a) Genel Kurul Oluşumu ve Görevleri

Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlar, Bankanın Genel Kurulunu teşkil ederler. Genel Kurul, her yıl Banka Esas Mukavelesi ile tespit edilen zamanda toplanır. Her on hisseye sahip olan veya bu miktar hisseyi temsil eden kimse bir oya sahiptir.

Genel Kurul'un görev ve yetkileri şunlardır:¹⁸⁴ Banka Meclisi tarafından verilen yıllık rapor ile Denetleme Kurulu raporunun incelenmesi, Bankanın bilanço, kar ve zarar hesabının tetkiki ile karara bağlanması, Banka Meclisi üyelerinin ve Denetleme Kurulunun ibrası, sermayenin artırılması, esas Mukavelede değişiklik yapılması ve Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesi.

b) Başkanlık

Başkan (Guvernör), Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir dönem için atanır. Bu sürenin sonunda yeniden atanabilir. Başkan'ın (Guvernör) yüksek öğrenim

¹⁸² Turgut Tan, **Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1984, s. 98

¹⁸³ (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/kanun.html>, 22 Temmuz 2007

¹⁸⁴ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 15

görmüş, maliye, iktisat ve bankacılık alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olması şarttır.¹⁸⁵

Başkan (Guvernör), en yüksek icra amiri sıfatıyla Bankayı sevk ve idare ve yurt içinde ve dışında temsil eder. Başkan'ın (Guvernör) görev ve yetkileri; *“Kanun hükümlerinin ve Banka Meclisi tarafından alınacak kararların yürütülmesini sağlamak, Kanunla Bankaya verilen görevlerin ifası için uygun bulacağı tedbirleri almak ve gerekli göreceği hallerde, bunlar hakkında Banka Meclisine tekliflerde bulunmaktır.”*¹⁸⁶

c) Banka Meclisi

Banka Meclisi, Başkan (Guvernör) ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden kurulur. Üyelerin görevleri, özel bir kanuna dayanmadıkça, Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşemez. Bundan başka bu üyeler, ticaretle uğraşamayacakları gibi, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamazlar. Hayır dernekleri ve amaçları hayır, sosyal ve eğitim işlerine matuf vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hüküm dışındadır.¹⁸⁷

Banka Meclisi üyelerinin yüksek öğrenim görmüş, bankacılık veya iktisat ve maliye alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları şarttır. Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır. Her yıl Meclis üyelerinin üçte biri yenilenir. Birinci ve ikinci yıl sonunda Banka Meclisinden ayrılacak üyeler ad çekme ile tespit edilir. Başkan (Guvernör), Banka Meclisi'nin de Başkanıdır.

Banka Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:¹⁸⁸

- a) Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması,

¹⁸⁵ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.10.1990 tarih ve 3670 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 25

¹⁸⁶ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 6.12.1984 tarih ve 3098 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 26

¹⁸⁷ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 19

¹⁸⁸ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 22

- b) Tedavüldeki banknotların değiştirilmesine, tedavülden kaldırılmasına ve yok edilmesine ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,
- c) Açık piyasa işlemlerine, döviz ve efektif işlemlerine, reeskont ve avans işlemleri ile reeskont ve avans faiz oranlarına, zorunlu karşılıklara ve umumi disponibiliteye, diğer para politikası işlemleri ve araçlarına, ülke altın ve döviz rezervlerinin yönetimine ilişkin usul ve esasların tespiti ile gerekli düzenlemelerin yapılması,
- d) Bankalara, özel finans kurumlarına kredi verilmesi, ödünç para verilmesi ve faizlerle ilgili hususlarda karar alınması,
- e) Ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemlerinin güvenilirlik ve etkinliklerini artıracak şartlarda kurulması konusunda karar alınması, ödeme yöntemleri ile araçlarının usul ve esaslarının belirlenmesi, takas odalarının gözetim ve denetimine ilişkin düzenlemelerin yapılması,
- f) Bilgi istemeye, risk ve istatistiki bilgileri toplamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,
- g) Şube açılması, muhabir temin edilmesi, temsilcilik ve büro kurulması ile Banknot Matbaasına ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,
- h) Provizyon ve ihtiyatlara ilişkin konularda karar alınması ile karın dağıtılmasından sonraki bakiyenin Hazineye verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,
- i) Bankanın bütçesinin, yıllık faaliyet raporunun, bilanço, kar ve zarar hesaplarının ve Genel Kurul gündeminin hazırlanması,
- j) Sermayenin artırılmasına ve Esas Mukavelede değişiklik yapılmasına ilişkin olarak Genel Kurula öneride bulunulması,
- k) Bankanın idare, teşkilat ve hizmetleri ile personeline ilişkin olarak hazırlanan düzenlemelerin onaylanması,

- l) Bankanın ihtiyacı için gayrimenkul satın alınması veya iktisabı, maliki bulunduğu gayrimenkullerin gerektiğinde satılması, trampa edilmesi, bağışlanması ve sair işlemlerde bulunulması hakkında karar alınması,
 - m) Bankanın diğer organlarına vereceği yetkiler kapsamı dışındaki meblağlara ve kıymetlere ilişkin bağış, sulh, ibra, feragat ve terkin konularında karar verilmesi,
 - n) Bankanın personel kadrolarının onaylanması,
 - o) Bu Kanunda Para Politikası Kurulu kararına bağlı konular dışında kalan, Başkanlıkça (Guvernörlük) inceleme ve onaya sunulacak sair hususlar hakkında karar alınması ve düzenleme yapılması,
- ile görevli ve yetkilidir.

d) Denetleme Kurulu

Merkez Bankası Denetleme Kurulu üyeleri, banka hissedarlarının sahip oldukları hisse grubuna bağlı olarak seçilir. (A) sınıfı hissedarınca bir üye, (B) ve (C) sınıfı hissedarlarınca iki üye, (D) sınıfı hissedarlarınca bir üye seçilir. Sınıflara ait her hisse, bir oy sahibidir.¹⁸⁹

Denetleme Kurulu üyeliğine seçileceklerin yüksek öğrenim yapmış, bankacılık ve muhasebe alanında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları şarttır. Denetleme Kurulu üyelerinin görev süreleri iki yıldır.

Denetleme Kurulu, Bankanın bütün muamele ve hesaplarını denetler. Başkanlık (Guvernörlük), Denetleme Kurulunun talep edeceği bütün malumat ve vesikaları vermekle yükümlüdür. Denetleme Kurulunun yönetme yetkisi olmayıp, mütalaalarını yazılı olarak Banka Meclisine bildirir ve bir kopyasını da Başbakanlığa verir. Kurul yıl nihayetinde muamele ve hesaplar hakkında hazırlayacağı raporu Genel Kurula arz eder.¹⁹⁰

¹⁸⁹ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde 23

¹⁹⁰ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 6.12.1984 tarih ve 3098 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 24

e) Yönetim Komitesi

Yönetim Komitesi, Başkan'ın (Guvernör) başkanlığı altında Başkan (Guvernör) Yardımcılarından kurulur. Başkan'ın (Guvernör) başkanlık edemediği hallerde, tayin edeceği Başkan (Guvernör) Yardımcısı Yönetim Komitesine başkanlık eder. Yönetim Komitesinin görevleri; *“Başkanca (Guvernör) lüzum görülen hallerde, Banka Meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceleyerek, Banka Meclisine yapılacak teklifleri hazırlamak, Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak, Banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak ve atanmaları Banka Meclisince yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin tayin, aylıklarını tespit, işten çıkarma ve emeklilik gibi işlemleri yapmaktır.”*¹⁹¹

f) Para Politikası Kurulu

Para Politikası Kurulu 1211 sayılı Merkez Bankası kanununda, *“25.04.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle düzenlenmiş bir Merkez Bankası organıdır. Bu organa tanınan yetkilere bakıldığında kamu oyunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile ilgili olarak gündeme gelen eleştirilerin azaltılması amacıyla Para Politikası Kurulu'nun oluşturulduğu izlenimi edinilmektedir.”*¹⁹²

Para Politikası Kurulu, “Başkan'ın (Guvernör) başkanlığı altında, Başkan (Guvernör) Yardımcıları, Banka Meclisince üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkan'ın (Guvernör) önerisi üzerine müşterek kararla atanacak bir üyeden oluşur. Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilir. Başkanlık (Guvernörlük), Başkan (Guvernör) Yardımcılığı ve

¹⁹¹ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde 30

¹⁹² Faruk Akın, **“Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri ve Türk Denetim Sistemi”**, MÜBSE, 2003, İstanbul, s. 138

Banka Meclisi üyeliği görevi sona erenlerin Para Politikası Kurulu üyeliği de sona erer.”¹⁹³

Müşterek kararlar atanacak üyenin para politikası konusunda çalışmalarının bulunması ve ekonomi, işletme, bankacılık ve finans alanlarından birinde akademik unvana sahip, görevi ile ilgili alanda en az 10 yıl çalışmış, yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olması gerekir. Bu üyenin görev süresi beş yıldır.

Para Politikası Kurulu; “fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi, para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi, para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejiminin belirlenmesi” ile görevli ve yetkilidir.¹⁹⁴

Para Politikası Kurulu kararları, Başkan (Guvernör) tarafından yürütülür ve Banka Meclisinin bilgisine sunulur.

3.1.1.2. Merkez Bankası’nın Görevleri

Ülkemizde Merkez Bankası, 1930 yılında bir kanunla kurulmuş, daha sonra çeşitli değişiklikler geçirmiş ve 26.01.1970 tarih ve 1211 sayılı yasayla yeniden düzenlenmiş bulunan, anonim şirket şeklinde oluşturulmuş bir kuruluştur. Sermayesinin kaynağı bakımından karma bir nitelik taşımaktadır. Merkez Bankası yasada açıklık bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösteren bir kamu tüzel kişisidir. T.C. Merkez Bankası bir kamu iktisadi teşebbüsüdür.

¹⁹³ 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile eklenmiş olan 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde 22/A

¹⁹⁴ 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile eklenmiş olan 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde 22/A

olarak kurulmamıştır ve kamu iktisadi teşebbüslerinin tabi olduğu denetime tabi değildir.¹⁹⁵

25.04.2001 tarihli 4651 sayılı yasayla değiştirilmiş 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası kanunu, 4. maddesinde bankanın temel amacını fiyat istikrarı olarak belirlemiştir. Banka fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve bu politikasını gerçekleştirmek için kullanacağı araçları belirleme yetkisine sahiptir.

Merkez Bankası'na son yıllarda tanınan yetkilerin geri planında tepkisellik yatmaktadır. Özel bankaların birbiri ardına batması ya da batırılmasıyla başlayan süreç kamu vicdanını ciddi olarak rahatsız etmeye başlayınca, bankacılık alanını kontrol edecek özerk bir kurumun kurulması gündeme geldi.¹⁹⁶

Merkez Bankası, para politikasını belirlerken, fiyat istikrarını sağlayıcı planları yaparken çerçeveyi çizmekte, denetimi en başta sınırları belirtirken yapmaktadır. Diğer yanda Merkez Bankası hükümetin temel görevi sayılan büyüme ve istihdam politikası konusunda dahi, ancak kendi hedefleriyle çelişmemek kaydıyla, destek olma durumunda bulunacaktır. Merkez Bankası'nın hükümete büyüme ve istihdam konusunda destek olmasıyla ilgili olarak, bu desteğin fiyat istikrarıyla çelişip çelişmediğinin tespiti ve takdiri yine bankaya bırakılmaktadır. Merkez Bankasının bağımsızlığının uygulanan politikaların güvenilirliğini, dolayısıyla da etkinliğini arttıracığı düşünülmektedir.¹⁹⁷

Merkez bankalarının genel olarak kabul gören görevlerinin çerçevesi ve içeriği ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. T. C. Merkez Bankası Kanunu'nda sıralanmaktadır. Buna göre Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, fiyat istikrarını sağlama

¹⁹⁵ Reşat D. Tesal, **Banka Hukuku Bilgisi**, TBB Yayını No:74, 2003, s. 53

¹⁹⁶ Çolak, **a.g.e.**, s. 63

¹⁹⁷ Ali Koçyiğit, **“Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme”**, Standard Dergisi, 2004, s. 74-76

amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler.

Bankanın temel görevleri ;¹⁹⁸

- a) Açık piyasa işlemleri yapmak,
- b) Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,
- c) Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi dispoñibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,
- d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,
- e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- f) Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,
- g) Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- h) Mali piyasaları izlemek,
- i) Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

Bankanın temel yetkileri;¹⁹⁹

- a) Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden Bankaya aittir.

¹⁹⁸ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 4/I

¹⁹⁹ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 4/II

- b) Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.
- c) Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.
- d) Banka, olağanüstü hallerde ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fona avans vermeye yetkilidir.
- e) Banka, nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütür.
- f) Banka, bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkilidir.
- g) Banka, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkilidir.

Ayrıca Banka, hükümete mali politikalarında müşavirlik yapmakla görevlidir. Finans sektörüyle ilgili olarak hükümete istenildiği takdirde görüş vermek bankanın görevidir. İstatistiki bilgi toplama ve uygulamaları konusunda tespit ettiği konuları ve görüşlerini, başbakanlık ve ilgili denetim kurumlarına bildirme konusunda banka takdir hakkına sahiptir. Merkez Bankası'nın müşavirlik görevleri T. C. Merkez Bankası Kanunu'nda sıralanmıştır. Buna göre;²⁰⁰

- a) Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Bankanın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığı ile sağlanır.
- b) Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir.

²⁰⁰ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 4/III

- c) Banka, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini Başbakanlık ile bu kurum ve kuruluşları düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kuruluşlara bildirebilir.

Banka, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkilidir. Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.²⁰¹

3.1.1.3. Merkez Bankası ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ile T.C. Merkez Bankası mali piyasa ile ilgili görevleri yerine getiren iki kurumdur. BDDK ve Merkez Bankası faaliyet sahaları aynı olmakla birlikte farklı görevler yerine getiren kurumlardır. İki kurum arasında görev bölüşümü vardır.²⁰² Merkez Bankası, genel düzenleme ve hedef politikaları belirler. BDDK ise bankacılık sektörünü düzenleme ve denetleme görevini yerine getirir. Kurumların yerine getirmekle yükümlü oldukları görevlerin zorunlu sonucu elde edilen verilerin paylaşımı gereğidir. İki kurum elde ettikleri bilgileri, vardıkları yargıları paylaşmak durumundadırlar.

Merkez Bankası, mali piyasaları izlemek için, BDDK'dan ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri istemeye, istatistik yaparak planlamalar yapmak amacıyla bilgi toplamaya yetkilidir. Merkez Bankası, faaliyetleri ve planlamaları için BDDK verileri yol gösterici olmaktadır. Merkez Bankası, elde ettiği verileri istatistik olarak yayımlayabilir. Ancak, toplanan bilgilerden kişisel nitelikte olanları yayımlayamaz,

²⁰¹ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli, Madde 4

²⁰² Selahattin Erol, **Bankaların Denetim Sorunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Fonksiyonları**, Temmuz 2005, s. 36

açıklayamaz. BDDK dışında herhangi resmi ve özel kurum ya da kuruluşa veremez. Merkez Bankası istatistikleri ve bilgileri her ne olursa olsun BDDK yararlanmasına açıktır.²⁰³

Merkez Bankası, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini, Başbakanlıkla beraber bu kurumları düzenleyen ve denetleyen kurumlara verebilir.²⁰⁴ Bu yolla Merkez Bankası, BDDK uygulamalarının daha verimli olabilmesi için tavsiye niteliğindeki görüşlerini iletme olanağına sahip bulunmaktadır.

Merkez Bankası, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na, olağanüstü durumlarda ve Fon'un kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, Fon'un²⁰⁵ talebi üzerine, avans vermeye yetkilidir.²⁰⁶ Verilen avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususlar Fon'un²⁰⁷ görüşü alınarak Merkez Bankasınca belirlenir.

Bankacılık sektörünün düzenli işleminin sağlanması amacıyla bankalar, yaptıkları denetimler ile ilgili raporlarını Merkez Bankasına vermeleri gerekir. Ancak, MB'nin istediği bu bilgileri vermekten kaçınmaları halinde MB risk durumları ile ilgili bilgileri isteme hakkına sahiptir. Bu bilgilerin verilmemesi veya MB'nin yapmak istediği denetimlere hukuka aykırı olacak şekilde engel olunursa ilgili kişiler hakkında Bankalar Kanununun ilgili maddeleri gereğince gereken cezalar uygulanır.

1211 sayılı MB Kanunu'nun 43. maddesinin 25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekline göre; *“Türkiye’de faaliyette bulunan bütün bankalar, özel finans kurumları ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumlar, yıllık bilançoları ile kar ve zarar hesaplarını, idare meclisi ve denetçi raporları ile birlikte,*

²⁰³ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 98

²⁰⁴ Ali Koçyiğit, **“Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme”**, Standard Dergisi, 512:74-76, 2004, s. 78

²⁰⁵ 5020 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki ifade: “Kurumun”

²⁰⁶ 5411 No’lu Bankacılık Kanunu, Madde 131

²⁰⁷ 5020 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki ifade: “Kurumun”

genel kurullarının toplantı tarihinden; bağımsız denetim kuruluşlarınca hazırlanacak denetim raporlarını ise düzenlenme tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Bankaya vermekle yükümlüdürler.”

Merkez Bankası ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu arasındaki ilişkilerde bir altlık üstlük ilişkisi söz konusu değildir. İki kurum birbirine amir değildir. Birbirlerine emir ve talimat vermeye yetkili değildirler. Ancak, kanuni olarak birbirlerinden bazı bilgi ve belgeleri isteyebilir, önemli konularda ortak tavır alabilirler. Yapılan düzenlemelerle Merkez Bankası bağımsız bir kurum haline getirilmeye çalışılmıştır. Amaç, oldukça duyarlı bir sektör olan mali sektörün politik dalgalanmadan etkilenmesini en aza indirmektedir.²⁰⁸

3.1.2. Hazine Müsteşarlığı

13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur. Önceleri Hazine Müsteşarlığı Maliye Bakanlığı bünyesindeydi. Maliye Bakanlığı'nın mali sektörle ilgili görevleri, bakanlığın teşkilat ve görevlerinde meydana gelen değişikliklerden sonra, Hazine Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlanmıştır.²⁰⁹

16 Eylül 1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen HDTM bir kez daha yapısal değişikliğe uğrayarak 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun²¹⁰ ile Dış Ticaret'ten ayrılarak "*Hazine Müsteşarlığı*" adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuşmuştur. Hazine Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlı olarak görev yapar. Başbakan, Müsteşarlığın yönetimi görevini bir devlet bakanı eliyle kullanabilir.

Müsteşarlık merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. Müsteşar, Müsteşarlık teşkilatının en üst

²⁰⁸ Çolak, a.g.e., s. 70

²⁰⁹ Tan, a.g.e., s. 83

²¹⁰ 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete

amiridir. Müsteşarlık hizmetlerini, Hükümetin genel siyasetine, millî güvenlik, kalkınma planları ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve görev ve faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Müsteşarlar, Başbakana veya görevlendirilecek Devlet Bakanına karşı sorumludurlar. Müsteşara yardımcı olmak üzere 3 müsteşar yardımcısı görevlendirilir. Müsteşar, Müsteşarlığın ve bağlı kuruluşların her türlü kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.²¹¹

3.1.2.1. Hazine Müsteşarlığı'nın Görevleri

Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı teşkilat ve görevleri hakkında Kanun²¹² Hazine Müsteşarlığı örgütünün kurulmasındaki amacı “*ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve malî kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve sermaye piyasası, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve kambiyo rejimine ilişkin faaliyetler ile yatırım ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek*” olarak belirtmiştir. Ancak daha sonra Bankacılık Kanununda yapılan değişikliklerle bankacılık konusundaki yetki ve görevler Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmiştir.

Hazine Müsteşarlığı'nın görev alanına giren ana hizmet konularında uygulamaları yapmak üzere genel müdürlükler kurulması öngörülmüştür. Hazine Müsteşarlığı'nın ana hizmet birimleri; Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Kamu

²¹¹ (Çevrimiçi) <http://www.treasury.gov.tr/teskilat.htm>, 15 Haziran.2007

²¹² 09.12.1994 tarihli 4059 sayılı Kanun, Madde 1

İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü, Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü ile Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nden oluşmuştur.²¹³

Bankacılık sektörüyle ilgili görevli Hazine Müsteşarlığı birimi olan Bankacılık ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'nün görevleri; *“bankacılık, sermaye piyasası, menkul kıymetler borsaları, kambiyo borsaları, ödünç para verme işleri, finansal kiralama ve malî sektör ile ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek, kambiyo politikalarına ilişkin esasları düzenlemek, Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatını hazırlamak, uygulamak, denetimini sağlamak ve ilgili kuruluşlarca uygulanmasını izlemek ve yönlendirmek, malî sektöre ilişkin iç ve dış gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, kambiyo politikalarının uygulanması ve malî sektör ile ilgili konularda Müsteşarlık ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ilişkilerini kurmak, Sermaye Piyasası Kurulu, menkul kıymetler borsaları ve mali sektörün diğer kurumlarının Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık ile ilişkilerini düzenlemek, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili olarak Müsteşarlığın görev alanına giren uygulamaları yürütmek ve ilgili kurum ve kuruluşları koordine etmek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.”*²¹⁴

Kanun, bankacılık ile ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'na özellikle düzenlemeler konusunda görev vermektedir. Mevzuat hazırlamak, mevzuatın uygulanmasını takip etmek, gereken hallerde değişiklikler yapmak Hazine Müsteşarlığı'nın bankacılık ile ilgili önemli görevleri arasındadır. Hazine Müsteşarlığı, mevzuatın hazırlanması konusunda bir bakıma danışmanlık görevi yapmaktadır. Bankacılık sektörüyle ilgili olarak, yasa koyucunun müşaviri konumuna yakın bir duruş içerisinde.

²¹³ 09.12.1994 tarihli 4059 sayılı Kanun, Madde 2

²¹⁴ 09.12.1994 tarihli 4059 sayılı Kanun, Madde 2/d

3.1.2.2. Hazine Müsteşarlığı ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki

Hazine Müsteşarlığı ile BDDK arasındaki ilişki temel olarak, hazırlanacak olan mevzuatla ilgili, bankacılık sektörüne ilişkin bilgilerin ve istatistiklerin müsteşarlıkça BDDK'dan istenmesi ya da hazırlanacak mevzuata ilişkin görüş ve önerilerin BDDK tarafından müsteşarlığa iletmesi şeklinde olmaktadır. Kurumlar arasında herhangi bir astlık – üstlük ilişkisi mevcut değildir.²¹⁵

3.1.3. Türkiye Bankalar Birliği

Türkiye Bankalar Birliği, ilk olarak, 1958 yılında Bankacılık Kanunu'nun 79 uncu maddesi hükümlerine göre kurulmuştur.²¹⁶ Türkiye'de faaliyette bulunan tüm bankaları temsil eden tüzel bir kişiliğe haizdir kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur.²¹⁷

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına ait anayasal ilkeler 1982 Anayasası'nda düzenlenmiş bulunmaktadır. Kurumun ayrıntılı olarak düzenlenme nedeni, genelde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, özelde TBB'nin, sahip olduğu ekonomik, siyasi ve sosyal güç nedeniyle kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının demokratik toplumun vazgeçilmez ögesi olmasıdır.

Kamu kurumu nitelikli bir meslek kuruluşu olarak TBB, kanunla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip, kamusal yetkileri kullanan, amaçları dışında faaliyet yapması yasaklanan, organlarını kendi üyeleri arasından seçen ve bankacılık alanında faaliyet gösterebilmek için üyeliği zorunlu olan bir meslek kuruluşu olarak tarif edilebilir.

²¹⁵ Erol, **a.g.e.**, s. 44

²¹⁶ (Çevrimiçi) <http://www.tbb.org.tr/turkce/tbbhakkinda/tanitim.htm>, 18 Haziran 2007

²¹⁷ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 1

3.1.3.1. Türkiye Bankalar Birliği'nin Organları

Birliğin organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetçiler olarak ifade edilmektedir. Birliğin karar organı Genel Kurul, yürütme organı Yönetim Kuruludur. Birlikte, Genel Sekreterlik ve Danışma Kurulu da bulunmaktadır.²¹⁸

Birlik Genel Kurulu bankaların temsilcilerinden oluşur. Genel kurul şu görevleri yapar: *“Birliğin yıllık çalışma ve hesaplarına dair Yönetim Kurulu ve Denetçiler raporlarıyla bütçeyi incelemek ve onaylamak, Yönetim Kurulu üyesi bankaları banka gruplarına göre ayrı ayrı seçmek, denetçi bankaları seçmek, Birliğin görev ve amaçlarıyla ilgili konularda Yönetim Kurulu tarafından yapılacak veya Genel Kurula arz edilmek üzere her yıl Mart ayı sonuna kadar üyelerce Yönetim Kuruluna gönderilecek öneri ve dilekleri görüşmek, gerekli kararı almak, yeni çalışma yılı hakkında kararlar vermek, statüde yapılmasına gerek görülecek değişiklikler hakkında Kuruma önerilerde bulunmak”*²¹⁹

Yönetim Kurulu Birliğin yürütme organıdır. Yönetim Kurulu; Birlik Statüsünde yer alan hükümlere, Birlik karar organının aldığı genel ya da özel nitelikli karar ve tedbirlere uymayan üyeden yazılı olarak savunmasını ister. Disiplin kararı alınıp alınmayacağına, üyenin savunması alındıktan sonra karar verilir. Savunma istendiğine ilişkin yazının tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içinde savunma verilmemesi halinde üyenin savunma hakkından feragat ettiği kabul edilir. Yönetim Kurulu disiplin konularını, savunma istem yazısından itibaren iki ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu süre en fazla 1 ay uzatılabilir.²²⁰ Birliğin aldığı genel ya da özel nitelikteki karar ve tedbirlere zamanında ve tam olarak uymayan üyeler hakkında

²¹⁸ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 6

²¹⁹ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 7

²²⁰ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 13/2

Yönetim Kurulunca verilecek disiplin kararları Kanunun 81 inci maddesinde öngörülen idari para cezasıdır.²²¹

Denetçiler ise gizli oyla seçilirler. Süreleri sona eren denetçiler tekrar seçilebilirler. Denetçilere yaptıkları hizmet için bir ücret verilmez. Genel Kurul iki yıl süre ile görev yapmak üzere Yönetim Kurulunda temsil edilmeyen bankalar arasından Türkiye Bankalar Birliği Statüsü'nün 12 nci maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde yer alan bankalardan²²² bir, diğer alt bentlerde yer alan bankalar grubundan bir²²³ ve (b) bendinde yer alan bankalardan²²⁴ bir adet olmak üzere üç bankayı denetçi olarak seçer.

Denetçiler, bütün hesapları ve işlemleri inceleyerek Birliğin çalışmaları hakkında sonuçları Genel Kurulun yıllık toplantılarına kadar ortak bir raporla sunarlar. Denetçiler istedikleri takdirde, oya katılmamak şartıyla Yönetim Kurulu toplantılarında bulunabilirler ve gerekli gördükleri konuları Yönetim Kurulu gündemlerine koydurabilirler.

3.1.3.2. Türkiye Bankalar Birliği'nin Amaç, Görev ve Yetkileri

Birliğin amacı, “*serbest piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde, bankacılık düzenleme ilke ve kuralları doğrultusunda bankaların hak ve menfaatlerini savunmak, bankacılık sisteminin büyümesi, sağlıklı olarak çalışması ve bankacılık mesleğinin gelişmesi, rekabet gücünün artırılması amacıyla çalışmalar yapmak, rekabetçi bir ortamın yaratılması ve haksız rekabetin önlenmesi için gerekli*

²²¹ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu Madde 81: “...Kuruluş birliklerinin aldığı genel ya da özel nitelikteki karar ve tedbirlere zamanında ve tam olarak uymayan üyeler hakkında birliklerin yönetim kurulunca ikibin Yeni Türk Lirasından yirmibin Yeni Türk Lirasına kadar idari para cezasına karar verilir.”

²²² Mevduat bankalarından yıl sonu bilançolarına göre aktif toplamaları en büyük ilk on banka

²²³ Mevduat bankalarından yıl sonu bilançolarına göre aktif toplamaları itibariyle yukarıdaki grubu teşkil eden bankalardan sonra gelen sekiz banka ve aktif toplamaları itibariyle yukarıdaki iki grubu teşkil eden bankalardan sonra gelen bankalar

²²⁴ Kalkınma ve yatırım bankaları

kararları almak/alınmasını sağlamak, uygulamak ve uygulanmasını talep etmektir.”²²⁵ Birlik bu amacı gerçekleştirmek için aşağıdaki görevleri yürütür:²²⁶

- 1) Türk bankacılık sisteminin ve mesleğinin geliştirilmesine yönelik politikalar oluşturmak, kararlar almak,
- 2) Üye banka mensuplarının uyacakları meslek ilkeleri ve standartlarını Kurumun uygun görüşünü alarak belirlemek,
- 3) Meslek ilkelerini belirlemek suretiyle üyelerin birlik ve mesleğin gerektirdiği vakar ve disiplin içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak,
- 4) Kurulun uygun görüşünü almak suretiyle etik ilkeleri belirlemek,
- 5) İlgili mevzuat uyarınca alınan kararlar ile Kurumca alınması istenilen tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- 6) Üyeleri arasında haksız rekabeti önlemek ve rekabetçi ortamın korunması amacıyla her türlü tedbiri almak ve uygulamak,
- 7) Müşteri haklarına dair hükümlerde öngörülen sözleşmelerin şekil ve içeriklerine ilişkin usûl ve esaslar ile tip sözleşmelerin uygulanacağı işlemleri Kurulun uygun görüşünü alarak belirlemek,
- 8) Yurt içinde ve yurt dışında bankacılığı temsil etmek, tanıtmak ve bu konuda kamuoyunu aydınlatmak için çalışmalarda bulunmak,
- 9) Ekonomi, mali sektör ve bankacılık sistemindeki yurt içi ve yurt dışı gelişmeleri izleyerek toplayacağı bilgileri üyelerine ve ilgililere ulaştırmak,
- 10) Bankalar arası ilişkilerde mesleki dayanışmayı güçlendirecek kararlar almak,
- 11) Banka ve bankacılıkla ilgili olan konularda resmi makam ve kuruluşlara genel mahiyette istişari mütalaa vermek,
- 12) Ulusal tasarrufun teşviki için gerekli çalışmaları yapmak ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak,

²²⁵ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 4/1

²²⁶ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 4/ 2

- 13) Üyeler ile bireysel müşterileri arasındaki ihtilafların değerlendirilmesi ve çözüme kavuşturulmasını temin etmek üzere Birlikçe hazırlanan ve Kurulca onaylanan usul ve esaslar dahilinde hakem heyeti oluşturmak,
- 14) Kurum ile işbirliği yapmak suretiyle bankalar arasında ortak projelere ilişkin işbirliğini temin etmek,
- 15) Gizlilik niteliği taşımayan banka istatistiklerini toplamak ve kamuoyuna duyurmak,
- 16) Bankacılık konusundaki mevzuatı izlemek ve bu alandaki düzenlemeleri üye bankalara duyurmak,
- 17) İlgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bankaların, müşterilere sundukları hizmetler karşılığında tahsil edecekleri komisyon, ücret ve masrafların, açtıkları krediler ve bunlarla ilgili diğer işlemler için uygulayacakları kredi faiz oranları, komisyon ve ücretler ile mudilerine ödeyecekleri mevduat faizlerinin azami oran ve sınırlarının tespitine ilişkin olarak üye bankalara yönelik tavsiye kararları almak,
- 18) Üyelerin ilan ve reklamlarında uyacakları esas ve şartları tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla Kurumun uygun görüşünü alarak tespit etmek,
- 19) Birliğin aldığı karar ve tedbirlerin uygulanmasını takip etmek, bunlara zamanında ve tam olarak uymayan üyeler hakkında idari para cezası kararı vermek,
- 20) Bankacılıkla ilgili konularda seminer, sempozyum, konferans vb. eğitim programları düzenlemek,
- 21) Üyelerin ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda yönetim kurulu kararına istinaden dava açmak,
- 22) Kurumca alınması istenen tedbirleri almak,
- 23) Kanun ve ilgili mevzuatın kendisine yüklediği diğer görevleri yapmak.

Türkiye'de çalışan bütün bankalar Birliğe üye olmak, statü hükümlerine uymak ve Birliğin yetkili organlarının alacağı kararları uygulamak zorundadırlar. Bankalar, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 79. maddesine göre; faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren 1 ay içinde üye kayıtları yapılmak üzere Birliğe başvurmak zorundadırlar. Bankalar, Birlikte yönetim kurulu başkanı, Murahhas üye, genel

müdür veya genel müdür vekilinden birisi tarafından temsil olunur. Bunların mazeretleri nedeniyle katılamamaları halinde bir genel müdür yardımcısına temsil yetkisi verilebilir. Ancak Birlik Yönetim Kurulu Başkanlığı ile Yönetim Kurulu Başkan Vekilliği görevini, Yönetim Kurulunca bu göreve seçilen genel müdürler yürütür.²²⁷

3.1.3.3. Türkiye Bankalar Birliğinin Yaptırım Gücü

TBB, bankaların uyması kurallara aykırı hareket etmeleri nedeniyle ceza kesme yetkisine sahiptir. TBB'nin aldığı genel ya da özel nitelikteki karar ve tedbirlere zamanında ve tam olarak uymayan üyeler hakkında birlik B. K.'nda uygun görülen ceza uygulanır.²²⁸ TBB bir taraftan ceza kesme kararını ilgiliye tebliğ ederken diğer yandan gelir kaydı için Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na bildirir.

TBB statüsüne aykırı davranışlar sergileyen bankaların, bu statü hükümlerine aykırı hareketleri nedeniyle uygulanacak para cezalarını saptamak ve aykırı davranışları nedeniyle ceza uygulanacak bankaların cezalarını karara bağlamak TBB yönetim kurulunun görevidir. Üyeleri üzerinde kamusal yetkiler kullanmakta olduğundan vermiş olduğu cezalara karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.²²⁹

3.1.3.4. Türkiye Bankalar Birliği ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki

TBB, bankacılık mesleğinin gelişmesini temin etmek, bankaların birlik ve bankacılık mesleğinin gerektirdiği vakar ve disiplin içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak amacıyla BDDK ile ortak çalışmalar yapabilir. Çünkü, bu iki kurumun faaliyet sahaları ortaktır. Bu sebeple ortak hareket etmeleri de doğaldır.

²²⁷ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 5

²²⁸ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 81

²²⁹ Anayasa'nın 125. maddesinde "...İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..." der.

Bankalar Kanunu'nda ifade edildiği üzere Birlik, bankacılık konusundaki mevzuatı ve aldığı karar ve önlemlerin uygulanmasını takip eder ve Kurumca alınması istenen tedbirleri alır.²³⁰ Bu maddeden de anlaşılacağı üzere BDDK gereken hallerde bazı tedbirleri alması için TBB'den taleplerde bulunabilir.

Türkiye Bankalar Birliği Statüsü'nde²³¹ de TBB'nin ilan ve reklamlarında bankaların uyacakları esas ve şartları, tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla Kurumun uygun görüşünü alarak belirleyeceği ayrıca bankacılık sistemine olan güveni sarsıcı açıklamalarda bulunan kişi ve kuruluşlar hakkında yasal takibat yapılmasını sağlamak için Kuruma bildirimde bulunacağı ifade edilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere BDDK ile TBB arasında astlık-üstlük ilişkisi yoktur. Ancak gereken hallerde kurumlar birbirlerinden talepte bulunma hakkına sahiptirler. Ortak çalışmalar yapabilirler. Bir bakıma görev bölüşümü yaptıklarından söz edilebilir.²³²

3.1.4. Türkiye Katılım Bankaları Birliği

Katılım Bankaları Birliği, Bankacılık Kanunu gereğince kurulmuş tüzel kişiliğe haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur.

Tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan ÖFKB, 29.05.2001 tarih ve 24416 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe giren 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun ile Bankalar Kanunu'ndaki yerini Özel Finans Kurumları Birliği olarak almıştır. Türkiye'de faaliyette bulunan katılım bankaları Katılım Bankaları Birliğine üye olmak, Birlik Statü hükümlerine uymak ve Birliğin yetkili organlarının alacağı kararları uygulamak zorundadırlar.

²³⁰ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 81

²³¹ 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, Madde 4 (2)/o

²³² Ahmet Battal, **Bankalar Kanunu Şerhi**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 234, Ankara, 2003, s. 205

3.1.4.1. Birliğin Organları

Birliğin Organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Denetçiler'den oluşmaktadır.²³³ Birlik Genel Kurulu katılım bankalarının temsilcilerinden oluşur.²³⁴ Genel Kurul şu görevleri yapar: “*Birliğin yıllık çalışma ve hesaplarına dair Yönetim Kurulu ve Denetçiler raporlarıyla bütçeyi incelemek ve onaylamak, Yönetim Kurulu üyelerini seçmek, Denetçileri seçmek, Birliğin görev ve amaçlarıyla ilgili konularda Yönetim Kurulu tarafından yapılacak veya Genel Kurula arz edilmek üzere her sene Mart ayı sonuna kadar üyelerce Yönetim Kuruluna gönderilecek öneri ve dilekleri görüşmek, gerekli kararı almak, yeni çalışma yılı hakkında kararlar vermek ve Statüde yapılmasına gerek görülecek değişiklikler hakkında Kuruma önerilerde bulunmak.*”²³⁵

Birliğin yürütme organı olan Yönetim Kurulu; “*TKBB Statüsü’nde belirtilen görevleri yapmak, Birliği ilzama yetkili olanları belirlemek ve imza yetkilerini karara bağlamak, Genel Sekreteri atamak ve ücretini saptamak, üyeler ve bireysel müşterileri arasındaki ihtilafların değerlendirilmesi ve çözüme kavuşturulmasını temin etmek üzere usul ve esasları belirlemek ve Kurulca onaylanan bu usûl ve esaslar dâhilinde hakem heyeti oluşturmak, Genel Kurulu olağan ve olağanüstü toplantıya çağırarak, yapılacak genel kurul toplantılarının gündemini, yerini, gün ve saatini belirlemek, Birlik iç yönetmeliklerini onaylamak, Birlik personelinin atamak ve ücret politikasını belirlemek, Birliğin amaçlarını gerçekleştirilmesi için gayrimenkul satın alınmasına, satılmasına veya kiralanmasına karar vermek, disiplin kararlarını almak, Birliğin organizasyonunu oluşturmak, üyeler tarafından Birliğe verilecek periyodik rapor ve bilgileri tespit etmek, Birlik bütçesi ile Birliğin yıllık faaliyet raporlarını hazırlayarak Genel Kurula sunmak ve Kanunlar ve ilgili mevzuatla belirlenen diğer görevleri yapmak*” ile görevli ve yetkilidir.²³⁶

²³³ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 6

²³⁴ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 7

²³⁵ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 7/a, 7/b, 7/c, 7/d, 7/e

²³⁶ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 13

Yönetim Kurulu tarafından atanan genel sekreterin “*Katılım Bankası Genel Müdürü*”nde bulunması gereken niteliklere sahip olması gerekmektedir. Genel Sekreter, Genel Kurul ile Yönetim Kurulu kararlarının üyelere duyurulmasını sağlar ve uygulanmasını takip eder, Yönetim Kurulunca verilen görevleri yerine getirir. Birliğin kadrolarını, organizasyon yapısını, ücret politikasını, bütçesini, yönetmelikleri ve faaliyetlerine ait raporları hazırlayarak Yönetim Kurulu’nun inceleme ve onayına sunar. Birlik muhasebesi ve muhasebe defteri ile diğer defterler ve bütün yazışmaları yürütür. Birliği resmi makamlar nezdinde, mahkemeler huzurunda ve üçüncü şahıslara karşı Yönetim Kurulu'na izafeten temsil eder ve Bankacılık Kanunu gereğince Birlikten istenen görüş ve bilgileri hazırlayarak Yönetim Kurulu’nun onayına sunar.²³⁷

Denetçiler ise gizli oyla seçilir. İstedikleri takdirde, oya katılmamak şartıyla Yönetim Kurulu toplantılarında bulunabilirler ve gerekli gördükleri konuları Yönetim Kurulu gündemine alabilirler. Denetçiler, “*iki yıl süre ile görev yapmak üzere, Yeminli Mali Müşavir yetkisini haiz kişiler arasından Birlik Genel Kurulu tarafından seçilen iki kişiden oluşmaktadır. Denetçiler Birliğin bütün hesap ve işlemlerini inceleyerek Birliğin çalışmaları hakkındaki sonuçları Genel Kurulun yıllık toplantılarına rapor halinde sunarlar.*”²³⁸

3.1.4.2. Birliğin Amaç ve Görevleri

Birliğin amacı serbest piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde, bankacılık düzenleme, ilke ve kuralları doğrultusunda katılım bankalarının hak ve menfaatlerini savunmak, bankacılık sisteminin büyümesi, sağlıklı olarak çalışması, bankacılık mesleğinin gelişmesi, rekabet gücünün artırılması amacıyla çalışmalar yapmak, rekabetçi bir ortamın yaratılması ve haksız rekabetin önlenmesi için gerekli kararları almak/alınmasını sağlamak , uygulamak ve uygulanmasını talep etmektir.

²³⁷ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 15

²³⁸ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 16

Birlik bu amacı gerçekleştirmek için aşağıdaki görevleri yürütür:²³⁹

- a) Bankacılık ve katılım bankaları ile ilgili mevzuatı izlemek bu konulara ilişkin düzenlemeleri üye katılım bankalarına duyurmak,
- b) Meslek ilkelerini belirlemek suretiyle üyelerin birlik ve mesleğin gerektirdiği vakar ve disiplin içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak,
- c) Üye katılım bankası mensuplarının uyacakları meslek ilkeleri ve standartlarını Kurumun uygun görüşünü alarak belirlemek,
- d) İlgili mevzuat uyarınca alınan kararlar ile Kurumca alınması istenilen tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- e) Üyeleri arasında haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak ve uygulamak,
- f) Katılım bankaları arasındaki ilişkilerde mesleki dayanışmayı güçlendirecek kararlar almak,
- g) Kurum ile işbirliği yapmak suretiyle katılım bankaları arasında ortak projelere ilişkin işbirliğini temin etmek,
- h) Üyelerin ilan ve reklamlarında uyacakları esas ve şartları tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla Kurumun uygun görüşünü alarak tespit etmek,
- i) Yurt içinde ve yurt dışında katılım bankacılığını temsil etmek, katılım bankacılığını tanıtmak ve bu konuda kamuoyunu aydınlatmak için çalışmalarda bulunmak,
- j) Bankacılık konusunda seminer, sempozyum, konferans ve eğitim programları düzenlemek,
- k) Müşteri haklarına dair hükümlerde öngörülen sözleşmelerin şekil ve içeriklerine ilişkin usul ve esaslar ile tip sözleşmelerin uygulanacağı işlemleri, Kurulun uygun görüşünü alarak belirlemek,
- l) Üyeler ile bireysel müşterileri arasındaki ihtilafların değerlendirilmesi ve çözüme kavuşturulmasını temin etmek üzere Birlikçe hazırlanan ve Kurulca onaylanan usul ve esaslar dahilinde hakem heyeti oluşturmak,

²³⁹ 26094 sayılı TKBB Statüsü, Madde 4

- m) Katılım bankaları ve bankacılığı konularında resmi makam ve kuruluşlara istişari mahiyette mütalaa vermek,
- n) Ekonomi, mali sektör ve bankacılık sistemindeki yurt içi ve yurt dışı gelişmeleri izleyerek toplayacağı bilgileri üyelerine ve ilgililere ulaştırmak,
- o) Ulusal tasarrufun teşviki için gerekli çalışmaları yapmak ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak,
- p) Katılım bankalarına ilişkin, gizlilik niteliği taşımayan istatistiki bilgileri toplamak ve kamuoyuna duyurmak,
- q) İlgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, katılım bankalarının, müşterilere sundukları hizmetler karşılığında tahsil edecekleri komisyon, ücret ve masraflar, açtıkları krediler ve bunlarla ilgili diğer işlemler için uygulayacakları kar payı oranları, komisyon ve ücretler ile katılma hesaplarında kar ve zarara katılma oranının belirlenmesine ilişkin olarak üye katılım bankalarına yönelik tavsiye kararı almak,
- r) Üyelerinin ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda yönetim kurulu kararına istinaden dava açmak ve/veya gerekli girişimlerde bulunmak,
- s) Kurumca alınması istenilen tedbirleri almak,
- t) Birliğin aldığı karar ve tedbirlerin uygulanmasını takip etmek, bunlara zamanında ve tam olarak uymayan üyeler hakkında gerekli müeyyideleri uygulamak,
- u) Kanun ve ilgili mevzuatın kendisine yüklediği diğer görevleri yapmak.

3.1.4.3. Türkiye Katılım Bankaları Birliği ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki

Türkiye Katılım Bankaları Birliği ile BDDK arasında bir astlık-üstlük ilişkisi olmamakla birlikte BDDK bazı konularda Birlikten talepte bulunabilir. Örneğin, Birlik, finans kurumları ile ilgili mevzuatı ve aldığı karar ve önlemlerin uygulanmasını takip eder ve BDDK tarafından alınması istenen tedbirleri alır.

1 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunundan önce yürürlükte olan 4389 sayılı Bankalar Kanununa 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı

değişiklik kanunu ile eklenen hükümlerle; özel finans kurumlarında özel cari ve kar ve zarara katılma hesaplarında toplanan tasarrufların güvence altına alınması amacıyla, Özel Finans Kurumları Birliği bünyesinde, Güvence Fonu oluşturulmuştur.²⁴⁰ BDDK, Güvence Fonu üzerinde her türlü denetimi yapmaya yetkilidir. Güvence Fonu, Birlik tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan Güvence Fonu Yönetmeliği dahilinde, Birlik tarafından idare olunurdu.

4389 Sayılı Bankalar Kanununu yürürlükten kaldıran 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümleri gereğince, Özel Finans Kurumları Birliği (Türkiye Katılım Bankaları Birliği) bünyesinde bulunan Güvence Fonu, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu'na devredilmiş ve devir tarihinden sonra Katılım Bankaları'nda bulunan gerçek kişilere ait Yabancı Para ve YTL üzerinden açılan özel cari ve katılma hesaplarının bir kişiye ait tutarının 50 bin YTL' na kadar kısmı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun güvencesi altına girmiştir. Buna göre, katılım bankalarında gerçek kişiler adına açılmış bulunan bütün YTL ve döviz hesapları, aynı şartlarla ve aynı miktar üzerinden Tasarruf Mevduat Güvence Fonu bünyesinde güvenceye tabi olmaya devam etmektedir.²⁴¹

3.1.5. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Mevduat sigortası sistemi mevduatın korunmasına ilişkin günümüze kadar oluşturulan kurumların en gelişmişidir. Sistem mevduat sahibi, mevduatı kabul eden banka ve mevduatı sigorta altına alan kurum arasında işlemektedir. Yaptırım gücünü ise ülke mevzuatına dayalı hukuk kurallarından almaktadır. Sigortayı yapan kurum bu işlem karşılığında belirli bir tutarda prim tahsil eder. Kurum, mevduatın yatırıldığı bankanın ilgili mevzuatta yazılı olan hükümler çerçevesinde mevduat sahibinin mevduatını geri ödeyememesi durumunda devreye girer. Mevduat sahibi ya da

²⁴⁰ TKBB, **Katılım Fonlarının Sigortalanması**, Önceki durum, Madde A/1, (Çevrimiçi) <http://www.tkbb.org.tr/KFSigortalanmasi.asp>, 12 Temmuz 2007

²⁴¹ TKBB, **Katılım Fonlarının Sigortalanması**, Mevcut Durum, Madde B/1, (Çevrimiçi) <http://www.tkbb.org.tr/KFSigortalanmasi.asp>, 12 Temmuz 2007

sahiplerine sigorta kapsamına aldığı tutar kadar mevduatı öder. Ödediği tutarları geri almak üzere de ödeme gücüne düşen banka hakkında yasal süreci başlatır.

1983 yılından itibaren tüzel kişiliği haiz olan Fon'un idare ve temsili önce TCMB, sonra BDDK tarafından yerine getirilmiştir. 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile Fonun karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel yönetim ve temsili ile Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesinin Fon Kurulu Başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır.²⁴²

3.1.5.1. Fon'un Organları

TMSF, 5020 sayılı Kanun ile BDDK'dan ayrıldıktan sonra kendisine özgü organizasyon yapısını oluşturmuştur. Bu organizasyona aşağıdaki şekilde görüleceği gibi bir başkan başkanlık yapmaktadır. Başkana yardımcı olmak üzere iki başkan yardımcısı bulunmaktadır. Fon Başkan Yardımcıları; Finansman Dairesi Başkanlığı, Varlık Yönetim Dairesi Başkanlığı, Hukuk Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, İştirakler Dairesi Başkanlığı, Gayrimenkuller Dairesi Başkanlığı, Tasfiye Dairesi Başkanlığı, I. ve II. Tahsilat Dairesi Başkanlıkları, Dava ve Takip Dairesi Başkanlığı ve İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı gibi birimleri yönetmektedirler.²⁴³

Fon, Başkan ve üyelerden müteşekkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Başkanlık teşkilatından oluşur. Fonun merkezi İstanbul'dadır. Fon, görevli ve yetkili olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurt içi temsilcilik ve tahsilat birimleri açabilir.

Fon görevini yaparken bağımsızdır. Fonun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Fon Kurulunun kararlarını

²⁴² (Çevrimiçi) <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=14&lang=tr>, 13 Temmuz.2007

²⁴³ TMSF, **2004 Yılı Faaliyet Raporu**, TMSF Yayını, Ankara, 2005, s. 3, (Çevrimiçi) http://www.tmsf.org.tr/docs/rapor/yillik/tr/TMSF_FR2004.zip, 13 Temmuz.2007

etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Fonun malları devlet malı hükmündedir. Fonun mal, hak ve alacakları haczedilemez ve rehin edilemez.²⁴⁴

3.1.5.2. Fon'un Görev ve Yetkileri

Fon 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda ve ilgili mevzuatta verilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.²⁴⁵ Kanun ve ilgili mevzuatta belirtilen görevler dışında hükümlerine göre Fonun görev ve yetkileri şunlardır: *“Fon Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak, Fon'un insan kaynakları politikalarını belirlemek, yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak, kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”*²⁴⁶

Fon, Fon Kurulu kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir.

Fon, sigorta kapsamındaki mevduat ve katılım fonu üzerinden prim hesaplanmasına esas teşkil edecek gerekli bilgilerin gönderilmesini ve bu primlerin belirlediği esaslara göre yatırılıp yatırılmadığının denetlenmesini Kurumdan istemeye yetkilidir. Kurum, makul bir süre içerisinde, Fon tarafından istenen bilgileri temin etmek ve/veya denetimi yapmakla yükümlüdür. Fon, her türlü faaliyetinde, kuruluş kanununda verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla, kalkınma planı, programlar ve hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikalara uyar.

Fonun hazırlayacağı düzenleme taslakları en az yedi gün süreyle Fonun internet sayfası başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyunun bilgisine sunulur.

²⁴⁴ (Çevrimiçi) <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=12&lang=tr>, 13 Temmuz 2007

²⁴⁵ Fon'un görev ve yetkileri 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.(Fon'un Görev ve Yetkileri, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=20&lang=tr>, 05.07.2007).

²⁴⁶ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 122

Kamu kurum ve kuruluşları, Kanun ile belirlenmiş görev alanlarında Fona gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür.²⁴⁷

Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler, “Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak haller ile meslek sırrı, aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa Fon tarafından bu Kanun kapsamında verilen görevler ile sınırlı olmak üzere istenecek her türlü bilgi ve belgeyi uygun süre ve ortamda, sürekli veya münferit olarak vermeye, istenecek defter ve belgeleri ibraz etmeye mecburdurlar. İlgili kişi, kurum ve kuruluşlar Fonun belirleyeceği süre içerisinde söz konusu talebe cevap vermek ve gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler.”²⁴⁸

3.1.5.3. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Arasındaki İlişki

TMSF, 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur.²⁴⁹ Bu kanun yürürlükten kalktıktan sonra da 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile hayatına devam etmiştir. Ancak, 4389 sayılı Kanunu değiştiren 5020 sayılı kanun ile TMSF’ye yeni haklar tanınarak görevlerini yapmada daha serbest bir kurum haline getirilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte TMSF bankacılık konusunda ayrı bir kurum olduğunu hissettirmeye başlamıştır.²⁵⁰

Kanun ile getirilen yeniliklerden önceki dönemde TMSF sanki BDDK’nın bir alt dairesi konumundaydı. Örneğin, Fon ile ilgili olarak çıkarılacak yönetmelik BDDK tarafından çıkarılmaktaydı.

²⁴⁷ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 122

²⁴⁸ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 123

²⁴⁹ “...22.07.1983 tarihinde yürürlüğe giren ve 7129 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” kurulmuştur. Fonu idare ve temsil etme görevi ilgili Bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle TCMB’ye verilmiştir. Söz konusu kararnamenin Fon ile ilgili düzenlemeleri 25.04.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile yasalaşmıştır...” (TMSF Tarihçe, (Çevrimiçi) <http://www.tmsf.org.tr>, 18 Temmuz 2007)

²⁵⁰ Erol, a.g.e., s. 29

Bankalar Kanununda 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunun 20. maddesi ile yapılan değişiklikten sonra,²⁵¹ “Fonun karar organı Fon Kurulu olmuştur. Fon Kurulu, ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Fon Kurulu başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır, Kurul başkan ve üyeleri gibi yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Görevleri sona erenler yeniden atanabilir. Kurul üyeliklerine hakim sınıfından atama yapılması halinde muvafakati alınır. Fonun genel yönetim ve temsiliyle Fon Kurulunca alınan kararların yürütölmesi Fon Kurulu başkanına aittir. Fonun merkezi İstanbul’dadır. Fon, ihtiyaç duyulması halinde Fon Kurulu kararıyla gerekli görölen yerlerde teşkilat kurabilir. Fon, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleriyle danışma, iç denetim ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Fon Kurulu, yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulur.” şeklini almıştır.

Değişiklikle TMSF tüzel kişiliği olan ve BDDK’dan bağımsız bir kurum haline getirilmiştir. Doğaldır ki bu iki kurum aynı faaliyet sahasında çalıştıkları için bazı ortak çalışmalar yapacaklardır. Önceki dönemde tamamen BDDK tarafından idare ve temsil olunan TMSF değişiklikle birlikte kendi kararlarını kendisi alan bir kurum halini almıştır. BDDK, bankacılık alanında genel düzenlemeleri yapar, gözetim ve denetim işlevini yerine getirir. TMSF ise, gözetim ve denetim sonucunda alınması gereken tedbirleri almakla görevlidir. BDDK, bir bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırdıktan sonra, bankanın yönetim

²⁵¹ 31.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Kanun’un 5. maddesi fıkrası ile değiştirilmiş metin: “Fon işlemlerini yürütmede Başkana yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla Kurum başkan yardımcısı statüsünde ve Kurum başkan yardımcılarında aranan şartları taşıyan üç Fon başkan yardımcısı atanabilir.” Fon mevcudunun kullanılış usul ve esasları ile bu Kanunla Fona verilen yetkilerin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar Fon Yönetmeliğinde gösterilir.

ve denetimi Fona intikal eder. Fon, yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankada mevduat sahipleri ile diğer alacaklıların haklarını korumaya yönelik tedbirleri almakla görevlidir.²⁵²

3.1.6. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Bankacılık alanında düzenleme, gözetim ve denetim yapan kurumların en önemlisi şüphesiz ki, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'dur. Ülkemiz uygulanmasında yeni bir yapılanma olan bu kurum, ülkede yaşanan ekonomik krizin faturasının bankacılık sektörüne çıkarılmasının sonunda, kamu vicdanında meydana gelen rahatsızlıklar üzerine geniş yetkilerle donatılarak ihdas edilmiştir.²⁵³

BDDK kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur.²⁵⁴ BDDK, Kanunla ve ilgili diğer mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.²⁵⁵ Kurumun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum, Başkan ve üyelerden müteşekkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Başkanlıktan oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da Başkanıdır.

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, Kurulca uygun görülecek başkan yardımcısı ve/veya daire başkanının temsilciliğinde ve idaresinde İstanbul'da temsilcilik açabilir. Ayrıca Kurumun, düzenlemekle görevli olduğu alanın yoğun olduğu illerde sayısı ikiye geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla temsilcilik açabilir.

²⁵² Selahattin Erol, **a.g.e.**, s. 30

²⁵³ N. İ. Çolak, **a.g.e.**, s. 84

²⁵⁴ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 82

²⁵⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 4

3.1.6.1. Kurumun Yapısı

BDDK, temel olarak Başkan ve üyelerden müteşekkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Başkanlıktan oluşur.²⁵⁶ Başkanlığa bağlı Hizmet Birimleri vardır. Hizmet Birimleri, kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde tasarlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir.

a) Başkanlık

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı aynı zamanda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun da Başkanı'dır.²⁵⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı, BDDK Kurulu'na atanan üyeler arasından Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Bakanlar Kurulu üyelerden birini ikinci başkan olarak belirler.

Başkanın görevde olmadığı izin, hastalık, seyahat ve diğer hallerde kanun, kararname ve yönetmelikler çerçevesinde Başkana verilmiş görev ve yetkiler ikinci başkan tarafından kullanılır.

Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.²⁵⁸ Kurul Başkanının görev süresi sona ermeden görevine son verilmez. Ancak atanması için gerekli şartları kaybetmeleri, kurul üyeleri ile ilgili olarak öngörülmüş bulunan yasalara aykırı hareket ettikleri tespit edilmesi ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararının kesinleşmesi hallerinden birinin gerçekleşmesi durumunda Kurum Başkanı, görev süresi dolmadan Başbakanın onayıyla görevden alınırlar.²⁵⁹

²⁵⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 4

²⁵⁷ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 83

²⁵⁸ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 9

²⁵⁹ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 85

b) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır.²⁶⁰

Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer haller ile görevden alınması durumunda ikinci başkan, onun da bulunmadığı hallerde Kurul tarafından belirlenecek bir üye Başkana vekalet eder.²⁶¹

Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.²⁶²

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar. Başkanlığın ve üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde, boşalan yere belirtilen esaslar dahilinde bir ay içinde atama yapılır. Bu şekilde atananlar, bir defalığına tekrar atanabilir.²⁶³

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının B.K. 86. maddeye aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak isledikleri

²⁶⁰ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 83

²⁶¹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 10

²⁶² 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 84

²⁶³ Bu atama 5411 sayılı Bankacılık Kanunu Madde 84'te belirtilen esaslar dahilinde yapılır. Bu esaslar şunlardır: "Üyeler, yüksek öğrenim sonrası en az on yıl deneyim sahibi veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu, birinin ise Kurumda başkan yardımcısı, anahizmet birimi yöneticisi veya meslek personeli olarak çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Bakanlar Kurulunun atama kararı Resmi Gazete'de yayımlanır."

suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinlesen Kurul Başkan ve üyeleri süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır. Bunların yerlerine en geç bir ay içinde atama yapılır. Ayrıca geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi halinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine bir ay içinde atama yapılır.

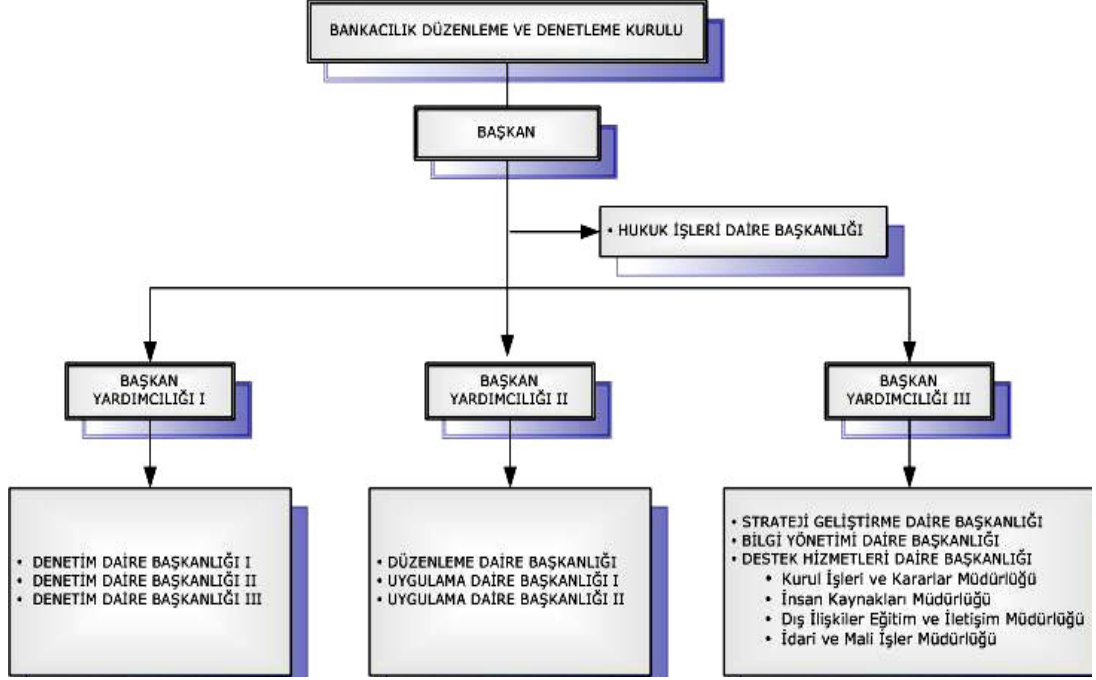
657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (5) numaralı bendinde²⁶⁴ öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan Kurul Başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırılan Kurul Başkan ve üyeleri hakkında Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri uygulanır. Bu şekilde geçici olarak boşalan üyeliklere, 84. maddedeki şartları taşıyanlar arasından, tedbiren görevden uzaklaştırılan üye göreve dönünceye ve her halükarda söz konusu üyenin üyelik süresini geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca atama yapılabilir.

Kurul Başkan ve üyeleri ve diğer personel, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na tabidir.²⁶⁵

²⁶⁴ Devlet Memurları Kanunu Madde 48 A/5: *Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak.*

²⁶⁵ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 86

Şekil 4 : BDDK Merkez Organizasyon Şeması



Kaynak : http://www.bddk.org.tr/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/115org_chart.pdf, 15 Temmuz 2007

c) Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri, Daire Başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış Anahizmet, Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri'nden oluşur. Daire başkanlıklarının sayısı onu geçemez. Anahizmet birimi olarak Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulur. İnsan kaynakları ve eğitim, idari ve mali işler ve benzeri faaliyetleri yürütmek üzere Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulur. Bu daire başkanlığında biri Kurulun özel büro hizmetlerinde kullanılmak üzere en çok dört adet müdürlük kurulabilir. Kurum, düzenlemekle görevli olduğu alanın yoğun olduğu

illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurt içi temsilcilik açabilir.²⁶⁶

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu görev ve yetkilerinin yerine getirilmesiyle ilgili faaliyetlerin verimli bir şekilde yürütülebilmesi ve Kurum faaliyetlerinin etkinliğinin sağlanabilmesi için ana hizmet birimleri kurulmuştur. Kurulan bu birimlerin sayıları hizmetin gereklerine göre artırılabilir veya azaltılabilir. Gerekli durumlarda birimlerin birleştirilmesi yoluna gidilir.²⁶⁷ Denetim Daire Başkanlıkları, Düzenleme Daire Başkanlığı, Uygulama Daire Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı ana hizmet birimleridir.²⁶⁸

Hukuk İşleri Daire Başkanlığı danışma birimi olarak görev yapar. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ise yardımcı hizmet birimidir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu teşkilatı içerisinde yer alan ve Kurum faaliyetlerinin aksamadan yürütülebilmesi amacıyla oluşturulan, destek hizmet görevlerini yerine getiren birime yardımcı hizmet birimi denilir. Kurumun yürütmekte olduğu faaliyetin niteliğinin teknik-ekonomik ağırlıklı olmasından dolayı geniş bir yardımcı hizmet birimi örgütlenmesi söz konusudur. Bu amaçla Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı birimler halinde hizmet verir. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı; Kurul İşleri ve Kararlar Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Dış İlişkiler, Eğitim ve İletişim Müdürlüğü ile İdari ve Mali İşler Müdürlüğünden oluşur.²⁶⁹ Müdürlükler daire başkanının denetim ve gözetiminde faaliyetlerini yürütür. Müdürlükler itibarıyla belirlenen görevler bu dairenin görevlerini oluşturur. İhtiyaçların gerektirmesi oranında kurulan birimler gerektiğinde artırılabilir ya da azaltılabilir, gerekli durumlarda birleştirilebilir.²⁷⁰

²⁶⁶ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 91

²⁶⁷ Akın, **a.g.e.**, s. 168

²⁶⁸ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 14/a

²⁶⁹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 14/b, 14/c

²⁷⁰ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 15-21

3.1.6.2. Kurumun Amacı

Banka denetim ve gözetiminin her türlü etkiden uzak ve daha etkin biçimde yürütülmesini teminen, bankacılık sektörüne ilgili görevleri yerine getirmek üzere, uluslararası standartların gerektirdiği idari ve mali özerkliği haiz “*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*” kurulmuş ve Kurulun görevleri ve çalışma esasları belirtilmiştir.

BDDK misyonunu şöyle ifade etmektedir. BDDK’nın misyonu; “*tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, bankaların ve özel finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır.*”²⁷¹ Anlatılmak istenen, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun bankacılık piyasasında güven ve istikrar ortamını hazırlamayı ve bunu sürdürmeyi kendine amaç edinmiş bir kurum olduğudur.²⁷²

Bankacılık ile ilgili yapılan tüm kanuni düzenlemelerde ve özellikle BDDK’nın kuruluşundaki en önemli amaç, devletin bankacılık ve bankacılığın ekonomiye etkileri konusundaki kanuni görevlerini daha iyi bir şekilde yapmasını sağlamaktır.²⁷³ 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun bağımsız bir denetim kurumu olan BDDK’yı kurmaktaki amacı bunları sağlamaktır.

Bankacılık Kanunu’nun genel olarak üç amacı vardır. Bunlar, “*finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.*”²⁷⁴ Özetle söyleyebiliriz ki, BDDK, Bankalar Kanunu’nda

²⁷¹BDDK, **2004 Yıllık Rapor**, 2005, s. 1, (Çevrimiçi)http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/Yillik_Raporlar.aspx, 26 Temmuz 2007

²⁷² Erol, **a.g.e.**, 62

²⁷³ Tefik Bilgin, **2. Uluslararası Finans Zirvesinde Yaptığı Konuşma**, 2005

²⁷⁴ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 1

belirtilen bu üç önemli amacın gerçekleştirilebilmesi ve yapılan faaliyetlerin daha iyi bir şekilde denetlenebilmesi için kurulmuştur.

3.1.6.3. Kurumun Görev ve Yetkileri

Kurum, Kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde,²⁷⁵

- a) Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,
- b) Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- c) Bağımsız denetim, değerlendirme, derecelendirme ve destek hizmeti vermek üzere yetkilendirilecek kuruluşların Kurulca belirlenecek usûl ve esaslara uygun olarak faaliyetlerini yürütmelerini sağlamak,
- d) Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- e) Finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesine yönelik stratejiler belirlemek,
- f) Bankacılık Kanunu'nun 99. maddesi uyarınca oluşturulacak Finansal Sektör Komisyonunun sekreteryâ hizmetlerini yürütmek,
- g) Bankacılık Kanunu'nun 100. maddesi uyarınca oluşturulacak Eşgüdüm Komitesinin sekreteryâ hizmetlerini yürütmek,
- h) Görevleri ile ilgili konularda bakanlıklar dahil ilgili resmî ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü bilgi ve belgeyi görevlendireceği

²⁷⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, Madde 5

personel vasıtasıyla veya yazışma yapmak suretiyle istemek ya da yerinde görmek,

- i) Görev alanına giren konularda araştırma yapmak ve kamunun bilgi sahibi olmasını sağlamak amacıyla Kurumca ya da Kurum dışında yapılan araştırmalardan uygun görüleceklerin yayınına yönelik faaliyetlerde bulunmak,
- j) Kanunla ve ilgili diğer mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak, ile görevli ve yetkilidir.

Kurumun düzenleyici işlem yapma yetkisi, idari yaptırım yetkileri ve ekonomik hayatı düzenleme ile ilgili görevleri bulunmaktadır.

• **Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi**

Kurum kendi görev alanı ile ilgili olarak yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir.²⁷⁶ Bunun dışında kamu tüzel kişisi olma niteliği ve yetkisi olması dolayısıyla tebliğ, tamim gibi “*adsız düzenleyici idari işlemler*” de yapabilir. Yapılacak bu tür düzenlemelerin her birisinin üst normlara uygun olması gerekir. Bu tür düzenlemeler “*iç işlem*” niteliğinde olmakla birlikte, bu işlemlerden dolayı menfaati ihlal edilen kişilerin söz konusu kararlar aleyhine idari yargıya başvurmalarına engel bulunmamaktadır.

Bankacılık Kanunu’nda mutlaka yer alması zorunlu olmadığı halde 3182 sayılı Kanunda yer alan teferruatlı pek çok hüküm 4491 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede çıkarılmıştır. Bunlar tekrar Kurumun düzenlemeleri ile hayata geçirilebilir.²⁷⁷ Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, temel haklar ve özellikle mülkiyet hakkını ilgilendiren ya da etkileyen konuların mutlaka kanunla düzenlenmesinin gerekeceği, kanun konusu olması gereken düzenlemelerin idari

²⁷⁶ T. C. Anayasası Madde 124: “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.”

²⁷⁷ Seza Reisoğlu, **Bankalar Kanununda 4491 sayılı Yasa İle Yapılan Başlıca Değişiklikler**, 2000, s. 15

işlemle yapılmasının fonksiyon gaspı oluşturacağı ve normlar hiyerarşisine aykırı olacağıdır. Fonksiyon gaspının hukuki sonucu ise yokluktur. İdari yargıda müstakil bir tespit davası olmadığı için yokluğun tespiti için herhangi bir süre sınırı olmaksızın açılacak iptal davasında işlemin yok olduğunun belirlenmesi yoluna gidilebilir.

- **İdari Yaptırım Yetkileri**

İdari yaptırım konusu bankalar yönünden ilk kez 4389 sayılı Kanun ile hükümetin genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, denetimin etkinliği ve caydırıcılığını sağlamak amacıyla, idari suç ve cezalar şeklinde düzenlenmiştir.

Kurum, parasal yaptırımlarda orantılılık, savunma hakkına saygı, yaptırımın etkisinin geriye yürütülmemesi, aynı fiil nedeniyle iki defa idari yaptırım uygulanamaması, yaptırım yoluyla başta kişi hürriyeti olmak üzere temel hak ve hürriyetleri ihlal etmeme ilkelerini göz ardı etmemeli ve idari yaptırımlara karşı hukuki başvuru olanağı engellenmemelidir. Bankacılık Kanunu'nda²⁷⁸ pay devirlerinin pay defterine kaydedilmemesi, belirli kişilerin yasaklanan görevlerde çalıştırılmaması, mevzuata aykırı şube ve temsilcilik açma, ayrılması gereken karşılıkların tesis edilmemesi, mevzuata aykırılıkların süresi içerisinde giderilmemesi, yasaklama ve sınırlamalara uymama, mevzuata aykırı faiz alınması, sair menfaat sağlanması, Bakanlar Kurulu ile Kurum tarafından mevzuata uygun olarak alınan kararlara uymama gibi durumlar idari parasal yaptırım uygulanmasını gerektirir.

- **Ekonomik Hayatı Düzenleme İle İlgili Görevleri**

Özel idari kolluk belirli bir alanda kamu düzenini sağlamayı amaçlar. Kurum da bankacılık alanında mudilerin halka açık bankalarda hisse senedi sahiplerinin ve kısaca geniş anlamda kamu ve milli servetin korunmasını da içeren “önleyici”

²⁷⁸ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 18

nitelikli idari faaliyette bulunmaktadır. Burada dikkati çeken husus, Kurumun ekonomik idari kolluk yetkisinin sadece genişliğinde değil aynı zamanda derinliğindedir. Örneğin, bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’de ilk şubesinin açılmasına BDDK’nın en az beş üyesinin oyuyla “*izin*” verilmesi gibi.²⁷⁹

Bankayı Uyarma Görevi: Kurum, denetlemeleri sonucunda bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemler tespit etmesi halinde, vereceği süreler içinde bu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirleri alma hususunda bankayı uyarır. Kurum bu yetkiyi Bankacılık Kanunu’ndan almaktadır. Uyarı yapılmazsa Kurumun hizmet kusurundan söz edilebilir. Çünkü, Kurum kendisine verilen görevi yerine getirmeyerek veya görevini ihmal ederek zarara sebebiyet vermiş olacaktır.²⁸⁰

Uyarılan Banka Tarafından Alınması Gereken Önlemler: Banka uyarı üzerine Kurumca istenen tedbirleri almak ve bunları kuruma bildirmek zorundadır. Şayet tedbirlerin ne olduğu belirgin ve açık değilse banka Kurum’dan açıklama istemelidir. Banka, Kurumca istenen tedbirleri nasıl ve ne şekilde alacağını kendisi belirleyecektir. BDDK, bankanın bu tedbirleri alıp almadığını denetlemekle de görevlidir.

Bankanın içinde bulunduğu durum düzelene kadar tedbirlerin uygulanma aşamalarına ilişkin gerekli bilgileri de BDDK’ya ulaştırması gerekir. Şayet, BDDK’nın öngördüğü tedbirler yetersiz veya olması gerekenden çok daha ağır koşullar içeriyorsa ilgililer ve en başta banka, Kurumun bu konudaki kararına itiraz etmeli ve gerekçelerini ortaya koymalıdır. Ret durumunda idari yargı yoluna gidilebilir ve hatta koşulları varsa yürütmeyi durdurma kararı da talep edilebilir. Kurum tarafından öngörülen tedbirler ile bu tedbirleri gerektiren durum arasında

²⁷⁹ Erol, **a.g.e.**, s. 79

²⁸⁰ Battal, **a.g.e.**, s. 143

makul bir oran olmalı, oransızlık varsa işlem yapılmamalıdır. Gerekli olandan çok daha ağır taleplerde bulunulmamalıdır.

Kurum Tarafından Alınabilecek Önlemler: Kurum, bankalar üzerinde denetim işlevini yerine getirirken görev ve yetkileri doğrultusunda bazı önlemler alabilir. Bu önlemleri bir sıra dahilinde yapacaktır. Kurum ilk olarak; banka yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak, bankanın faaliyetlerini, tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şube veya muhabir bankalarla ilişkilerini kısıtlamak, bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz orana kadar karşılığa tabi tutmak da dahil olmak üzere her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir.²⁸¹ Dikkat edilirse, Kuruma son derece geniş bir idari takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak, bu yetki keyfilik anlamına gelmeyip kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılacaktır. Aksi halde Kurum amacını gerçekleştirmekten uzaklaşmış olacaktır.

İkinci olarak; Kurum bir bankanın varlıklarının vade itibarıyla taahhütlerini karşılayamadığını veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu veya likiditeye ilişkin düzenlemelere uymadığını tespit ettiği takdirde bankadan onaylayacağı plan dahilinde bu durumun düzeltilmesini ister veya uygun süre vererek uzun vadeli veya duran değerlere yatırım yapılmamasını, iştirak, gayri menkul gibi duran değerlerin elden çıkarılması da dahil olmak üzere likiditenin güçlendirilmesi amacıyla uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.²⁸²

Yine, BDDK, bir bankanın öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu görürse bankadan onaylayacağı bir plan dahilinde öz kaynakların güçlendirilmesi için sermaye artırımına gidilmemesini, kar dağıtılmamasını, zarar doğurduğu tespit edilen faaliyetlerin sınırlandırılmasını veya durdurulmasını, verimi

²⁸¹ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 67

²⁸² 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 67/a, 68, 69/a ve 70/a

düşük ya da verimsiz olanların elden çıkarılmasını ve uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.²⁸³

Son olarak; Kurum, bankanın yukarıdaki tedbirleri kısmen ya da tamamen almadığını veya alınmasına rağmen mali bünyenin güçlendirilmesine imkan bulunmadığını veya bu tedbirlerle dahi güçlendirilemeyecek kadar zayıf olduğunu, yükümlülükleri vadesinde yerine getirmediğini, Kurulca belirlenecek değerlendirme esaslarına göre yükümlülüklerin toplam değerinin varlıklarının toplam değerini aştığını, bankanın faaliyetine devamın, mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arz ettiği kanısına varırsa, nitelikli oy çokluğu yani en az beş üyenin aynı yöndeki oyu ile alınan kararlar TMSF'ye devredebilir ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırabilir.²⁸⁴

Görüldüğü üzere devir en son aşamada meydana gelen bir uygulamadır. Diğer iki aşama tüketilmeden üçüncü aşama uygulamaya konulamaz. Aksi durum kamu yararı ve kamu düzeni anlayışını zedeler. Bu durumda idari işlem sebep, konu ve amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olur. İdari işlemler yönünden BDDK'nın bu kararı, iradenin açıklanması bakımından ise tek yanlı işlemidir

3.1.6.6. Kurum Kararlarının Hukuki Niteliği ve Kurum Üzerindeki Denetim

Kurul kararları kesindir. Kesinlikten anlaşılması gereken idari yönden kesin olmasıdır. Dolayısıyla karar alınmakla uygulanabilir hale gelir. Yani, kararın uygulanabilmesi için onay gibi ek bir idari işlemin yapılmasına gerek yoktur. İdarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır.²⁸⁵ İstisnai olarak yargı yolu kapalı bulunan işlemler Anayasada belirtilmiştir. BDDK kararları ile ilgili olarak bir yasama kısıntısı yoktur. Dolayısıyla böyle bir kısıntı olmadığına göre

²⁸³ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 67/c, 68/a, 69/a ve 70/c

²⁸⁴ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 71

²⁸⁵ T. C. Anayasası Madde 125: "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..."

Kurul kararlarına karşı yargısal denetim yolu açık olup menfaati ihlal edilenler idari yargı yoluna başvurabilirler.

BDDK kararları kural olarak kesindir. Çünkü, Kurum özerk yapıya sahiptir. Özerkliğinin bir sonucu olarak Kurumun kararları başka bir idari makam tarafından tekrar incelenemez veya denetlenemez.

a) Yargısal Denetim

BDDK'nın kararlarının kesin olması ile sözü edilen kesinlik idari yönden ve işlemin tamamlanması açısındandır. Yasama kısıntısı oluşturan bir durum olmadığına ve idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık olduğuna göre, bu kurumun da faaliyetlerinin idari yargı denetimine açık tutulması gerekir.

Dava açılması gerekli ise, davalı olarak BDDK'ya karşı dava açılmalıdır. Kurul kararlarına karşı açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür.²⁸⁶ Aslında böyle bir hüküm öngörülmeseydi dahi Kurum'un yapacağı düzenleyici idari işlemlerde yine Danıştay'da bu konuyla ilgili olarak iptal davası açılabilecekti.²⁸⁷

Aynı şekilde, kamu tüzel kişileri dahi birbirlerini, örneğin Sermaye Piyasası Kurumu veya Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nu dava edebilir.

BDDK'nın bazı işlemlerinden vatandaşların mali durumu da olumsuz etkilenebilir. Örneğin, mali sistemde yaşanan dalgalanmalardan dolayı piyasaların zarar görmemesi, TMSF'ye devredilen ve devredilecek bankaların tüm pasif ve bilanço dışı yükümlülüklerini garanti kapsamına alınmasına dair Bankacılık

²⁸⁶ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 105

²⁸⁷ Danıştay Kanunu 24. madde: "...kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere... karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar."

Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun alacağı bir kararın mali yükünün 45-50 milyar doları bulması durumunda bunun tehlikeli olduğu açıktır. Böyle bir zararın yükü tüm vatandaşların reel gelirini etkileyecektir.

İdarenin sorumluluğu ve buna dayalı olarak açılacak tam yargı davası bakımından değinilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Bankalarda hissedar olanların, hissedarı olduğu bankanın TMSF'ye devrini gerektiren sürecin oluşumunda²⁸⁸ banka üzerinde gerekli ve yeterli derecede denetim görevini yapamaması ile idarenin yönetim ve denetimine el koyduğu bankanın borsada işlem yapmasının önüne geçmesinden kaynaklanan zararı söz konusu olabilir. Borsada işlem yapma yetkisi ortadan kaldırıldığı anda hissenin değeri sıfıra inmektedir. Oysa gerçekte bu hissenin değeri sıfır değildir. İşte bu noktada idarenin sorumluluğu gündeme gelebilir.

Mudiler açısından meseleye bakıldığında onların hesaplarının devlet güvencesinde olan kısmından dolayı zararlarından söz edilemez. Ancak, devlet güvencesi dışında kalan kısım için de hak talebinde bulunabileceği kanaati bulunmaktadır.²⁸⁹

Bankacılık denetim faaliyetlerinde hizmet kusuruna dayalı sorumluluk bakımından ağır kusur aranmaktadır. İdari işleminden zarar doğacaksa bu zararın giderilmesi amacıyla şartları varsa tam yargı davası da açılabilir.

b) İdari Denetim

BDDK dışında, bankalar üzerinde denetim veya bankaların faaliyet sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkileri olan kamu kurum ve kuruluşlarının belirtilmesinde yarar bulunmaktadır.²⁹⁰

²⁸⁸ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Madde 71

²⁸⁹ Erol, **a.g.e.**, s. 73

²⁹⁰ 72 sayılı KHK ile kurulan Başbakanlığa bağlı ve tüzel kişiliğe sahip Yüksek Denetleme Kurulu söz konusu KHK kapsamına giren kuruluş ve kurumları iktisadi, mali, hukuki ve teknik yönden sürekli gözetim ve denetimi altında bulundurur.

Devlet Denetleme Kurulu’nun Denetimi: Anayasanın 108. maddesine göre, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan DDK, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki ve Anayasa’da sayılan diğer kurum ve kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.²⁹¹ Burada anayasal kaynağı ve dayanağı olan bir denetim yetkisi söz konusudur ve gerek BDDK gerekse kamu iktisadi teşebbüsü niteliğindeki bankalar üzerinde söz konusu denetimin yapılması mümkündür.²⁹² BDDK konusunda başlıca iki sorun üzerinde durulabilir. İlki, söz konusu denetlemenin niteliği ile ilgili olup, DDK, BDDK görev yaparken mi yoksa görev yaptıktan sonra mı denetleme yapmalıdır sorusunu içerir. Diğer sorun ise denetimin niteliğinin ne olması gerekeceği, yani hukuka uygunluk denetimi mi yoksa yerindelik denetimi mi yapması gerekeceğidir. BDDK görev esnasında idari özerkliği olduğu için, DDK ancak görev tamamlandıktan sonra denetim yetkisine dayalı olarak gerekli kontrolleri yapabilmelidir. Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma, denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. DDK adına hazırlanan raporlar DDK’da konuşulur ve Cumhurbaşkanı’na arz edilmek üzere karara bağlanır.²⁹³ DDK raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. DDK raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.

İşlemi Yapan Makama İtiraz: Kesin idari işleme karşı ihtiyari idari itirazda bulunulabilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) 11/1. maddede “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması,

²⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 108

²⁹² 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Madde 2

²⁹³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2002, s. 8-9

değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.” hükmünden hareketle BDDK’nın üst makamı olmadığı için yine kendisine idari itirazda bulunulabilir ve bu itiraz dava açma süresini durdurur. İdarenin cevabından sonra veya altmış gün içerisinde cevap vermezse zımni olarak talebi reddettiği sonucuna varılır. Bundan sonra idari yargıda dava açma sürelerine ilişkin genel hükümler uygulama alanı bulur.²⁹⁴

Harcamaların Denetimi: Kurum’un yıllık faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur. Kesin hesabın bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir.

Kurum’un yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemleri Sayıştay denetler. Denetleme sonucunda ilgili tedbirler alınır. Denetim raporları ve bunlara verilen cevaplar dikkate alınarak düzenlenen dış denetim genel değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur.²⁹⁵

²⁹⁴ İdari Yargılama Usulü Kanunu, Madde 8

²⁹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 68

3.2. TÜRK BANKACILIK DENETİM SİSTEMİ İLE DÜNYADA UYGULANAN DENETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Dünyada uygulanan bankacılık denetim sistemlerini incelediğimizde tek düzelik olmadığının görmekteyiz. Bazı ülkelerde bankacılığın denetimi Merkez Bankası veya yalnızca Hazine ya da Maliye Bakanlığı'na verilirken bazen bu ikisi arasında paylaşılmaktadır. Bazı ülkelerde bu işlev, bu amaçla kurulan özel kurul ya da komisyonlara verilmektedir. Bu eğilim çeşitli ülkelerde mali sektörde yaşanan krizlerin ardından hızlanmıştır.

Finansal piyasalarda meydana gelen olumsuzlukları azaltmak ve ortadan kaldırmak amacıyla birçok ülkede oluşturulmuş olan bağımsız kurumlardan esinlenilerek ülkemizde de BDDK kurulmuştur. Özellikle Avrupa ülkelerinde bu tip kurumlar her ülkede bulunmaktadır. Denetim kurumlarının oluşturulmasındaki temel ilke bağımsız hareket etmelerinin sağlanmasıdır.

İngiltere, Almanya ve İtalya'da kurum yöneticilerinin atanması ve görevden alınmaları genellikle Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmış, ancak bizim sistemimizde görevden alma yetkisi Başbakan'ın onayına tabi tutulmuştur. Görevden alma için gereken sebepler kanunda sayılmış böylece keyfiliğin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Ülkemiz ile dünyada bankacılık denetimi amacıyla oluşturulan özerk kurulları karşılaştırdığımızda, örneğin Güney Kore'de Mali Denetim Kurulu'nun üyelerinin görev sürelerinin BDDK üyelerinin görev süresinden daha kısa olduğu görülmektedir. Ayrıca üye sayıları da daha fazladır.

Ülkemiz ile dünyadaki uygulamaları karşılaştırdığımızda ortaya çıkan en önemli farklılık, BDDK'nın sadece bankacılık sektörünü kapsayan denetim yapmasıdır. Dünyada bankacılık denetiminde ortaya çıkan uygulamalarda bankacılık,

sermaye ve sigortacılığın tek bir kurumun sorumluluğu altında olmasının ağırlık kazandığı görülmektedir. Tüm mali sektörün (bankacılık, sigortacılık, sermaye piyasaları ve diğer mali sektör şirketleri) denetim ve gözetimi İngiltere ve İsveç'te tek elden yapılırken, Kore'de denetim ve gözetim işlevi bir kaç kendi kendini düzenleyen kurum dışında büyük ölçüde tek elden yerine getirilmektedir. Fransa'da ikili bir yapı söz konusudur. Mali sistemin denetim ve düzenlemesi bu yapıdaki komiteler ve komisyonlar aracılığıyla yürütülür. Örneğin Finans ve Düzenleme Komitesi bankacılık ile ilgili düzenlemeleri yaparken Bankacılık Komisyonu denetimi gerçekleştirir. Sermaye piyasalarının düzenli çalışması ise Borsa İşlemleri Komisyonu'nun görevidir. Avustralya'da ise sermaye piyasalarının denetim ve gözetimi bir kurumda (ASIC), bankacılık ve diğer mali sektör şirketlerinin denetim ve gözetimi ise diğer bir kurumda (APRA) bulunmaktadır. Türkiye'de bankacılık ve özel finans kurumlarının, katılım bankalarının denetim ve gözetimi BDDK tarafından yapılırken, sermaye piyasalarının denetim ve gözetimi SPK, sigortacılık ve diğer mali sektör şirketlerinin denetim ve gözetimi ise Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılmaktadır.

Rekabet hususunda yetkili olarak incelenen ülkelerde Türkiye'de olduğu gibi ayrı bir kurum bulunmakta ve mali sektörü düzenleyen kurumların rekabeti dikkate alacak şekilde çalışmalarını sürdürmeleri talep edilmektedir. Türkiye'de söz konusu görev Rekabet Kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

Mali suçların (özellikle karaparanın aklanması) azaltılması ve engellenmesi hususunda OECD nezdinde kurulmuş olan Mali Eylem Görev Grubu'na Türkiye, Avustralya, İngiltere, Fransa ve İsveç üye, Kore ise üye değildir. İngiltere'de söz konusu görev aynı zamanda mali sektörün denetimi ve gözetimi ile ilgili kurum olan FSA'ya verilmiştir. Türkiye mali sektör denetim ve gözetimi yapan kurumların görevleri kapsamına girmemektedir. Söz konusu görev Türkiye'de Maliye Bakanlığı altında Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) tarafından yerine getirilmektedir.

Mali sistemin istikrarı konusunda Türkiye ve incelenen ülke örneklerindeki ilgili kurumların görevleri bulunmaktadır. Bu görevin sorumluluk derecesi denetim

ve gözetimi yapılan şirketlerin kapsamının büyüklüğüne göre artmaktadır. Örneğin, İngiltere’de FSA’nın mali sisteme olan güveni korumak gibi bir görevi bulunurken, Avustralya’da Türkiye’de olduğu gibi mali sistemin istikrarını sağlamak Merkez Bankası’nın görevi olarak bulunmaktadır.

Kurumları mali ve iktisadi bağımsızlık açısından da değerlendirmek gerekmektedir. Değerlendirmede görülen, bu kurumların genellikle mali açıdan da bağımsız olduklarıdır. Kurumların en önemli gelir kaynakları düzenlenen kurumlardan elde ettikleri gelirlerdir. Bu açıdan devlet hazinesine bağımlı değildirler. Bütçelerin denetimi ise genellikle Kurum dışındaki başka birimler tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu konuda farklı bir komisyon tarafından denetimin yapılmasının kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince en azından bütçe açısından meydana gelebilecek bir keyfiliği önleyeceği düşünülmektedir.²⁹⁶

İdari yapı ve personel politikalarının belirlenmesi ve düzenlenmesinin kurumların inisiyatifine bırakılması iç ilişkilerde bağımsızlığı sağlama açısından yerinde bir uygulamadır.

Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan bir başka kurumun olmaması da kurumun görevlerini yaparken daha rahat bir şekilde çalışmasına olanak sağlayacağı için yerinde bir uygulamadır. Dolayısıyla ülkemizde Kurum’a özerklik ve bağımsızlık konusunda yeterince yetki verildiği söylenebilir.

İncelenen ülke örneklerinde ve Türkiye’de, mali sistemin düzenlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili kurumun bağımsızlığı, şeffaflığı ve hesap verebilirliğine büyük önem verilmektedir. Buna karşın, söz konusu kurumların karar alma organlarının atanması ve kurumun hesap verebilirliği hususunda belirgin farklılıklar bulunmaktadır. İngiltere, İsveç ve Avustralya’da Kurul’da görevli üyelerin bir kısmı denetim ve gözetimi yapılan kuruluşlarda sahip oldukları görevlerini sürdürebilmektedirler. Bu uygulamanın açıklaması, tecrübenin ve sektör içinde

²⁹⁶ Özgür Tanus, **Avrupa Birliği’nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 163, İstanbul, 2003, s. 92

olmanın sektörün durumunun yakından takip edilebilmesine olanak sağlaması şeklinde yapılmaktadır. Buna karşın, Kore’de Türkiye’de olduğu gibi üyelerin sorumlu bulunulan şirketlerde görevli olması durumunda, Kurul’un bağımsızlığının tehlike altında olacağı düşüncesiyle, başka bir görevde bulunmaları yasaklanmıştır. İngiltere’de tüm üyeler Hazine tarafından atanırken, Avustralya’da Hazine tarafından atama yapılması yanında Merkez Bankası ve ASIC kurumlarında görevli doğal üyeler bulunmaktadır. Kore’de FSS’in karar alma organı iki ayrı birim şeklinde tesis edilmiştir. Bu komisyonlara üye ataması, çeşitli kurumların tavsiyesi üzerine Kore Başkanı tarafından yapılmaktadır. Türkiye’de mevcut sistemde Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

Finansal piyasayı düzenleyen ve denetleyen kurumlar için önemli olan bir konu da hükümet ve parlamento olan ilişkiler konusudur. Karşılaştırma yapıldığında görülen, kurumların hükümet ve parlamentolarına genellikle hesap verirken bunu yıllık rapor sunma şeklinde yaptıklarıdır. Fransa’da denetim otoriteleri Parlamente’ye ve Cumhurbaşkanı’na her yıl faaliyetleri ile ilgili bir rapor sunar. İtalya ve Almanya’da parlamente’ye hesap verme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ülkemiz ve çoğu ülkede ise parlamente’ye genellikle bilgi amaçlı raporlar sunulmaktadır. Bu durumun kamuoyunu bilgilendirme ve şeffaflık açısından faydalıdır.

Hesap verebilirlik hususunda Türkiye’de ve incelenen ülke örneklerinde benzer mekanizmalar bulunmakla beraber, söz konusu kurumun bağlı olduğu birim doğrultusunda farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Yıllık rapor hazırlama zorunluluğu ve söz konusu kurumun denetiminin diğer bir kurum ya da komisyon tarafından yapılması Türkiye ve incelenen ülke örneklerinde bulunan ortak özelliklerdendir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

CAMELS ANALİZİ ÖRNEĞİ

Güçlü ve istikrarlı bir ekonomi için, güçlü ve istikrarlı bir bankacılık sistemine ihtiyaç vardır. Bankacılık sisteminin finansal yapısının sağlamlığı ve aldığı risklerin boyutu, ekonominin sağlıklı ve istikrarlı olabilmesinde bire bir etkilidir. Bu nedenle bankacılık sisteminin finansal yapısının sağlamlığı ve sürekliliği, etkin bir risk yönetimi ile denetim ve gözetimi gerekli kılmaktadır.

Risk yönetiminin yetersizliği veya yapılmaması ve bununla birlikte gözetim ve denetimdeki yetersizliklere bağlı olarak tek bir bankadaki problem, kısa sürede tüm bankacılık sistemini etkisi altına alabildiği gibi, ekonomiye de zarar verebilmektedir.

Risk yönetiminin temel amacı, risklerin tanımlanması, ayırma tabi tutulması, ölçülmesi ve ekonomik anlamda kontrol edilmesidir. Risk yönetimi sayesinde bankaların taşıdıkları riskler ölçülebilir, değişik senaryolar altında olası kayıp ve kazançlar tespit edilebilir, olası kayıplara karşı gerekli önlemlerin alınması sağlanabilir, alınan risk ile kazanç karşılaştırılır ve riski almaya değip değmeyeceği önceden belirlenebilir. Olası kayıpların mevcut sermayeyle absorbe edilip edilemeyeceği belirlenerek, riske göre bir sermaye tabanı oluşturulup, bankanın geleceği garanti altına alınmaya çalışılır.²⁹⁷

Gözetim ve denetim işlevinin temel amacı, bankaların taşıdıkları risklere karşılık yeterli sermayeyi tutabilmelerini sağlamak ve güvenilir koşulların yaratıldığı bir ortamda faaliyette bulunmalarını temin etmektir.

²⁹⁷ Faik Çelik, Mehmet Behzat Ekinci, “Türkiye’de Bankacılık Krizlerinin Önlenmesinde Risk Yönetiminin Yetersizliği, Stratejik Bir Yaklaşım”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi. Yıl:4, Sayı:23, Mart-Nisan 2002, s.17

Gözetim ve denetim otoritesi, banka yönetimlerince bankacılığa ilişkin risklerin tanınması, izlenmesi ve kontrolünün yapılması konusunda önemli bir rol oynar. Gözetim ve denetim işlevinin en önemli kısmı, yetkili otorite tarafından risklerin yönetiminde uyulması gereken ihtiyati düzenlemelerin (sermaye yeterliliği, kredi karşılıkları, aktif yoğunluğu, likidite yönetimi, risk yönetimi ve iç kontrol konularını kapsamak üzere) geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamaktır. Bu düzenlemeler, bankaların ihtiyatsızca riskler almasını sınırlandırmak içindir.²⁹⁸

Bilindiği gibi, Türkiye'de çok sayıda banka Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiştir. Bu bankaların TMSF'ye devredilmesi, finansal sistemde geçici dalgalanmalar yarattığı gibi, krizlerin yaşanması ve derinleşmesinde de önemli bir etken olmuştur. Yaşanan bu gelişmelerle birlikte, risk yönetimi ile bankacılıkta denetim ve gözetim tekrar gündeme gelmiş ve yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır.

Bu tartışmalarla birlikte Erken Uyarı Sistemleri de ön plana çıkmıştır. CAMELS Derecelendirme Sistemi dünyadaki birçok ülke tarafından son derece yaygın olarak kullanılan bir Erken Uyarı Sistemi'dir. Bu bölümde banka risklerinin ölçülmesinde kullanılan, denetim ve gözetimi altı ana başlık altında toplayarak bunlardan bileşik bir sonuç ortaya koyan, böylelikle tek bir sonuçla son derece geniş bir yelpazenin taranmasına imkan veren ve dünyadaki birçok ülke tarafından yaygın olarak kullanılan CAMELS Derecelendirme Sistemi kullanılacaktır.

CAMELS ABD'de denetim otoriteleri tarafından oluşturulan ve ticari bankaların risk bazlı denetimi sırasında genel durumunun tespitinde ve uzaktan gözetim faaliyetlerinde kullanılan bir değerlendirme (reyting) sistemidir.

CAMELS ilk harflerini aldığı 6 bileşenden oluşmaktadır. Buna göre; **C** sermaye yeterliliğini (capital adequacy), **A** varlık kalitesini (asset quality); **M** yönetim yeterliliği (management adequacy); **E** kazanç durumunu (earnings); **L**

²⁹⁸ Melike Alparslan, “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi, Yıl:10, Sayı:30, Eylül 1999, s.87

likiditeyi (liquidity); **S** ise piyasa risklerine duyarlılığı (sensitivity to market risk) temsil etmektedir.²⁹⁹

4.1. CAMELS BİLEŞENLERİ

C (Capital) Sermaye yeterliliği - Bu bileşen yoluyla bankanın sermaye yeterliliği değerlendirilmektedir. Bu amaçla bankanın sermayesini miktar ve kalite açısından değerlendiren rasyolar kullanılmaktadır.

ABD’de yetkililerin yerinde denetimde bankaların sermaye yeterliliğini değerlendirirken dikkate aldıkları faktörler aşağıda sunulmaktadır:³⁰⁰

- Sermayenin düzeyi ve kalitesi, bankanın genel finansal durumunun banka büyüklüğü de dikkate alınarak değerlendirilmesi,
- Acil ek sermaye yaratılması gerektiği durumlarda kaynak imkanlarının durumu,
- Problemlili varlıkların durumu ve bunlara yeterli karşılığın ayrılıp ayrılmadığı, yeniden değerlendirme koşulları,
- Bilançonun varlık yapısının muhtelif riskleri de içerecek şekilde ayrıştırılması. Örneğin, risk yoğunlaşması, ticaret dışı aktivetelerden kaynaklanan riskler, duran varlıkların durumu gibi,
- Bilanço dışı işlemlerin yarattığı risklerin değerlendirilmesi,
- Karlılık durumu,
- Bankanın büyümeye ilişkin planları,
- Dağıtılmamış karların büyüklüğü,
- Sermaye piyasalarına ve diğer sermaye kaynaklarına erişim imkanları.

²⁹⁹ R. Alton Gilbert, Andrew P. Meyer and Mark D. Vaughan, **The Role of a CAMEL Downgrade Model in Bank Surveillance**, Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper Series, 2000, s. 6

³⁰⁰ Yasemin Türker Kaya, “**Türk Bankacılık Sektöründe CAMELS Analizi**”, Eylül 2001, s. 1

A (Asset) Varlık kalitesi – Bu bileşen yoluyla bankanın varlık kalitesi değerlendirilmektedir. ABD’de yerinde denetçilerin bankanın aktif kalitesi değerlendirilirken dikkate almaları gereken kriterler aşağıda sunulmaktadır:³⁰¹

- Kredi kullandırma sürecinin etkinliği/uygunluğu, şartları, yönetsel değerlendirme, kredi kullandırırken gerekli risk değerlendirmesinin yapıp-yapılmaması ve buna uygun teminat alınması,
- Problemlı varlıkların (tahsili gecikmiş, yeniden yapılandırılmış, idari/kanuni takibe alınmış vb) tespiti ve izlenmesi ve bu süreçte gösterilen başarı,
- Kredi karşılıklarının durumu, yeterli muhtemel zarar karşılıklıklarının ayrılması,
- Kredi riskinin düzeyi ve bilanço dışı faaliyetlerde verilen teminatların, türev işlemlerin, kredi limitlerinin incelenerek değerlendirilmesi,
- Kredi ve yatırım portföyünün değerlendirilmesi,
- Varlık yoğunlaşmasının değerlendirilmesi,
- Sorunlu varlıkların tahsilatındaki başarı,
- İç denetim ve yönetim bilgi sistemlerinin durumu.

M (Management) Yönetim kalitesi - Yönetimsel kapasiteyi ve performansı temsil etmekte olup, ABD’de yerinde denetimde bu bileşen değerlendirilirken gözönüne alınması gereken kriterler aşağıda sunulmaktadır:³⁰²

- Banka kararlarının yönetim kurulu tarafından desteklenme şartları,
- Yönetim kurulunun ve üst yönetimin faaliyetlere ait riskleri kontrol etme başarıları, stratejileri ve sektördeki gelişmelere ve yeni ürün ve hizmetlere uyumu ve önderlik etme kapasiteleri,

³⁰¹ Kaya, a.g.e., s. 2

³⁰² A.e., s. 3

- Faaliyet alanlarındaki iç kontrol sistemlerinin yeterliliği, uygun politikaların üretilme düzeyi,
- Bankanın yönetim bilgi ve risk sistemlerinin yapısı, büyüklüğü ve faaliyet alanlarına göre yeterliliği,
- Mevzuata uygun işleyiş,
- Banka yönetiminin denetçilerin değerlendirmelerini ve uyarılarını dikkate alması ve iyi çalışan, mevzuata uygun bir bankacılık sisteminin yaratılmasına katkı yapma istekliliği,
- Yönetimin derinliği ve başarısı,
- Üst yönetim ve yönetim kurulunda otoritenin dağılımı, yönetim (governance) kalitesi,
- Bankanın genel başarısı ve risk profili.

E (Earnings) Kazançlar - Bankanın karlılığını değerlendiren bileşen olup, hem tarihsel ve kalite olarak kazançları değerlendirirken hem de mevcut yapının sürdürülebilirliğini dikkate almaktadır. ABD’de yerinde denetimde bankanın aktif kalitesi değerlendirilirken dikkate alınmaları gereken kriterler aşağıda sunulmaktadır.³⁰³

- Kazançların durumunun trende bağlı ve istikrar açısından değerlendirilmesi,
- Dağıtılmamış karlar yoluyla banka için yeterli sermayenin yaratılıp yaratılmadığı,
- Kazanç kaynakları ve kalitesi,
- Bütçelendirme sistemleri ve yönetim bilgi sistemlerin değerlendirilmesi,
- Karşılık sisteminin ve yeniden değerlemenin durumu,
- Kazançların piyasa riskine duyarlılığı.

³⁰³ Kaya, **a.g.e.**, s. 4

L (Liquidity) Likidite durumu- Bankanın likidite pozisyonu bu bileşen aracılığıyla değerlendirilmektedir. ABD’de yerinde denetimde bu bileşen değerlendirilirken gözönüne alınması gereken kriterler aşağıda sunulmaktadır:³⁰⁴

- Likidite kaynaklarının bugün ve gelecek için değerlendirilmesi ve likidite ihtiyacının bankanın durumunu ve operasyonlarını olumsuz etkilemeden giderilmesi,
- Para piyasaları ve benzeri fon piyasalarına erişim imkanları,
- Bankanın fon kaynaklarının farklılaştırılma durumu (bilanço ve bilanço dışı),
- Kısa vadeli oynak fonlara bağımlılık düzeyi,
- Mevduatların gelişimi ve istikrarı,
- Varlıkların menkul kıymetlere dönüştürülebilme durumu ve ihtiyaç halinde satılabilme olanakları,
- Bankanın likidite durumunun kaynak yönetimindeki etkinlik, likidite stratejileri ve yönetim bilgi sistemlerini de içerecek şekilde değerlendirilmesi.

S (Sensitivity to market risk) Piyasa riskine duyarlılık- Bu bileşen yoluyla bankanın faiz oranlarında, kurlarda, mal fiyatlarında, hisse senedi fiyatlarında değişimlerden kaynaklanan piyasa riskine duyarlılığı değerlendirilmektedir. Yerinde denetimde bu bileşen değerlendirilirken gözönüne alınması gereken kriterler aşağıda sunulmaktadır:³⁰⁵

- Bankanın kazançlarının ve sermaye değerinin piyasa koşullarındaki olumsuz değişimlere duyarlılığı,
- Banka yönetiminin bankanın maruz kaldığı piyasa riskini tespit ve kontrol etmedeki başarısı,
- Bankanın ticari olmayan işlemlerde maruz kaldığı faiz riskinin yapısı,

³⁰⁴ Kaya, a.g.e., s. 4

³⁰⁵ A.e., s. 5

- Bankanın ticaret ve döviz işlemlerinden kaynaklanan piyasa riski durumu.

4.2. TÜRKİYE’DE CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN KULLANIMI

A) Finansal Analiz Amacıyla Kullanılması:

Para ve sermaye piyasalarında faaliyet gösteren bankalar, diğer bankalar ile yaptıkları işlemleri önceden belirlemiş oldukları limitler çerçevesinde gerçekleştirmektedirler. Bankacılık terminolojisinde “*line*” adı verilen bu limitler, bankanın kredibilitesine göre belirlenmekte ve bankadan bankaya farklılık göstermektedir. Bu limitler tek işlem limiti, toplam işlem limiti ya da vade limiti şeklinde olabilmektedir.³⁰⁶

Bankaların kredibilitesinin, dolayısıyla limitlerin belirlenmesinde temel olarak iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisi uluslararası derecelendirme kuruluşları tarafından yapılan derecelendirmelerin baz alınmasıdır. İkincisi ise bankaların kendi bünyelerinde yaptıkları analizlerdir. Bu analizlerde CAMELS Değerlendirme Yöntemi kullanılmaktadır. Özellikle herhangi bir derecelendirme kuruluşu tarafından derecelendirilmeyen bankaların analizinde tercih edilen bir yöntemdir. Bankaların kredi analiz bölümleri ve muhabir ilişkileri bölümleri eşgüdümlü olarak CAMELS analizlerini yapmaktadırlar.

Tablo 3’te bankaların limitlerinin CAMELS notlarına göre nasıl belirlendiğine dair bir örnek gösterilmektedir.

³⁰⁶ (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr>, 27 Ağustos 2007

Tablo 3 : CAMELS Notuna Göre Limitler

CAMELS NOTU					
	1	2	3	4	5
Açıklama	Bankalar geri ödeyememe riski yaratmazlar	Bankaların geri ödeyememe riski düşüktür	Bankaların geri ödeyememe riski kabul edilebilir seviyededir.	Bankalar çok kısa vadede ödeyememe riski yaratmasalar bile performansı izlenmelidir	Bankaların geri ödeyememe riski yüksektir.
Maksimum İşlem Vadesi	Sınır yok	10 yıl	2 yıl	1 yıl	1 ay
Toplam İşlem Tutarı (USD Mil.)	Sınır yok	1000	500	50	5

Kaynak : <http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr.htm>, June 1999

Örneğin, CAMELS notu 3 olan bir bankayla maksimum 2 yıla kadar ve toplam USD 500 milyon tutarına kadar işlem yapılırken, CAMELS notu 5 olan bir bankayla maksimum 1 aya kadar toplam USD 5 milyon tutarına kadar işlem yapılabilir.

B) Gözetim Amacıyla Kullanılması

Ülkemizde bankacılık sektörünün denetim ve düzenleme otoritesi olan BDDK, CAMELS Değerlendirme Sistemi’ni gözetim faaliyetlerinin bir parçası olarak kullanmaktadır. Türk bankacılık sektörünün banka bazında rasyoların kullanılması suretiyle performans analizinin yapılması ve bunların dahil oldukları gruplar içerisinde derecelendirmesinin yapıldığı “*Bankacılık Sektörü Performans Analiz (Sıralama) Raporu*” hazırlanmaktadır. Yılda 2 kere hazırlanan bu raporlarda olumsuz gelişme ve tespitler olması durumunda standart rapor düzenlenmesi beklenmeksizin ilgili birimler ve karar vericiler bilgilendirilmektedir.

4.3. CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI

4.3.1. Araştırmanın Yöntemi ve Kapsamı

Bu bölümde 2000 ve 2001 yıllarında ülkemizde yaşanan bankacılık krizinden sonra, bankacılık sektörünün performansındaki gelişim Bankacılık Sektörü Performans Endeksi yardımıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Türk Bankacılık Sektörünün Performans Endeksi'nin hesaplanmasında CAMELS analizinin temel ölçütleri olarak belirlenen bileşenlerine ilişkin göstergeler kullanılmaktadır. CAMELS değerlendirme sisteminin geleneksel yöntemi olan 1-5 arası ölçek kullanmak yerine, seçilen göstergeler öncelikle ait oldukları bileşende endekse dönüştürülmekte, sonraki aşamada ise bu endekslerin ağırlıklı ortalamaları alınarak bileşik endeks hesaplanmaktadır. Her bir CAMELS bileşeni için hesaplanan bileşik endeksler yardımıyla 2001 yılı Aralık ayı ile 2004 yılı Aralık ayı arasındaki dönemin performans değerlendirmesi gerek bankacılık sektörünün genelinde gerekse gruplar bazında yapılmaktadır. Bu dönemin seçilmesindeki amaç, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizin ardından bankacılık sektörünün performans gelişimini değerlendirmektir.

Veriler TBB internet sayfasındaki seçilmiş rasyolardan ve BDDK internet sayfasındaki bültenlerden sağlanmıştır. Yani “herkese açık” bir veri setinden yararlanılmıştır. Çalışmada gözlem yılları olarak 2002, 2003 ve 2004 yılları kullanılmıştır. Veri setinde kullanılan banka sayıları gruplar bazında ve sektör genelinde Tablo 4’te gösterilmiştir.

Tablo 4 : Yıllara Göre Banka Sayıları

	2002	2003	2004
Sektör Geneli	54	50	48
Kamu Bankaları (TMSF Bankaları)	5	5	4
Özel Mevduat Bankaları	20	18	18
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	14	14	13
Yabancı Sermayeli Bankalar	15	13	13

** TBB'nin internet sayfasından yararlanılmıştır.*

Bileşik endeks hesaplanırken bileşenlere eşit ağırlık verilmemiştir. Bileşenlerin genel performans üzerindeki olası değişik etkileri göz önüne alınarak farklılaştırmaya gidilmiştir. Bileşenlerin yanısıra bileşeni oluşturan referans göstergeler de ağırlıklandırılmıştır. Ağırlıkların belirlenmesinde çalışmayı yapanın subjektif görüşleri etkili olmaktadır.

Tablo 5 : CAMELS Bileşenleri ve Göstergeleri ile İlişkinin Yönü

	İlişkinin Yönü	Ağırlık
C (Capital) Sermaye Yeterliliği		0,20
Sermaye Yeterlilik Rasyosu	+	0,40
Özkaynaklar/Toplam Aktifler	+	0,30
Özkaynaklar/Krediler	+	0,30
A (Asset) Aktif Kalitesi		0,20
Krediler/Toplam Aktifler	+	0,15
Duran Aktifler/Toplam Aktifler	-	0,15
Takipteki Alacaklar/(Brüt Kred.+Gayri Nakdi Kred.)	-	0,30
Takipteki Alacaklar Karş./Takipteki Alacaklar	+	0,10
Getirili Aktifler/Toplam Aktifler	+	0,15
Maliyetli Pasifler/Toplam Pasifler	-	0,15
M (Management) Yönetim Kalitesi		0,10
Takipteki Alacaklar/(Brüt Kred.+Gayri Nakdi Kred.)	-	0,30
Şube Başına Net Kar	+	0,20
Personel Başına Net Kar	+	0,20
Getirili Aktifler/Şube Sayısı	+	0,15
Faiz Dışı Gider/Toplam Aktif	-	0,15
E (Earnings) Karlılık		0,15
Net Kar/Toplam Aktif	+	0,20
Net Kar/Özkaynak	+	0,20
Faiz Dışı Gider/Faiz Dışı Gelir	-	0,15
Toplam Faiz Geliri/Getirili Aktif	+	0,15
Toplam Faiz Gideri/Maliyetli Pasifler	-	0,15
Net Faiz Marjı	+	0,15
L (Liquidity) Likidite Durumu		0,25
Likit Aktifler/Toplam Aktifler	+	0,30
Likit Aktifler/Toplam Yabancı Kaynaklar	+	0,20
Net Çalışma Sermayesi/Toplam Aktifler	+	0,10
Mevduat/Özkaynaklar	-	0,20
Gayri Nakdi Kredi ve Yük./Özkaynaklar	-	0,20
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık		0,10
Menkul Kıymet Cüzdanı/Toplam Aktifler	-	0,25
Getirili Aktifler/Maliyetli Pasifler	+	0,25
Net Faiz Geliri/Toplam Aktif	+	0,25
YP Toplam Aktif/YP Toplam Pasif	-	0,25

Dikkat edilmesi gereken bir nokta da referans gösterge ile ilgili CAMELS bileşeni arasındaki ilişkinin yönüdür. Bazı göstergeler bileşene artı değer olarak katkı sağlarken, bazı göstergeler bileşeni azaltıcı yönde etki yapmaktadır. İlişkinin yönü, bileşenin endeks değerini artıran göstergeler için “+” işareti ile, bileşenin endeks değerini azaltanlar için ise “-” işareti ile gösterilmiştir. Değerlendirmede kullanılacak CAMELS bileşenlerinin ve referans göstergelerin ağırlıkları ve ilişkinin yönü Tablo5’de verilmiştir.

4.3.2. Türk Bankacılık Sektörünün Performans Endeksi

Türk bankacılık sektörünün performans endeksi 2001 yılı Aralık ayı baz alınarak hesaplanmıştır. Öncelikle sektörde yer alan tüm bankaların sektör toplamına ulaşmakta, belirlenen her bir göstergenin üç yıllık ortalama değeri ve standart sapması hesaplanmaktadır. Göstergeler performans endeksinin hesaplanacağı zaman aralığındaki ortalamalarından çıkartılmak ve standart sapmalarına bölünmek suretiyle normalize edilmişlerdir. Bir başka ifade ile;

$$X_{it} = (X_{it} - \mu_i) / \sigma_i \text{ hesaplanmıştır. Burada;}$$

i: 1,.....N göstergeyi,

t: içinde bulunulan yılı,

μ_i : i göstergesinin ortalamasını

σ_i : i göstergesinin standart sapmasını

X : normalize edilmiş göstergeyi

ifade etmektedir. Bu suretle göstergelerin farklı ortalama ve oynaklık düzeyine sahip olmalarından kaynaklanan birimsel farklılıklardan etkilenmeleri önlenmiştir. Elde edilen göstergeler 100 ile toplanmış ve 2001 yılı Aralık ayı baz alınacak bir şekilde endekse dönüştürülmüştür.

Düzeltilmiş ve normalize edilmiş serilerin tek bir endeks altında birleştirilmesi aşamasında ise “*bileşik endeks*” yöntemi uygulanmıştır.

$$\text{Bileşik Endeks} = \sum W_i \times S_i$$

W_i : her bileşke için belirlenen ağırlık

S_i : bileşke

Bileşik endeks hesaplanırken tüm bileşkelere eşit ağırlık verilmemiştir. Bileşenlerin genel performans üzerinde olası değişik etkileri göz önüne alınarak farklılaşmaya gidilmiştir. Bileşenlerin yanısıra bileşeni oluşturan göstergeler de ağırlıklandırılmıştır. Örneğin Likidite bileşeni gösterge içinde %25 etkiye sahipken, likidite bileşenini oluşturan göstergelerden olan “*Likit Aktifler/Toplam Aktifler*” göstergesi %30 ve “*Net Çalışma Sermayesi/Toplam Aktifler*” göstergesi de %10 paya sahiptir.

Tablo 6 : Bankacılık Sektörü Performans Endeksi

	31.12.2004					31.12.2003				31.12.2002			
	Ağırlık	Oran	Puan	Ağırl. Puan	Grup Puanı	Oran	Puan	A.P.	G.P.	Oran	Puan	A.P.	G.P.
C (Capital) Sermaye Yeterliliği	0,20			99,97	18,99			100,67	20,13			99,36	19,87
Sermaye Yet. Rasyosu	0,40	100,18	40,07			100,9	40,39			98,92	39,57		
Özkayn./Topl. Aktifler	0,30	100,81	30,24			100,31	30,02			98,88	28,85		
Özkaynaklar/Krediler	0,30	98,85	29,65			100,77	30,77			103,42	30,13		
A (Asset) Aktif Kalitesi	0,20			100,91	20,18			100,12	20,02			98,97	19,79
Krediler/Topl. Aktifler	0,15	101,07	15,16			99,83	14,97			99,10	14,96		
Duran Aktifl./Topl. Aktifl	0,15	101,88	15,13			100,71	15,03			98,91	14,94		
Takipteki Alac./(Brüt Kre + Gayri Nakdi Kre.)	0,30	101,01	30,30			99,98	29,90			98,01	29,70		
T. Alac. Karş./T. Alac.	0,10	100,48	10,06			100,67	10,07			98,86	8,89		
Get. Aktifl./Topl. Aktifl	0,15	100,91	15,14			100,17	15,03			98,93	14,84		
Mal. Pasifl./Topl. Pasifl	0,15	100,88	15,13			100,70	15,08			98,81	14,81		
M (Management) Yönetim Kalitesi	0,10			100,93	10,09			100,18	10,02			98,94	9,89
T. Alacaklar/(Brüt Kred. + Gayri Nakdi Kred.)	0,30	101,01	30,30			99,91	29,99			99,01	29,70		
Şube Başına Net Kar	0,20	100,77	20,16			100,36	20,07			98,87	18,77		
Personel Başına Net Kar	0,20	100,78	30,16			100,35	30,07			99,87	19,77		
Get. Aktifl./Şube Sayısı	0,15	101,02	15,16			99,98	14,99			99,02	14,85		
F.D. Gider/Toplam Aktif	0,15	100,90	15,14			100,17	15,03			98,92	14,84		
E (Earnings) Karlılık	0,15			100,02	15,00			100,07	15,01			99,91	14,99
Net Kar/Toplam Aktif	0,20	100,42	20,08			100,72	20,14			98,86	18,77		
Net Kar/Özkaynak	0,20	100,15	30,03			100,92	20,18			98,94	19,73		
F.D. Gider/F.D. Gelir	0,15	99,89	14,91			99,45	14,92			101,15	16,17		
Topl. Faiz Gel./Get. Aktif	0,15	99,15	14,87			99,74	14,95			101,10	15,17		
Topl. Faiz Gid./Mal. Pasifl	0,15	101,02	15,15			99,97	14,99			99,02	14,95		
Net Faiz Marjı	0,15	99,05	14,98			99,08	14,85			101,07	15,16		
L (Liquidity) Likidite Durumu	0,25			100,50	25,12			100,42	25,15			98,89	24,72

LikitAktifl/ToplAktifl	0,30	100,16	30,05			100,91	30,27			98,93	29,68		
LikitAktifl/Topl.Yab.	0,20	100,34	30,07			100,79	20,15			90,07	19,77		
Kaynaklar													
NetÇal.Serm/Topl.Aktifl	0,10	100,89	10,08			100,27	10,09			98,89	9,89		
Mevduat/Özkaynaklar	0,20	100,73	20,15			100,40	20,08			98,85	18,77		
Gayri Nakdi Kredi ve Yük./Özkaynaklar	0,20	100,75	20,16			100,39	20,09			98,86	18,77		
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık	0,10			100,23	10,02			99,47	9,95			100,30	10,03
Menk.Kıym.Cüzdanı/To plam Aktifler	0,25	100,62	25,18			98,85	24,71			100,63	25,13		
Get.Aktifler/Mal.Pasifl	0,25	100,81	25,23			100,16	24,04			98,93	24,73		
Net Faiz Geliri/Toplam Aktif	0,25	100,40	35,10			99,95	24,72			100,74	25,18		
YP Toplam Aktif/YP Toplam Pasif	0,25	98,89	24,75			100,02	26,00			100,99	26,25		
DERECE		100,42				100,28				99,30			

* 2002, 2003 ve 2004 yılı “BDDK Yıllık Raporları”ndan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

4.3.3. Banka Grupları Bazında Performans Endeksi

Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren bankaların Kamu Bankaları (TMSF bankaları dahil), Özel Mevduat Bankaları, Kalkınma ve Yatırım Bankaları ve Yabancı Sermayeli Bankalar olarak 4 ayrı grupta performans endeksleri hesaplanmıştır. Bankacılık Endeksi Performans Endeksi hesaplanırken izlenen yol izlenmiş ancak hesaplanmalarda standart sapma ve ortalama değer olarak sektörün genel performans endeksi verileri kullanılmıştır. Bu yolla grupların sektör geneline göreli durumu ortaya konmak istenmiştir.

Tablo 7 : Kamu-TMSF Bankaları Performans Endeksi

		31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
C (Capital) Sermaye Yeterliliği	0,20	101,38	102,73	100,94
A (Asset) Aktif Kalitesi	0,20	98,28	96,95	95,16
M (Management) Yönetim Kalitesi	0,10	101,42	99,19	96,63
E (Earnings) Karlılık	0,15	101,74	101,72	98,78
L (Liquidity) Likidite Durumu	0,25	98,80	99,31	95,58
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık	0,10	96,09	95,24	96,77
DERECE		99,64	99,47	97,26

* 2002, 2003 ve 2004 yılı “BDDK Yıllık Raporları”ndan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 8:Özel Mevduat Bankaları Performans Endeksi

		31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
C (Capital) Sermaye Yeterliliği	0,20	98,73	99,16	98,15
A (Asset) Aktif Kalitesi	0,20	101,75	100,91	100,03
M (Management) Yönetim Kalitesi	0,10	100,42	100,21	99,77
E (Earnings) Karlılık	0,15	99,41	99,41	100,45
L (Liquidity) Likidite Durumu	0,25	100,76	100,62	99,83
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık	0,10	102,08	100,52	101,74
DERECE		100,45	100,14	99,82

* 2002, 2003 ve 2004 yılı “BDDK Yıllık Raporları”ndan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 9: Yatırım Bankaları Performans Endeksi

		31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
C (Capital) Sermaye Yeterliliği	0,20	118,19	114,73	109,06
A (Asset) Aktif Kalitesi	0,20	108,69	108,35	107,44
M (Management) Yönetim Kalitesi	0,10	112,34	119,91	113,15
E (Earnings) Karlılık	0,15	100,54	100,30	103,02
L (Liquidity) Likidite Durumu	0,25	104,62	103,40	103,03
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık	0,10	109,74	110,10	110,15
DERECE		108,82	108,51	106,84

* 2002, 2003 ve 2004 yılı “BDDK Yıllık Raporları”ndan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 10: Yabancı Sermayeli Mevduat Bankaları Performans Endeksi

		31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
C (Capital) Sermaye Yeterliliği	0,20	100,60	103,90	103,03
A (Asset) Aktif Kalitesi	0,20	103,44	103,62	102,66
M (Management) Yönetim Kalitesi	0,10	100,10	98,67	98,72
E (Earnings) Karlılık	0,15	98,95	99,40	99,01
L (Liquidity) Likidite Durumu	0,25	102,75	103,37	102,92
S (Sensitivity to Market Risk) Piyasa Riskine Duyarlılık	0,10	104,75	105,73	105,26
DERECE		101,83	102,70	102,12

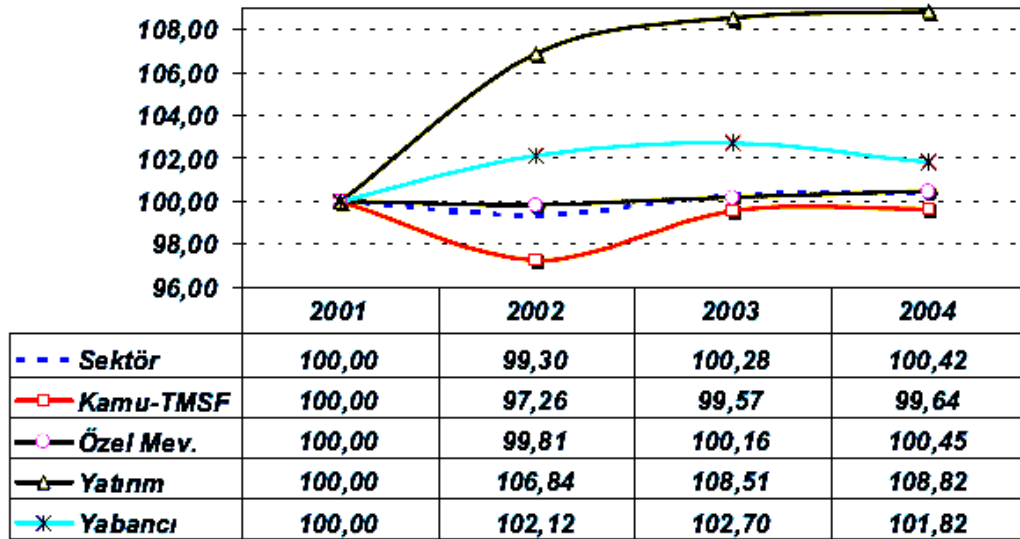
* 2002, 2003 ve 2004 yılı “BDDK Yıllık Raporları”ndan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

4.4. CAMELS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ KULLANILARAK YAPILAN ANALİZ SONUÇLARI

4.4.1. Sektör ve Banka Grupları Performans Endekslerinin Karşılaştırılması

Bankacılık Performans Endeksi analiz edildiğinde Türk bankacılık sektörünün 2000 ve 2001 yıllarındaki krizin olumsuz etkilerinden kurtulduğu ve büyüme trendine girdiği söylenebilir. Sektörün performansı 2002 yılında bir önceki döneme göre düşmesine rağmen 2003 yılından itibaren iyileşme yönünde hareket etmiştir.

Grafik 1: Grup Bazında Performans Endeksi



Özel Mevduat Bankaları ile sektör genelinin inceleme dönemi boyunca hemen hemen aynı performansı göstermesi dikkat çekicidir. Bu durumdaki en önemli etken, Özel Mevduat Bankaları Grubu'nun sektör içindeki payının yüksek olması nedeniyle sektörün performans endeksini etkileme gücünün yüksek olmasıdır. Bunun için sektörün performans endeksi ile Özel Mevduat Bankaları Grubu'nun performans

endeksi birbirine çok yakındır ve aynı yönde hareket etmektedir. Bu sonuç, Türk Bankacılık Sektörü'nde bir yoğunlaşmanın yaşandığının ve Özel Mevduat Bankaları'nın sektördeki ağırlığının yüksek olduğunun bir göstergesidir.

Banka grupları içinde en iyi performansa sahip gruplar Yatırım ve Kalkınma Bankaları Grubu ile Yabancı Sermayeli Bankalar Grubu'dur. İnceleme dönemi boyunca sektör ortalaması 100 baz puan seviyesindeyken Yatırım ve Kalkınma Bankaları Grubu'nun performans endeksi 107-109 puan, Yabancı Sermayeli Bankalar Grubu'nun performans endeksi ise 102-103 puan seviyelerindedir. Yatırım ve Kalkınma Bankaları Grubu'nun performans endeksini oluşturan bileşenlerin tamamı hem sektörün hem de diğer grupların bileşenlerinden daha iyi durumdadır. Özellikle sermaye yeterliliği ve yönetim kalitesi performans endeksleri 120 puan seviyelerine kadar çıkmaktadır. Özkaynakların payının toplam aktifler içinde yüksek olması sermaye yeterliliğini artırırken, az sayıda şube ile çalışılması nedeniyle şube sayısını içeren tüm göstergeler yüksek çıkmakta ve endeksi olumlu etkilemektedir.

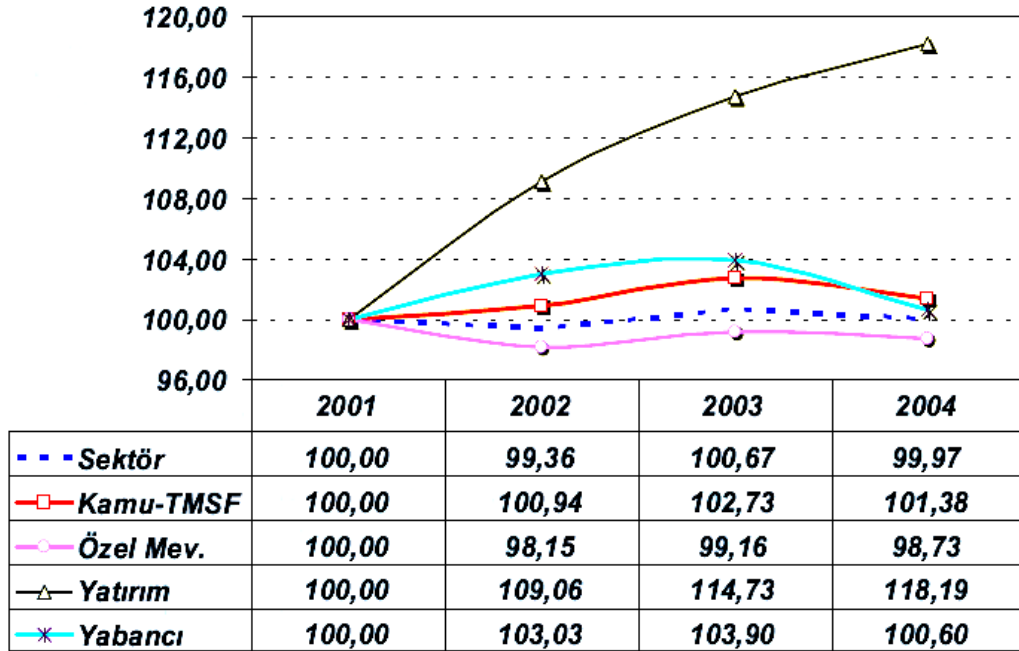
Yabancı Sermayeli Bankalar Grubu da aynı şekilde sektör endeksinin üzerinde bir performans göstermektedir. Yatırım ve Kalkınma Bankaları Grubu'ndan sonra en iyi performansa sahip ikinci gruptur. Sadece yönetim kalitesi ve likidite endekslerinin sektör genelinin altında kaldığı görülmektedir. Faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılayamaması, faiz dışı giderlerin toplam aktiflere oranının artması, kar tutarı artmasına karşın aktiflerin ve özkaynakların daha fazla artması, dolayısıyla karlılık göstergelerinin gerilemesi yönetim kalitesi ve karlılık endekslerinin düşük çıkmasında etkili olmuştur.

Kamu Bankaları (TMSF dahil) Grubu'nun performansının dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. 2002 yılında düşen endeksin, 2002 yılından itibaren yükselişe geçtiği görülmektedir. Endeks 2002 yılında gerek sektör genelinin gerekse diğer grupların altında kalmıştır. 2003 ve 2004 yıllarında ise önemli bir iyileşme kaydedilmiştir. Özellikle karlılık performansındaki artış sonucunda en iyi karlılık endeksine sahip olan grup Kamu Bankaları Grubu olmuştur.

4.4.2. Performans Endeksi Bileşenlerinin Analizi

Sermaye Yeterliliği Performans Endeksi: Sermaye yeterliliği endeksi Türk bankacılık sektörünün 2000 ve 2001 yıllarında yaşadığı krizin etkilerini belirgin bir şekilde yansıtmaktadır. Bu etkilerle 2002 yılında düşen endeks, 2003 ve 2004 yıllarında toparlanmış ve baz alınan 2001 yılındaki seviyesine ulaşmıştır.

Grafik 2: Sermaye Yeterliliği Performans Endeksi

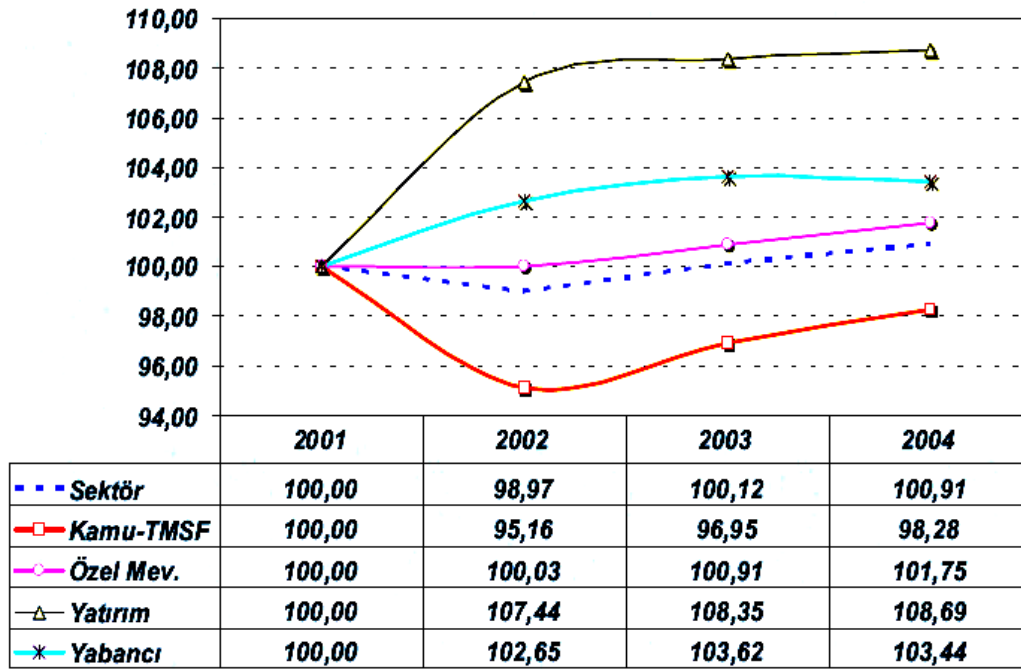


Sermaye yeterliliği performans endeksini oluşturan göstergeler içinde en kayda değer artış özkaynakların toplam aktiflere oranını veren göstergede yaşanmıştır.

Olası risklere karşı bir güven göstergesi olan özkaynakların risk ağırlıklı aktiflere oranından elde edilen sermaye yeterliliği rasyosunun gelişimi incelendiğinde, sektörün incelenen tüm dönemlerde yasal sınır olan %8'in üzerinde olduğu görülmektedir.

Aktif Kalitesi Performans Endeksi: Türk bankacılık sektörünün aktif kalitesi performans endeksi incelendiğinde 2002 yılında bir düşme görülmektedir. Fakat 2003 yılının başından itibaren belirgin bir artış kaydedilmiştir. 2004 yılı sonu itibariyle aktif kalitesi performans endeksi baz dönemin üstüne çıkmıştır.

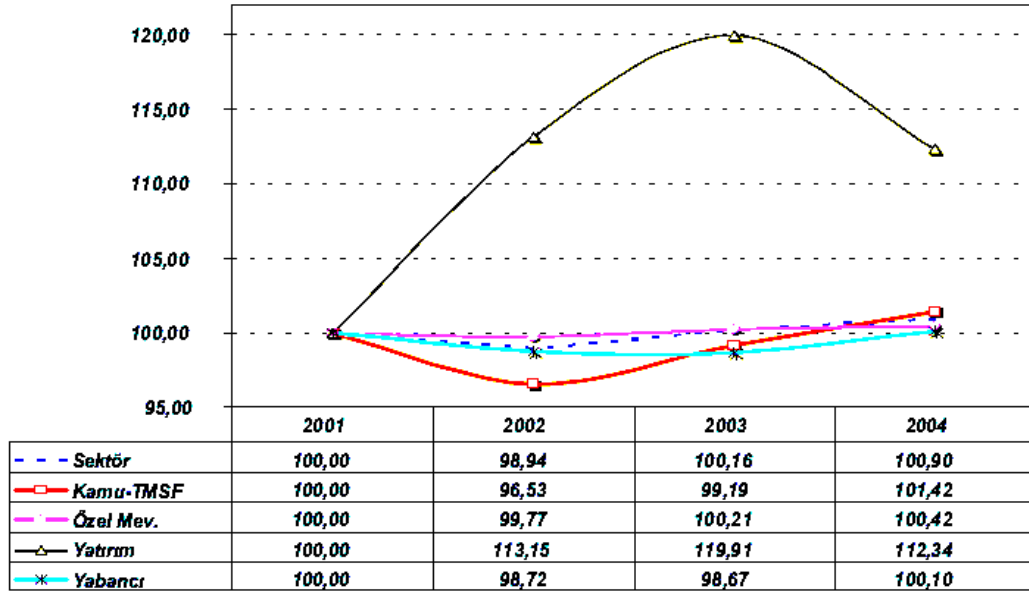
Grafik 3: Aktif Kalitesi Performans Endeksi



Krizin neden olduğu bozulma 2002 yılında aktif kalitesi bileşeninde görülmektedir. Takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payının artması, iştirak ve bağlı değerlerde yaşanan artış aktif kalitesini olumsuz etkilemektedir. Ancak 2003 yılında bekleyişlerdeki iyimserlik, yurt içi talebin canlanması ve büyüme gibi olumlu gelişmelerden aktif yapısı da olumlu etkilenmiştir. 2004 yılı bankaların aktif kalitesinde belirgin bir iyileşmenin yaşandığı bir yıldır. 2004 yılı sonu itibariyle takipteki alacaklar, krediler ve duran aktifler göstergeleri baz döneme göre değer kazanmıştır. Bu aktif kalitesi bileşenin de değer kazanmasına nedne olmuştur.

Yönetim Kalitesi Performans Endeksi: Bankacılık sektörü yönetim kalitesi performans endeksinde 2002 yılında düşme görülmektedir. Fakat 2003 yılında belirgin bir artış yaşanmaktadır. 2004 yılı sonunda itibariyle ise sektörün yönetim kalitesi performans endeksi baz dönemin üstüne çıkmıştır.

Grafik 4: Yönetim Kalitesi Performans Endeksi

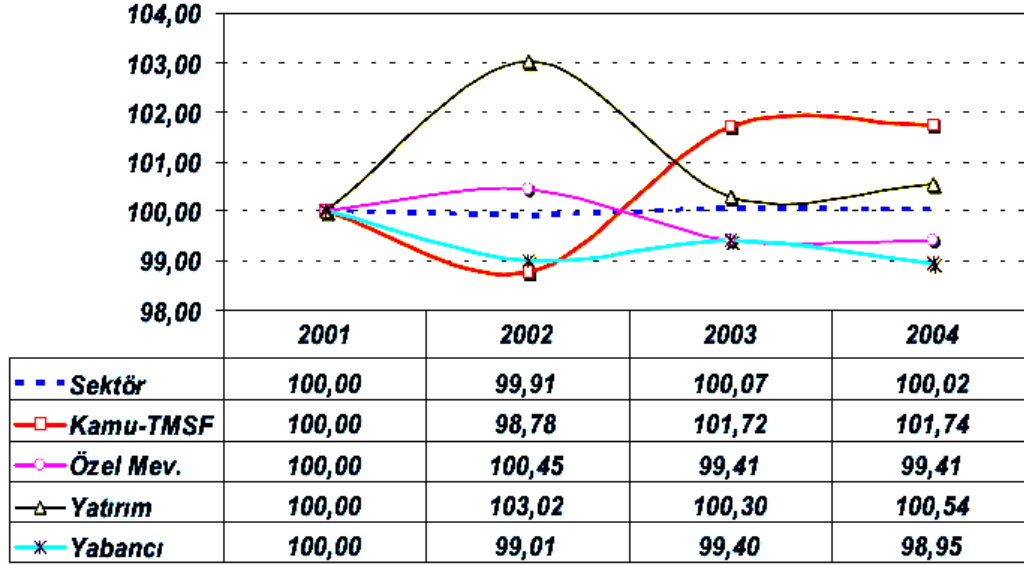


Takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payının artması, karlılığın düşük olması nedeniyle şube ve personel başına karın azalması yönetim kalitesini 2002 yılında düşürmüştür.

2003 ve 2004 yılları yönetim kalitesinde belirgin iyileşmenin yaşandığı yıllardır. 2004 yılı sonu itibariyle takipteki alacaklar, getirili aktifler ve karlılık göstergeleri baz döneme göre yaklaşık %1 değer kazanmıştır. Bu, yönetim kalitesinin de değer kazanmasına yol açmıştır.

Karlılık Performans Endeksi: 2001 yılında bankacılık sektörünün zararı yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Ekonomik aktivitedeki canlanma, kurlardaki gelişmeler gibi etkenler sebebiyle 2003 ve 2004 yıllarında karlılık göstergeleri iyileşmiştir. Bu gelişmeler endeksi olumlu etkilemiştir.

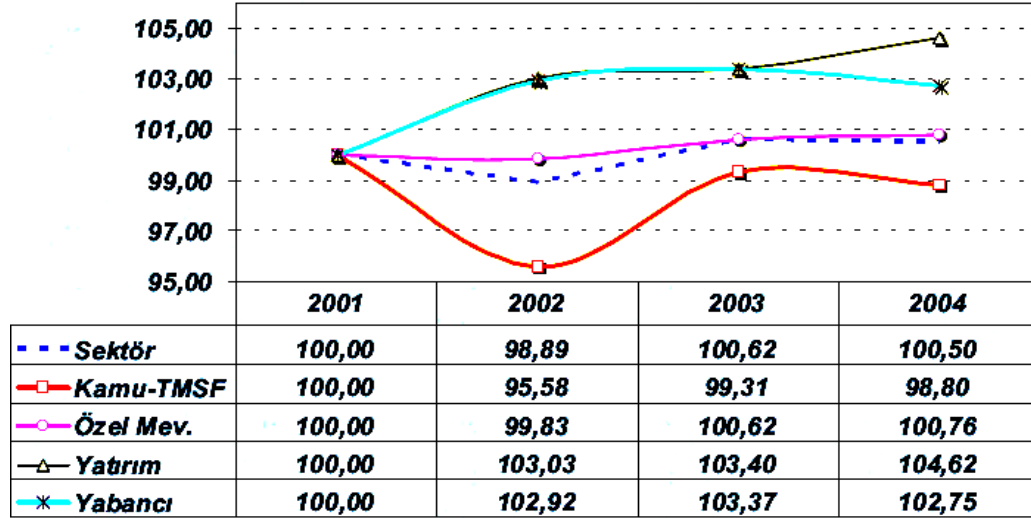
Grafik 5: Karlılık Performans Endeksi



Karlılık performans endeksi sadece karlılık bileşenlerinden oluşmamaktadır. Gelir gider dengesindeki ve net faiz marjındaki gelişmeler de endeksi etkilemektedir. 2003 ve 2004 yıllarında faiz dengesindeki bozulma endeksi olumsuz etkilemiştir. Sonuçta, sektör genelinde karlılık performansı artmakla birlikte net faiz marjındaki azalış ve faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılayamaması nedeniyle endeks inceleme dönemi boyunca 100 baz puan seviyelerinde kalmıştır.

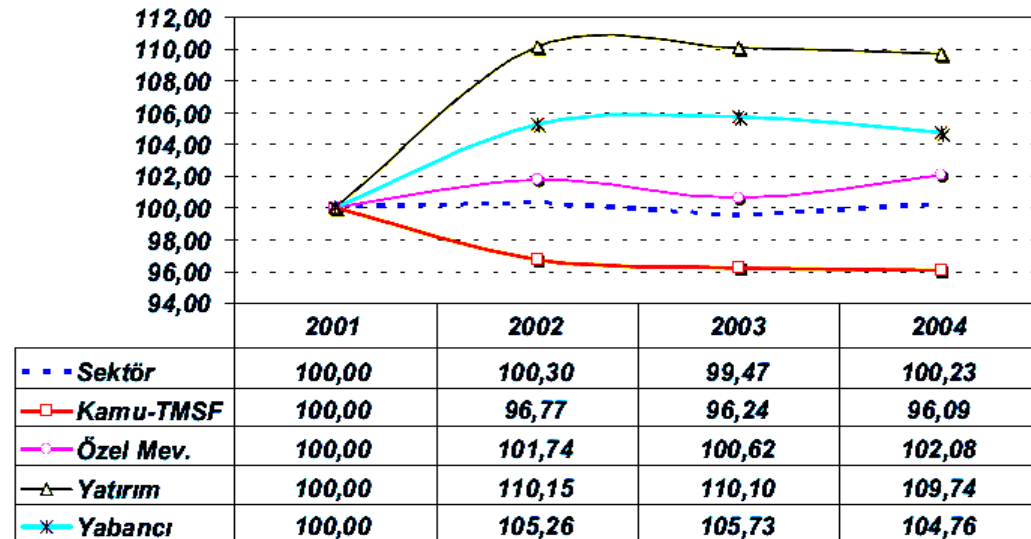
Likidite Performans Endeksi: 2002 yılı sonunda likit aktiflerin toplam aktifler içindeki payı 2003 yılı sonunda artmıştır. Aynı şekilde likit aktiflerin yabancı kaynaklara oranı da yükselmiştir. Özkaynakların mevduatları ve yükümlülükleri karşılama göstergeleri ise her geçen dönem artmıştır. Dolayısıyla sektörün likidite riskinin önemini anladığı ve likidite performansını artırmaya yönelik tedbirler aldığı söylenebilir.

Grafik 6: Likidite Performans Endeksi



Duyarlılık Performans Endeksi: Duyarlılık performans endeksini hesaplamada kullanılan göstergeler ağırlıklı olarak faiz ve kur riskini ölçmekte kullanılan göstergelerdir. Dolayısıyla duyarlılık performansı temel olarak faiz ve kurdaki değişime bağlı olarak bankaların performansının nasıl değiştiğini göstermektedir.

Grafik 7 : Duyarlılık Performans Endeksi



Endeksin gelişimi incelendiğinde, inceleme dönemi boyunca bankacılık sektörünün duyarlılık performans endeksinin 100 baz puan seviyesinde sabit kaldığı görülmektedir. Bunun temel nedeni, faiz riski düşerken diğer yandan kur riskinin artmasıdır. Sonuç olarak, olumlu ve olumsuz etkiler birbirini dengelediği için endeks değişmemiştir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bankacılık sisteminin karşılaştığı krizlerin maliyetleri konusunda yapılan araştırmalar göstermektedir ki ekonomik büyüme temel alındığında gelişmekte olan piyasalarda söz konusu krizlerin maliyeti gelişmiş olan ülkelere göre çok daha fazladır. Bu nedenle bankacılık krizlerinin özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaratabileceği zararların önceden tahmin edilebilmesine yönelik göstergelerin doğru biçimde belirlenmesi ve dolayısıyla doğru olarak değerlendirilmesi büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle erken uyarı sistemleri de ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmada, Türk Bankacılık Sektörünün performansının genel hatlarıyla takibi amacıyla bileşik gösterge yaklaşımı üzerine kurulan Bankacılık Sektörü Performans Endeksi oluşturulmuş ve endeks çeşitli analizlerde kullanılmıştır. Endeksin hesaplanmasında CAMELS Değerlendirme Sistemi'nin temel ölçütleri olan sermaye yeterliliği, varlık kalitesi, yönetim kalitesi, karlılık, likidite ve piyasa risklerine duyarlılık bileşenlerine ilişkin olarak seçilen göstergeler kullanılmıştır. 2001 Aralık ayı ile 2004 Aralık ayı arasındaki dönemin seçilmesindeki temel amaç, ülkemizde yaşanan bankacılık krizinden sonra bankacılık sektörünün performansındaki gelişimi performans endeksi yardımıyla açıklayabilmektir.

Bankacılık Performans Endeksi analiz edildiğinde, Türk bankacılık sektörünün incelenen dönem içerisinde 2000 ve 2001 yıllarındaki krizin olumsuz etkilerinden kurtulduğu ve büyüme trendine girdiği söylenebilir. Sektörün performansı 2002 yılında bir önceki döneme göre düşmesine karşın, 2003 yılından itibaren yükselmeye başlayarak iyileşme yönünde hareket etmiştir. 2004 yılında da bu iyileşme devam etmiş ve endeksin tüm bileşenleri 100 baz puanının üzerine çıkmıştır.

Performans endeksinin bileşenlerindeki gelişmeler incelendiğinde sistemdeki bankaların daha düşük likidite ile çalışmaya başladıkları görülmektedir. Bu durum aktif kalitesi ve karlılık açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bankaların tahsili

gecikmiş alacaklarının azalmaya devam etmesi ve sektör genelinde duran varlıkların toplam aktifler içindeki payının düşmesi de aktif kalitesindeki iyileşmeye katkıda bulunmuştur.

Yapılan değerlendirmelerden de görüldüğü gibi, Bankacılık Sektörü Performans Endeksi kullanılarak yapılan analizlerin Türk bankacılık sektörünün yakın geçmişinde yaşanan gelişmeleri açıklayabildiği ve dolayısıyla öngörü gücünün iyi olduğu düşünülmektedir. Araştırma her ne kadar sektör geneli ve banka grupları bazında yapılmış olsa da, kullanılan yöntemi ve analizleri banka bazında da yapmak mümkündür. Gözlem sayısı arttıkça endeksin gerçek performansı yansıtmaya gücü artacaktır.

Sonuç olarak, CAMELS Değerlendirme Sistemi temelleri üzerine kurulan ve Bankacılık Sektörü Performans Endeksi olarak adlandırılan bu bileşik gösterge yönteminin, gerek bankacılık sektörünün geneli gerekse tek tek bankaların performansı ile ilgilenen tüm piyasa oyuncuları, yatırımcılar, risk yöneticileri ve analistlere önemli bilgiler sağlayacağına inanılmaktadır. Ayrıca sorunları büyümeden tespit etme ve daha yoğun ve sık denetimi mümkün kılması nedeniyle denetim otoriteleri tarafından da etkin bir şekilde kullanılabilmesi düşünülmektedir.

Türkiye’de, bankacılık sisteminin çok riskli bir ortamda faaliyet göstermesi ve yüksek enflasyon gibi faktörlerden dolayı, bankacılık sistemi ciddi sıkıntılar atlatmıştır. Bu sıkıntıların etkilerinin henüz sona ermediği bir dönemde oluşturulmasına başlanmış yeni yapı, bugün baktığımızda dünya ülkelerindeki yapının gerisinde değildir. En eski ve gelişmiş finansal sisteme sahip ülkelerden biri olan İngiltere’de Merkez Bankası’nın asıl görevine dönmesinin 1999 yılında gerçekleşebilmiş olması ülkemizin bankacılık denetiminde diğer ülkelerden çok da geri kalmadığını göstermesi bakımından önemli bir noktadır.

Görüldüğü gibi Fransa Bankalar Kanunu, finans sektörünün düzenleme ve denetleme görevini komisyonlar aracılığı ile yürütmektedir. Her türlü inceleme yetkisine sahip olan Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi’nde konuyla ilgili hemen her kesim temsil edilmektedir. Bu da sistemin etkin denetimini sağlamaktadır. Kanunda, sistemin her aşaması için ayrı bir komisyon oluşturulmuştur. Bankacılık ve finans sisteminin incelenmesi, işleyişi ile ilgili kuralları koyma yetkisi, bu kurallar çerçevesinde çalışma iznini verme yetkisi ve bu kuruluşları cezai yaptırımını olacak şekilde yaptırıma tabi tutma yetkisi ayrı ayrı komisyonlardadır. Böylece yetki tek bir kurulun elinde toplanmamakta, denetim otoritelerinin otokontrol mekanizmaları oluşturmaları sağlanmaktadır. Ayrıca bütün kurullarda Merkez Bankası Başkanı ve Hazine Müsteşarı veya temsilcileri bulunmakta, böylece olası politik baskılara karşı teknik düzeyde dengeleyici bir unsurun bulunması ve komisyonlar arası eşgüdüm sağlanabilmektedir. İlgili toplantılara, hakkında karar verilecek veya incelemeye tabi tutulan kuruluşların temsilcileri de katılmaktadır. Bu husus kurulun bağımsız karar verebilmesini sağlayacak önemli bir noktadır. Komisyonların verdikleri kararların yargı denetimine açık olması herhangi bir görevi suistimal olasılığını ortadan kaldırmaktadır.

İngiltere örneğinde de bankacılık sistemini denetleyen bağımsız özerk bir denetleme kurulu mevcuttur. İngiltere’de FSA görevini yürütürken Merkez Bankası haricinde Hazine ile de ilişki içerisinde bulunmaktadır. Ülke, Avrupa Birliği üyesi olması nedeni ile Avrupa Komisyonu Bankacılık Direktifleri’ne uymaktadır. En eski ve gelişmiş finansal sisteme sahip ülkelerden biri olan İngiltere’de Merkez

Bankası'nın asıl görevine dönmesinin 1999 yılında tamamlanabilmiş ve özerk bir bankacılık denetleme kurulunun oluşturulabilmesinin ancak 1998 yılında gerçekleştirilmiş olması yukarıda da belirtildiği gibi gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır.

Kore ve Avustralya örneklerinde de İngiltere'deki gibi tek bir bağımsız özerk kurumun tüm mali sistemi denetleyip gözetleme yetkisini elinde bulundurmasının daha etkin sonuçlar doğuracağı düşüncesi hakim olmuştur.

İncelenen örneklerden de anlaşılacağı üzere bankacılık gözetim ve denetimi konusu son yıllarda dünyanın pek çok ülkesinin gündeminin ilk sırasına yerleşmiştir. Özü aynı olmakla birlikte farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Hemen her ülkede karşılaşılan ortak özellik Hazine ve/veya Merkez Bankası'ndan ayrı bir kurumun mevcudiyetine duyulan ihtiyacın ön plana çıkması olmuştur. Ancak yine hemen hepsinde ortak olarak görülen, merkez bankası başkanları ve hazine müsteşarlarının denetim otoritesinin ya asli ya da neredeyse eş yetkili üyeleri olmasıdır. Bu da merkez bankaları ve hükümet otoritelerinin sistemin ayrılmaz unsurları olduğunun tescilidir. Bankacılık ekonomik istikrar açısından önemli olduğundan ülkemizde de BDDK'nın Hazine ve Merkez Bankası ile çok yakın işbirliği ve uyum içinde olması gerekmektedir.

Ülkemizde bankacılık alanını düzenlemek ve denetlemekle görevli BDDK'nın Kurul üyelerinin 6 yıl için seçilmesine karşılık örneğin Güney Kore'de bu sürenin 3 yıl olduğu görülmektedir. 4389 sayılı Kanunun ilk şekline göre BDDK üyeleri ilgili kurumlardan önerilen adaylar arasından seçilecekti. Ancak 4491 sayılı Kanun değişikliği ile Kurulun tüm üyelerinin ilgili bakan tarafından önerilen adaylar arasından seçilmesi sağlanmıştır. Bu değişiklik yerinde olmamıştır. BDDK'nın Kurul Üyelerinin başarılı olup olmadıklarının gerçekçi, tarafsız, bağımsız ve baskısız bir şekilde sorgulanabilirliği sorunu ortaya çıkmıştır. Ayrıca özerk kurum geleneğinin yeni yeni yerleşmeye başladığı ülkemizde, bu tür kurumların işleyişi açısından ileriye yönelik riskler taşınmasına sebep olmuştur. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda “*ilgili bakan*” ibaresi çıkarılmış ve yerine “*Üyeler, yüksek öğrenim sonrası en az on*

yıl deneyim sahibi veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu, birinin ise Kurumda başkan yardımcısı, anahizmet birimi yöneticisi veya meslek personeli olarak çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Bakanlar Kurulunun atama kararı Resmi Gazete’de yayımlanır.” denmiştir. Atamanın ilgili bakanın önerisi üzerine yapılması kanundan çıkarılmış olsa da 4389 sayılı Kanunun ilk şekline dönülmemiştir.

BDDK’nın önemli sorunlarından biri de mekan sorunudur. Yasa BDDK’nın merkezini Ankara’da öngörmüştür. Oysa ki, bankaların genel müdürlükleri çoğunlukla İstanbul’dadır. Yani BDDK’nın işleyişinin tamamına yakını İstanbul kaynaklı olacaktır. Bu durum kurul merkezi Ankara’da kalsa bile örgütün ağırlığının ve belki de tamamına yakınının İstanbul’da oluşturulmasını gerekli kılar. Bu, piyasaya daha yakın olmak için zorunlu görünmektedir.

Ülkemiz ile dünyadaki uygulamaları karşılaştırdığımızda en önemli farklılık BDDK’nın sadece bankacılık sektörünü kapsayan bir denetim yapmasıdır. Dünyada bankacılık denetiminde ortaya çıkan uygulamalarda bankacılık, sermaye ve sigortacılığın denetiminin tek bir kurumun sorumluluğu altında olmasının ağırlık kazandığı görülmektedir.

Ülke örneklerinin incelenmesiyle ve teorik çalışmalardan elde edilen görüşler çerçevesinde Türkiye’de mali sektörde kurumların ve piyasaların düzenleme ve denetimini tek elden yapacak bir kurumun önemli yararları olacağı düşünülmektedir. Ayrı birimler tarafından düzenlenen mali sektör şirketlerinin faaliyet alanlarının giderek çakışması mali sektörün düzenlemesinden sorumlu birimin tespitinde güçlükler doğurmaktadır. Birleşik düzenleme sisteminde düzenleme ve uygulamanın tutarlılığı ile başarı ve başarısızlığın daha sorgulanabilir olduğu bir kurum oluşturulabilmektedir.

Yukarıda bahsettiğimiz soruna örnek olarak mali piyasa araçlarının benzer riskler taşıyarak benzer hizmetler sunmasını gösterebiliriz. Benzer riskler taşıyarak benzer hizmetler sunulması nedeniyle rekabet konusunda önemli gelişmeler olmuştur. Ancak, benzer hizmetleri veren ayrı kurumların farklı birimler tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi eşit düzenlemelere tabi olmalarını engellemektedir. Bu da denetim farklılıkları ve farklı vergi uygulamaları gibi nedenlerle farklı kurumların rekabetinde avantaj veya dezavantaj yaratabilmektedir. Bu durum birleşik sistemde ortadan kaldırılabilir.

Birleşik sistemin oluşturulmasıyla ölçek ekonomisi yaratılmaktadır ve ayrı kurumların faaliyetlerinin birleştirilmesi ile tekrarların ve nihai kararın alınmasındaki güçlüklerin azalmasından dolayı maliyetlerin düşmesi beklenmektedir (kaynakların verimli kullanımı).

Birleşik sistem, mali kurumlara ilişkin düzenlemelerin iyileştirilmesiyle, mali kurumların ve iştiraklerinin denetiminin eşgüdümünü ve iflas eden mali kurumlara uygulanacak işlemleri kolaylaştıracaktır. Böylece düzenlemede etkinlik sağlanacaktır. Ayrıca karar verme, önlem alma ve uygulamada da hız ve etkinliğin artmasıyla mali sistemin daha etkin denetlenebileceği öngörülmektedir. Tasarruf sahipleri ve yatırımcıların da tek merciye muhatap olması, sorun ve şikayetlerin iletilmesi ve takip edilmesi açısından kolaylık sağlayacaktır.

İngiltere örneğinde FSA'nın diğer görevleri ile birlikte yeni ürün ve hizmetlerin bulunmasını ve mali sistemin kullanımına sunulmasını kolaylaştırma ve özendirme görevi bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, mali sektörde gelişen yeni araçların oluşması düzenlemeler yoluyla özendirilmekte ve desteklenmektedir. Birleşik sistemde sorumlu tek birim olduğu için mali sektörde olan gelişmeler de yakından takip edilebilmekte ve gerekli yasal düzenlemeler hızla oluşturulabilmektedir.

Mali sektörün birleşik tek düzenleyici sistem tarafından denetim ve gözetiminin yapılmasının en önemli dezavantajı ise, birleşik sisteme geçilmesi süreci olacaktır. Bu nedenle geçiş aşamalarının belirli olması, düzenleyici belirsizliğinin geçiş süreci sırasında ortadan kalkması ve diğer sorunların belirmemesi amacıyla önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Özgür, Tulay, Burçak:

“Bankacılık Gözetim ve Denetiminde Seçilmiş Ülke Uygulamaları”, Active ve Finans Bankacılık Dergisi, Ağustos-Eylül 2000

Acharya, S., Dreyfus, J.:

“Optimal Bank Reorganization Policies and the Pricing of Federal Deposit Insurance”, Journal of Finance, December 1989

Alparslan, Melike:

“Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi, Yıl:10, Sayı:30, Eylül 1999

Akın, Faruk:

“Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri ve Türk Denetim Sistemi”, MÜBSE, 2003, İstanbul

American Economics Association
Annual Meeting:

Theories of Regulation and Deregulation: A Critical Appraisal, January 7, 2006

Babuşcu, Şenol:

“Bankacılıkta Risk Derecelendirmesi (Rating) ve Türk Bankacılık Sektörüne Uygulanması”, SPK, No: 94, 1997

- Bakdur, Alper: **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları**, Mali Piyasalar Dairesi Balkanlığı, Eylül 2003
- Bank Of England: **Financial Stability Review**, Issue 5, Autumn 1998, (Çevrimiçi) <http://www.bankofengland.co.uk/publications/fsr/2005/index.htm>, 10 Temmuz 2007
- Bank Of England, HM Treasury, FSA: **Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority**, 2001
- Basel Committee on Banking Supervision: **Principles for the Management of Credit Risk**, Basel, September 2000
- Battal, Ahmet: **Bankalar Kanunu Şerhi**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 234, Ankara, 2003
- BDDK: **2004 Yıllık Rapor**, 2005, (Çevrimiçi) http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/Yillik_Raporlar.aspx, 26 Temmuz 2007
- Benston, George J.: **“Does Bank Regulation Produce Stability? Lessons From The United States”** , Unregulated Banking: Chaos or Order

“Savings Banking and The Public Interest”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 4, Issue:1, Feb. 1972

“Financial Disclosure and Bank Failure”, Economic Review, March 1984

BIS:

Core Principles For Effective Banking Supervision, Basle Committee On Banking Supervision, Basle, September 1997

“History of the Basel Committee and Its Membership”, Basel Committee on Banking Supervision, January 2007

Bilgin, Tevfik:

2. Uluslararası Finans Zirvesinde Yaptığı Konuşma, 2005

Bonnet & Berthet:

Les Institutions Financières Internationales, Presses Universitaires de France, 4th Edition, Paris, 1987

Bremond, Janine
Geledan, Alain:

Dictionnaire Economique et Social,
Hatier, Paris, 1987

Buser, A. Stephen, Chen H. A.
Kane, J. E.:

“Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy and Optimal Bank Capital”,
Journal of Finance, Vol. 35, No. 1, March 1981

Cenk, Ali Kemal:

“Seçilmiş Ülkeler Paralelinde Bankacılıkta Yerinde Denetim Uygulamaları”, Active Finans Dergisi, Temmuz-Ağustos 2005

“Uluslararası Bankacılık Denetim İlkeleri ve Denetim Süreçleri”, BDDK, 2005

Cole, Rebel A.

Gunther, Jeffery W.:

“A Camel Rating’s Shelf Life”, Federal Reserve Bank of Dallas, Financial Industry Studies, December 1995

Council of Financial
Regulators:

Annual Report, 2000, (Çevrimiçi)
<http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/CFRAnnualReports/index.html>, 17
Temmuz 2007

Çam, Sinan:

“Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere’de FSA Örneği”, Active-Finans Dergisi, Şubat-Mert 1999

Çelik, Faik

Ekinci, Mehmet Behzat:

“Türkiye’de Bankacılık Krizlerinin Önlenmesinde Risk Yönetiminin Yetersizliği, Stratejik Bir Yaklaşım”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi. Yıl:4, Sayı:23, Mart-Nisan 2002

- Çolak, N. İ.: **Bankacılık Üzerinde Devlet Denetimi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Uygulaması**, MÜSBE, İstanbul, 2002
- Delikanlı, İhsan Uğur: **“Bankaların Denetimi ve Gözetimi: Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”**, Active Dergisi, Haziran-Temmuz 1998
- Dönmez, Adnan
Ersoy, Ayten: **“Bağımsız Dış Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi”**, Bilig, Sayı: 36, 2006
- Paymaş: **Ekonomi Ansiklopedisi**, Paymaş Yayınları, III. Cilt, İstanbul, 1984
- Edward, F.R.: **“Financial Regulation for the 21st Century: Proposal for Reforming Bank Regulation”**, Colombia University, October 27, 1995
- Erçel, Gazi: **Finansal İstikrar ve Para Politikası**, Rotary International, İstanbul, 1998
- Eroğlu, Zeynep Ada
Gönül, Ayşenur: **“Etkin Bankacılık Denetiminde Temel Prensipler”**, DPT, 1999

Erol, Selahattin:

Bankaların Denetim Sorunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Fonksiyonları, GÜ, Temmuz 2005

Finansinspektionen:

Who We Are and What We Do., April 2006, s. 10, (Çevrimiçi).http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/whoweare.pdf, 20 Temmuz 2007

FSA:

Inside the FSA, 2005, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk>, 10 Temmuz 2007

A Short Guide to Our Preparations for the New Regulatory Regime, Ekim 2000, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/P28.pdf>, 7 Temmuz 2007

A New Regulator for the New Millenium, January 2000, (Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/P29.pdf>, 8 Temmuz 2007

Ghosh, Barun Kumar:

“Audit Risk: Its Relevance, Assessment and Minimization”, May 2005

FSS:

“Financial Supervisory System in Korea”, 2005, (Çevrimiçi) <http://www.kdic.or.kr/english/pds/KoreasFinancialSafetyNet2.pdf>, 22 Temmuz 2007

- Gilbert, Gary G.: **“Disclosure and Market Discipline: Issues and Evidence”**, Economic Review, Nov. 1983
- Goldsworthy, Brenton
Lewis, David
Shuetrim, Geoffery: **“APRA and the Financial System Inquiry”**, APRA Working Paper, No: 3, January 2000, (Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/RePEc/RePEcDocs/Archive/working_papers/wp0003.pdf, 14 Temmuz 2007
- Gorton, Gary: **“Bank Regulation When Banks and Banking Are Not the Same”**, Oxford Review and Economic Policy, Vol. 10, No. 4, 1994
- Graddy, Duane B.
Spencer, Austin H.
Brunsen, William H.: **Commercial Banking and Financial Services Industry**, Reston Pub. Co., 1985
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2002
- Güngör, Hasan: **Gelişmiş Ülkelerdeki Bankacılık Gözetim Sistemleri Işığında KKTC’deki Sistemin İncelenmesi ve İleriye Yönelik bir Modelin Geliştirilmesi”**, M.Ü.B.S.E., İstanbul, 1999

- Hahm, Joon-Ho: **Financial System Restructuring In Korea: The Crisis And Its Resolution**, Tokyo Club Foundation. Tokyo, Şubat 1998
- Hantke-Domas, M.: **“The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?”**, European Journal of Law and Economics, Volume 15, Number 2, March 2003
- IFAC: **“International Auditing Practices Statement 1006 Audits of the Financial Statements of Banks”**, International Auditing Practices Committee, 2001
- James, Christopher: **The Losses Realized in Bank Failures**”, The Journal of Finance, Vol. XLVI, No. 4, Sep. 1991
- Jeantet et Associés: **Banking – France (Organization of the Banking Sector), Foreign Bank Entry and European Harmonization**, 2001
- Kaplan, Hayrettin
Turhan, M. İbrahim: **“Sermaye Yeterliliği Yeterli mi?”**, Active Banka, Haziran-Temmuz, 1999
- Karacan, Ali İhsan: **Bankacılık ve Kriz**, Creative Yayıncılık, Aralık 2000

- Kareken, John H.
Wallace, Neil:
“Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler”,
Active Finans Dergisi, İstanbul, 2002
- Karluk, Rıdvan:
“Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial Equilibrium Exposition”, Journal of Business, Vol. 51, No. 3, 1978
- Kaufman, George G.:
Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, Ankara, 1997
- Kranke, Matthias:
“Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation”, Paper Presented on Public Regulation of Depository Institutions, Koç University, İstanbul, Turkey, Nov. 3, 1995
- Koçyiğit, Ali:
“Financial Market Regulation in Sweden”, Research Group on Equity Market Regulation, December 2005
- Lastra, Rosa Maria:
“Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme”, Standard Dergisi, 2004
- “Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme”**, Standard Dergisi, 512:74-76, 2004

- Lindgren, Carl-Johan
Garcia, Gillan
Saal, Matthew I.:
Bank Soundness and Macroeconomic Policy, IMF, 1996
- Miller, Roger LeRoy
VanHoose, David D.:
Modern Money and Banking, Mc Graw Hill Book Co. International Ed., 1993
- OECD:
Structural Adjustment and Economic Performance, 1987
- Özataç, Nesrin:
“KKTC Bankacılık Sisteminin Sermaye Yeterliliği Sorununun Gelişmiş Ülkeler ve Özellikle Avrupa Birliği Bankacılık Sistemi Işığında İrdelenmesi ve Bir Modelin Geliştirilmesi”, M.Ü.B.S.E., Doktora Tezi, İstanbul, 1999
- Pass, Christoper, Lowes, Bryan
Davies, Leslie:
Dictionary of Economics, Collins, Glasgow, 1988
- Peltzman, Sam:
“Toward a More General Theory of Regulation”, Journal of Law and Economics, Vol.19, No. 2, August 1976
- Posner, Richard A.:
“Theories of Economic Regulation”, Bell Journal of Economics, Vol. 5, No. 2, Autumn 1974
- Central Banking and Regulation**, Financial Markets Group, LSE, 1996
Putnam, Barron H.:

- Reisoğlu, Seza: **“Concepts of Financial Monitoring”**, Economic Review, Nov. 1983
- Reuter, Paul: **“Bankalar Kanununda 4491 sayılı Yasa İle Yapılan Başlıca Değişiklikler”**, 2000
- Seyidoğlu, Halil: **“THEMIS”**, Organisation Europeennes, Presses Universitaires de France, Paris, 1965
- Shiers, Alden F.: **Uluslararası Finans**, İstanbul, 2003
- Sinkey, Jr. Joseph F.: **“Deposit Insurance and Banking System Risk: Some Empirical Evidence”**, The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 34, No. 4, 1994
- Commercial Bank Financial Management In The Financial - Services Industry**, Macmillan Publishing Company, 4th Edition., 1992
- Identifying “Problem” Banks: How Do the Banking Authorities Measure A Bank’s Risk Exposure?”**, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 10, No. 2, May 1978
- Spong, Kenneth:

Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects, Federal Reserve Bank of Kansas City - Division of Bank Supervision and Structure, Second Edition, 1985

Stigler, George:

“The Theory of Economic Regulation”, Bell Journal of Economics, Vol. 2, No. 1, 1971

Symreng, Jarl:

Workshop On Insurance And Private Pensions In The Baltic States, Integrated Supervision, OECD, Tallinn, Estonya, Şubat 2002

Tan, Turgut:

Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1984

Tanus, Özgür:

Avrupa Birliği’nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 163, İstanbul, 2003

Tarlan, Selim,

Uluslararası Mali Kuruluşlar, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, No: 196, 1979

Tesal, Reşat D.:

Banka Hukuku Bilgisi, TBB Yayını No:74, 2003

- TMSF: **2004 Yılı Faaliyet Raporu**, TMSF Yayını, Ankara, 2005, (Çevrimiçi)...http://www.tmsf.org.tr/docs/rapor/yillik/tr/TMSF_FR2004.zip, 13 Temmuz.2007
- Tulay, Burçak
Erdönmez, Pelin Ataman: **Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar**, TBB, İstanbul, 1999
- Şenver, Bülent: **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, sayı 7, İstanbul, 2000
- White, J. Lawrence: **“On the International Harmonization of Bank Regulation”**, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 10, No. 4, 1996
- Williams, Marion V.: **Liberalizing a Regulated Banking System: The Caribbean Case**, Avebury, 1996

(Çevrimiçi) <http://www.apra.gov.au>

(Çevrimiçi) <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/upload/2001-Annual-Report.pdf>

(Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/speeches/98_09.cfm

(Çevrimiçi) http://www.apra.gov.au/speeches/99_02.cfm

(Çevrimiçi) <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/combanc061204.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/telechar/fba98184.pdf>

(Çevrimiçi) http://www.bddk.org.tr/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/115org_chart.pdf

(Çevrimiçi) <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>

(Çevrimiçi) <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>

(Çevrimiçi) <http://www.econlib.org/Library/Enc/PublicChoiceTheory.html>

(Çevrimiçi) <http://www.ekonomist.com.tr/apps/dictionary.app/dictionary.php/es.dict/BIS.htm>

(Çevrimiçi) http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/whoweare.pdf

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk>

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Aims/index.shtml>

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/History/index.shtml>

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/pdf/orgchart.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Media/Facts/index.shtml>

(Çevrimiçi) <http://www.fsa.gov.uk/pubs/press/2000/045.html>

(Çevrimiçi) <http://go.worldbank.org/8N7TEXPQL0>

(Çevrimiçi) <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Sohn-RTC-2002-E.ppt#13>

(Çevrimiçi) <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Sohn-RTC-2002-E.ppt#15>

(Çevrimiçi) http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/IFC_Governance

(Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>

(Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.kdic.or.kr/english/pds/KoreasFinancialSafetyNet2.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.occ.treas.gov/handbook/Audit.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/61/36/2067600.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00008-bf.htm>

(Çevrimiçi) <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrdarticlesofagreement.pdf>

(Çevrimiçi) <http://www.tbb.org.tr/turkce/tbbhakkinda/tanitim.htm>

(Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr>

(Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/kanun.html>

(Çevrimiçi) <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=12&lang=tr>

(Çevrimiçi) <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=14&lang=tr>

(Çevrimiçi) <http://www.treasury.gov.tr/teskilat.htm>

EKLER

EK 1: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Tarafından Yapılacak Denetime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU TARAFINDAN YAPILACAK DENETİME İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun görevi kapsamındaki kuruluşların yerinde denetim ve gözetimine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Yönetmelik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca yapılacak;

- a) Kanun hükümleri ile kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının denetimini,
- b) Kuruluşların gözetimi ve yerinde denetimini,
- c) Bankaların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin değerlendirilmesini,
- ç) Bankaların varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin, mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların analizini,
- d) Kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin tahlilini kapsar.

Dayanak

MADDE 3 – (1) Bu Yönetmelik 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 93 üncü ve 95 inci maddeleri ile 23/2/2006 tarihli ve 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanununun 27 nci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 4 – (1) Bu Yönetmelikte geçen,

- a) Banka: Mevduat bankaları ve katılım bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarını,
- b) Başkan: Kurul Başkanını,
- c) Başkan Yardımcısı: Yerinde denetim ve gözetimden sorumlu Başkan Yardımcısını,
- ç) Daire başkanı: Denetim Daire Başkanlarını,
- d) Denetim: Kanunun Kuruma verdiği yetkilerin meslek personeli tarafından kullanılması suretiyle kuruluşlarda gerçekleştirilen yerinde denetim ve gözetim faaliyetlerinin tamamını,
- e) Denetim döngüsü: Denetimin sürekliliğini sağlayan ve bir bütün olarak planlanmasından sonuçlanmasına kadar süren birbirini takip eden denetim süreçlerini,
- f) Denetim planı: Başkan tarafından onaylanan çalışma programları ve eklerini,
- g) Denetim süreçleri: Denetimin planlanması, fiilen yürütülmesi, inceleme sonuçlarının gerek görülmesi halinde kuruluşlarla paylaşılması ve nihayetlendirilmesine ilişkin süreçleri,
- ğ) Derecelendirme notu: Banka denetim süreci sonucunda verilecek olan derecelendirme notunu,
- h) Grup başkanı: Daire başkanına bağlı olan denetim grubu başkanını,
- ı) Kanun: 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanununu,
- i) Kurul: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunu,
- j) Kuruluş: Kurumun denetimine tabi kuruluşları,
- k) Kurum: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunu,
- l) Meslek personeli: Bankalar Yeminli Murakıp ve Yardımcıları, Bankacılık Uzman ve Yardımcıları, Hukuk Uzman ve Yardımcıları ile Bilişim Uzman ve Yardımcılarını, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Denetime Dair İlke ve Esaslar

Kurumun denetim yaklaşımı

MADDE 5 – (1) Kurum, denetimin etkinliğinin, sürekliliğinin, yeterliliğinin ve denetim kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması amacı ile risk odaklı bakış açısına sahip dinamik bir yaklaşımla denetim yapar. Risk odaklı denetim, denetimin kapsamının, yoğunluğunun, denetim kaynaklarının tahsisinin ve denetim faaliyetlerinin, her bir kuruluşun risk profili ile iç kontrol ve risk yönetim

sisteminin mevcudiyeti ve bunların yeterliliği esas alınarak şekillendirilmesini amaçlayan denetim yaklaşımıdır.

Denetlenenlerin sorumluluğu

MADDE 6 – (1) Kuruluşların denetimi sürecinde sorumluluk öncelikle ilgili kuruluşun yönetim kurulu ve yöneticilerine aittir. Bu çerçevede, kuruluşların faaliyetlerinin kapsamı, hacmi, büyüklüğü ve risk profili ve özkaynak kapasitesi ile uyumlu etkin bir iç denetim ve risk yönetim sistemi kurmalarından, söz konusu sistemlerin etkin bir şekilde işlemlerini sağlayacak ortamın oluşturulmasından, gerekli önlemlerin alınmasından, etkin bir gözetim sistemi kurulmasından ve karşı karşıya bulunulan risklerin etkin bir şekilde yönetilmesinden ilgili kuruluşun yönetim kurulu ve yöneticileri sorumludur.

(2) Denetime konu olan kurum, kuruluş, ilgili birim ve merciler, meslek personeli tarafından istenen tüm bilgi ve belgeleri ilk talepte istenen şekil ve sürede vermek ve tetkik edilmesine yardımcı olmak zorundadırlar. Denetime tabi olanlar, meslek personeli tarafından sorulan sözlü ve yazılı soruları da öngörülen sürelerde gecikmeden cevaplandırmakla yükümlüdürler.

(3) Yapılan denetim, inceleme ve soruşturmalar, ilgili kuruluş, gerçek ve diğer tüzel kişiler tarafından beyan edilen mali tablolar ile diğer bilgi ve belgeler üzerinden gerçekleştirilir. Mali tablolar ile sunulan diğer bilgi ve belgeler ilgili kuruluşun sorumluluğundadır.

(4) Meslek personeli tarafından gerçekleştirilen incelemeler sırasında talep edilmesi halinde kuruluşlar tarafından iç kontrol, risk yönetimi, iç denetim ve bilgi yönetim sistemlerinde çalışanların görevlendirilmesi de dâhil olmak üzere her türlü destek sağlanır.

(5) Denetime konu olan kurum, kuruluş, ilgili birim ve merciler, denetimin gereklerine uygun biçimde yürütülebilmesi için, meslek personeline denetim görevleri süresince uygun ve sabit bir yer ile gerekli araç ve gereçleri ve teknolojik hizmetlerin gerektirdiği alt yapıyı sağlamak zorundadırlar.

Kalite güvence sistemi

MADDE 7 – (1) Kalite güvence sistemi, denetimde yer alan tüm süreçleri kapsayan ve Kurumun denetimden beklenen amaçlara ulaşması yönünde, denetimlerde kalitenin sürekli olarak artırılmasını, tutarlılığı, raporların asgari bir standartta düzenlenmesini ve denetim standartlarının sürekli geliştirilmesini sağlayan bir sistemdir.

(2) Kurum, denetim sistemi ve ürünlerinin uluslar arası kabul gören ilke ve standartlara uyumunu kalite güvence sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirir ve bunların beşer yıllık dönemler itibarıyla bağımsız bir analize tabi tutulmasını sağlar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Denetim Organizasyonu ve Türleri

Denetimin yapılması

MADDE 8 – (1) Denetime ilişkin olarak Kanunda Kuruma verilen görev ve yetkiler ilgisine göre; Kurul, Başkanlık, başkan yardımcılığı, daire başkanlıkları ve bunlara bağlı olarak görev yapan grup başkanları ile geçici ve/veya sürekli olarak denetim ekiplerinde görevlendirilen meslek personeli aracılığı ile icra edilir.

(2) İhtiyaç duyulması halinde Kurum dışından danışmanlık hizmeti de dahil olmak üzere bilgi, ekipman ve teknik destek sağlanabilir.

(3) Başkan yardımcılığı altında örgütlenen denetim faaliyetleri, bu Başkan Yardımcısı ile buna bağlı Denetim Daire Başkanlıkları ve bu daire başkanlıkları içerisinde oluşturulacak yeterli sayıdaki denetim grupları ve ekiplerince yürütülür.

(4) Denetim Dairelerinin sorumlu olacakları kuruluşlar ve bu dairelerde çalışacak meslek personeli, Başkan Yardımcısının önerisi ve Başkan onayı ile belirlenir. İş yoğunluğu dolayısıyla oluşabilecek personel ihtiyacının giderilmesi amacıyla meslek personeli geçici olarak diğer bir Denetim Dairesinin görev alanına giren kuruluşlarla ilgili incelemelerde görevlendirilebilir.

Kurum denetim komitesi

MADDE 9 – (1) Kurum Denetim Komitesi, Kurum Başkanı, uygulama faaliyetlerinden sorumlu Başkan Yardımcısı ve denetim faaliyetlerinden sorumlu Başkan Yardımcısından oluşur. Komitenin temel görevi, denetimin ve denetim sonuçlarının etkili bir şekilde uygulanması amacıyla denetim ve uygulama birimleri arasındaki koordinasyonu sağlamaktır.

(2) Komite, Başkanın talebi üzerine toplanır ve Komitenin sekreteryası denetimden sorumlu başkan yardımcılığı tarafından yürütülür.

Denetim planı

MADDE 10 – (1) Denetim planları grup başkanları tarafından hazırlandıktan sonra, ilgili daire başkanları tarafından değerlendirilerek, Başkan Yardımcısının uygun görüşü ile Başkan onayına

sunulur. Bu kapsamda bankaların risk profilleri dikkate alınarak oluşturulacak denetim planında; risk analizleri yapılması, mali bünye ve mevzuat incelemesi yürütülmesi ve ayrıca özel amaçlı denetim yapılmasına ilişkin hususlardan uygun olanlara yer verilir. Banka dışı kuruluşlara ilişkin olarak yapılacak olan denetimler de denetim planında yer alır. Denetim planında kuruluş bazında, önceki denetim sonuçları, mevcut risk değerlendirmesi bulguları ve diğer hususlar dahilinde denetim sürecinde gözetim ve/veya yerinde denetimin kapsamı ve düzeyi belirlenir. Meslek personelinin uzmanlığına bağlı olarak ifa edeceği görevler ile bu personelin kuruluşlarda yürütecekleri denetim görevleri, planlanan görev süreleri ve görev sıralamaları da denetim planında belirtilir.

(2) Denetim planlarının kapsamının ve içeriğinin somut olması; denetlenen kuruluşla ilgili hususları içermesi esastır. Denetim planının denetim döngüsü boyunca; değişikliğe tabi tutulmadan uygulanması esas olmakla birlikte gerekli görülmesi halinde revize edilebilir. Denetim planındaki değişiklikler Başkanın yetki devretmesi halinde Başkan Yardımcısı tarafından da onaylanabilir. Denetim sürecine ve denetimin uygulanmasına ilişkin hususlar denetim rehberleri ile belirlenir.

Denetim daireleri

MADDE 11 – (1) Denetim faaliyetleri başkan yardımcılığı altında yer alan Denetim Daire Başkanlıkları tarafından yerine getirilir.

(2) Daire başkanları,

a) Denetim gruplarının ve ekiplerinin oluşturulmasına, grup başkanlarının belirlenmesine ve bunlarda yapılacak değişikliklere ilişkin önerilerin Başkan Yardımcısının uygun görüşüyle Başkana sunulması,

b) Sorumlu olduğu kuruluşların denetim planlarının değerlendirilmesi ve başkan yardımcılığına sunulması,

c) Denetim faaliyetlerinin bu planlara uygun olarak yürütülmesi,

ç) Kuruluşlarla ve bu kuruluşlara hizmet veren kurumlarla resmi toplantıların düzenlenmesinin organize edilmesi,

d) Denetim ürünlerinin değerlendirilmesi ve Kurumun ilgili birimlerine iletmek üzere başkan yardımcılığına sunulması,

e) Gerekli görülen hallerde Kurumun ilgili birimleri ile toplantılar düzenlenmesi,

f) Başkan ve başkan yardımcılığı tarafından verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi ile sorumludur.

(3) Başkan yardımcılığı ve daire başkanlıklarının idari ve sekreteryaya hizmetleri, idari personel eliyle yürütülür. Daire başkanlarına yardımcı olmak üzere ihtiyaç duyulan sayıda meslek personeli Başkan onayı ile daire başkanlığı emrinde görevlendirilebilir.

Denetim grupları

MADDE 12 – (1) Denetim grupları, Bankalar Yeminli Murakıp ve Yardımcıları ile Bankacılık Uzman ve Yardımcılarından oluşur. Her bir denetim grubu içerisinde, denetime ilişkin işlerde koordinasyonu ve işlerin yürütülmesini sağlamak üzere en az beş yıl yerinde denetim tecrübesine sahip meslek personeli arasından Başkan onayı ile grup başkanı görevlendirilir.

(2) Grup başkanı aynı kuruluşlardan en fazla üç yıl süre ile sorumlu olacak şekilde görevlendirilebilir. Grup başkanları görev süreleri zarfında ilgili görevlerini yürütmek, ekipte yer alan meslek personeli arasında koordinasyonu sağlamakla yükümlüdür. Grup başkanlarının görevden alınmaları veya görevli oldukları grup başkanlıklarının değiştirilmesi daire başkanının önerisi, Başkan Yardımcısının uygun görüşü ve Başkanın onayı ile yapılır.

(3) Her bir denetim grubu sorumluluğundaki kuruluşların denetimini, meslek personeli arasından grup başkanının altında oluşturulacak yeterli sayıdaki denetim ekipleri eliyle yerine getirir. Denetim grubu, yapılan denetimle ilgili olmak koşuluyla, sorumluluğunda olup olmamasına bakılmaksızın kuruluşlar, gerçek ve tüzel kişiler nezdinde inceleme yapmaya ve her türlü bilgi ve belge istemeye yetkilidir.

(4) Grup başkanının izin, hastalık, yurt içi ve yurtdışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hallerde, denetim ekibinde yer alan ve denetim tecrübesi itibarıyla en kıdemli meslek personeli bu iş bölümü ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

Denetim ekipleri

MADDE 13 – (1) Grup başkanı, sorumluluğundaki kuruluşların denetimini Başkan onayı ile oluşturulacak ve kuruluşlar bazında görev yapacak denetim ekipleri eliyle yürütür. Denetim grubu içerisinde yer alan Bankalar Yeminli Murakıp ve Yardımcıları ile Bankacılık Uzman ve Yardımcıları denetim ekiplerinin sürekli üyeleridir. Gerek duyulması halinde Başkan Yardımcısının önerisi ve Başkan onayı ile yeterli sayıda Bilişim Uzman ve Yardımcısı ile Hukuk Uzman ve Yardımcısı da denetim ekibinde görevlendirilebilir.

(2) M nhasıran kuruluşların bilgi sistemlerinin yeterliliğinin ve güvenilirliğinin denetlenmesine ilişkin olarak, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığının teklifi ve ilgili başkan yardımcılığının  nerisi  zerine Başkan onayı ile Bilişim Uzman ve Yardımcılarından oluşan müstakil denetim ekipleri oluşturulur. Bu ekiplerin çalışma esas ve usulleri ile icra edecekleri denetim süreçleri Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından yapılacak düzenlemelerle belirlenir. Bu ekipler Başkanca uygun görülecek rehberler ve denetim planı doğrultusunda bu kuruluşların bilgi sistemlerinin denetimini yapar veya bunların denetimine ilişkin sürece katılır. Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan denetim planları ilgili Başkan Yardımcısının  nerisi  zerine Başkan onayı ile yürürlüğü girer.

(3) Hukuk İşleri Daire Başkanlığının  nerisi üzerine görev alanına giren hususların denetimine yönelik olarak, Başkan onayı ile Hukuk Uzman ve Yardımcılarından oluşan müstakil denetim ekipleri oluşturulur. Bu ekiplerce gerçekleştirilecek denetim süreçleri ve bunların çalışma esas ve usulleri Hukuk İşleri Daire Başkanlığı tarafından yapılacak düzenlemelerle belirlenir. Bu ekipler Başkanca uygun görülecek rehberler ve denetim planı doğrultusunda bu kuruluşlarda görev kapsamı ile ilgili konularda denetim yapar veya bunların denetimine ilişkin sürece katılır. Hukuk İşleri Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan denetim planları Başkan onayı ile yürürlüğü girer.

(4) Başkan onayı ile gerek görülen hallerde denetim daireleri ve diğ r dairelerde görev yapan meslek personelinden ortak denetim, inceleme, soruşturma, proje ve/veya diğ r çalışma ekipleri oluşturulabilir. Başkan tarafından denetim teknikleri paralelinde, risk modellerinin denetlenmesi ve risk analizlerinin incelenmesi, bankacılık konuları ile muhasebe standartlarında uzmanlaşma sağlanması amacıyla ekipler tesis edilebilir.

(5) Denetim ekiplerinin oluşturulmasında imk nlar ölçüsünde meslek personelinin mesleki gelişimi ve yeterliliğı g  z önünde bulundurulur. Meslek personeli azami iki yılda bir gruplar arasında, uygun görülecek sürelerde ise denetim daireleri arasında Başkan Onayı ile rotasyona tabi tutulur.

Denetim türleri

MADDE 14 – (1) Kurum denetim sistemi, yerinde denetim ve gözetim adı altında birbirini tamamlayan ve destekleyen iki temel faaliyetten oluşur.

a) Yerinde denetim;

- 1) Bankaların varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, k r ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin, mali bünyeyi etkileyen diğ r tüm unsurların analizi,
- 2) Risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerinin yeterliliğinin ve etkinliğinin incelenmesi,
- 3) Risk değerlendirmesinin yapılması ve risk profilinin belirlenmesi,
- 4) Mali tablo ve kayıtların muhasebe ilke ve standartlarına uygunluğunun denetlenmesi,
- 5) Faaliyetlerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümleri ile bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğ r kanunlarda yer alan hükümlere uygunluğunun denetlenmesi,
- 6) Bilgi sistemlerinin yeterliliğinin ve güvenilirliğinin analizi,
- 7)  zellik arz eden faaliyetlere ilişkin konuların incelenmesi,
- 8) Finansal holding kuruluşu ve/veya banka bağlı ortaklık ve birlikte kontrol edilen ortaklıklarının konsolide denetimi,
- 9) Kurumsal yönetim kalitesinin değerlendirilmesi,
- 10) Kuruluşlara hizmet sağlayan gerçek ve tüzel kişilerin verdikleri hizmet ile sınırlı olmak üzere, faaliyetlerinin denetlenmesi ve diğ r yerinde denetim faaliyetlerinden oluşur.

b) Gözetim;

- 1) Stres testleri ve senaryo analizleri,
- 2) Mali yapı ve performanstaki değişim sürecinin periyodik raporlamalar vasıtası ile izlenmesi ve değerlendirilmesi,
- 3) Bir  nceki yerinde denetim sonuçları ve güncel veriler kullanılarak, derecelendirme notlarının gelişiminin takibi,
- 4) Erken uyarı sistemleri aracılığıyla mali yapı ve performanstaki değişimin zamanında algılanmasının sağlanması,
- 5) Sektör ve kuruluş bazında finansal gelişmelerin takip ve tahlili,
- 6) Kuruluş raporlamaları üzerinden tespit edilen mevzuata aykırılıkların ve raporlama hatalarının grup başkanlarına iletilmesi,
- 7) Mevzuata uygunluk analizi ve diğ r gözetim faaliyetlerinden oluşur.

Denetim döngüsü

MADDE 15 – (1) Kurum tarafından yürütülecek denetim, döngüsel olarak birbirini takip ve tekrar eden bağımsız süreçlerden oluşur. Denetim döngüsünde yer alan dinamik süreçler her bir banka bazında bankanın risk profiline, büyüklüğüne, faaliyetlerinin çeşitlilik ve karmaşıklık düzeyine göre

farklılık arz edebilir. Denetim döngüsünde yer alan ve aşağıda verilen süreçler, grup başkanları ve denetim ekipleri tarafından icra edilir.

a) Gözetim Süreci: Denetim döngüsünde gözetim fonksiyonu denetim ekiplerinde görevlendirilen meslek personeli tarafından icra edilir. Gözetim faaliyetleri kuruluşlar nezdinde denetim döngüsünün her bir sürecinde sürekli olarak yürütülür.

b) Risk Değerlendirmesinin Yapılması ve Risk Profiline Çıkarılması: Bu süreçte ilgili bankanın yöneticileri ile başlangıç toplantıları yapılması, gözetim verilerinin değerlendirilmesi ve diğer analiz teknikleri çerçevesinde, sonraki süreçlere esas teşkil eden çalışmalar yapılır. Bu süreçle ilişkin inceleme yöntemi ve esasları risk değerlendirmesine ilişkin rehberlerde açıklanır.

c) Denetim Planının Hazırlanması: Denetim planları bu Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanır.

ç) Yerinde Denetim Süreci: Denetim planında öngörülmesi ya da denetim döngüsünün herhangi bir aşamasında ihtiyaç duyulması halinde kuruluşlar nezdinde yürütülecek yerinde denetim faaliyetlerini içerir.

d) Sonuç Toplantısı: Denetim sonuçları kuruluş yönetimi ile yapılacak olan sonuç toplantısında paylaşılır.

e) Denetim Sonuçları: Denetim banka risk seviyesini gösteren derecelendirme notunun tayin edilmesi ve denetim raporları ile diğer değerlendirmelerin hazırlanması ile sonuçlandırılır.

f) Denetim Sonuçlarının Uygulanması: Denetim sonuçlarının Kurum bünyesinde ilgili birimlere iletilmesi, Kurul ve ilgili birimlerce uygun görülmesi halinde gerekli işlemlerin tesis edilmesi sağlanır.

(2) Denetim planında öngörülmüş olması halinde; yukarıda açıklanan denetim döngüsü süreçlerinin tümü bankalar yönünden; birinci fıkranın (a), (c), (ç) ve (f) bentlerinde belirtilen süreçler ise banka dışı kuruluşlar için uygulanır.

İhbar, şikâyet ve diğer incelemeler

MADDE 16 – (1) 1/11/1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına

Dair Kanuna uygun olarak Kuruma intikal etmiş ihbar ve şikâyetler öncelikle Hukuk İşleri Daire Başkanlığı tarafından değerlendirilip sonuçlandırılır.

(2) İhbar ve şikâyetler ile diğer incelemelerin sonuçlandırılması amacıyla bu Yönetmeliğin 13 üncü maddesi uyarınca Denetim Daireleri ve konu ile ilgili diğer dairelerde görevli meslek personelinin ayrı ayrı ya da birlikte denetim ekipleri kurulabilir. Bu ekiplerde görevlendirilen Ekip başkanı denetim grup başkanlarının görev ve yetkilerini haizdir.

(3) Bu madde kapsamında yapılan incelemelerin sonuçları ekip başkanının bağlı bulunduğu daireye iletilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Denetim Sonuçları

Denetim ürünleri

MADDE 17 – (1) Yapılan denetimler denetimin mahiyetine bağlı olarak rapor, mütalaa, yazı veya bilgi notu hazırlanmak suretiyle sonuçlandırılır.

(2) Denetim sürecinde veri toplama ve toplanan verilerin değerlendirilmesine yönelik olarak kullanılan yöntem ve süreçler ile rapor türleri, bunlara ilişkin esas ve usuller başkan yardımcılığınca hazırlanıp Başkan tarafından onaylanan denetim rehberleri ile belirlenir.

(3) Denetim sonucunda tespit edilen hususlar, gerçekleştirilecek olan sonuç toplantısında grup başkanı koordinatörlüğünde ilgili kuruluşun yönetimi ile paylaşılır ve konuyla ilgili görüşleri alınarak rapora nihai şekli verilir. Kuruluş ile paylaşılmasının sakıncalı olabileceği düşünülen denetim sonuçları için görüş alınmayabilir.

(4) Raporların düzenlenmesinde; denetim döngüsü, denetim planı ve denetim rehberleri ile ihtiyaca göre hazırlanan diğer rehber, uygulama talimatları ve alt düzenlemeler dikkate alınır. Düzenlenen raporlar sevk yazısı ekinde daire başkanlığına iletilir. Daire başkanlığına iletilen denetim sonuçları başkan yardımcılığı tarafından bilgi edinilmesi ve/veya gereği için Kurumun ilgili birimlerine, diğer kurum veya mercilere gönderilir. Uygulamanın sonuçlarından başkan yardımcılığına bilgi verilmesi esastır.

(5) Ekiplerdeki meslek personelinin kendi aralarında farklı görüşlere sahip olması durumunda muhalif görüşte olan meslek personeli tarafından raporlara muhalefet şerhi konulur.

Denetim ürünlerindeki hata ve noksanlıkların giderilmesi

MADDE 18 – (1) Daire başkanlığına gönderilen denetim ürünleri daire başkanlığınca incelenir. Bu incelemede; denetim ürünlerinin hatasız olması, rehberlere uygun olması, içerdiği görüşlerin mevzuata uygunluğu, hukuki tutarlılığı gibi hususların varlığı araştırılır. Denetim rehberlerine ve mevzuata

uygun tanzim edilmemiş olan veya hata ve noksanlıkları bulunan denetim ürünleri, bunların giderilmesini teminen ilgili meslek personeline iade edilir.

(2) İlgili meslek personeli, saptanan hata ve noksanlıklar ile denetim ürününün iadesini gerektiren diğer hususları en kısa sürede düzelterek usulüne uygun olarak daire başkanlığına gönderir.

Danışma komisyonu

MADDE 19 – (1) Denetim ekiplerindeki meslek personelinin kendi arasında, denetim ekipleri ile grup başkanı arasında veya denetim grupları ile daire başkanlığı arasındaki görüş ayrılıkları, gerek duyulması halinde ilgili daire başkanının önerisi ile Başkan Yardımcısı tarafından teşkil edilecek Danışma Komisyonu vasıtasıyla giderilir. Ortaya çıkan veya çıkabilecek diğer sorunların çözümüne yönelik olarak da Danışma Komisyonu kurulabilir. Görüş ayrılıklarının daire başkanlığı ile başkan yardımcılığı arasında olması durumunda ise ihtilaf Kurum Denetim Komitesi tarafından sonuçlandırılır. Danışma Komisyonu ve Kurum Denetim Komitesinin gerekçeli kararları ilgili başkan yardımcılığını, daireyi ve denetim ekibini bağlayıcı niteliktedir.

(2) Danışma Komisyonları asgari üç kişiden ve yarıdan fazlası grup başkanlarından, kalanı da asgari beş yıllık kıdemi haiz denetimden sorumlu meslek personelinin oluşturulur. Danışma Komisyonuna kimin başkanlık edeceği başkan yardımcılığı tarafından belirlenmemiş ise üyeler arasından en kıdemli grup başkanı Danışma Komisyonuna başkanlık eder.

Denetim sonuçlarında yeknesaklığın sağlanması

MADDE 20 – (1) Uygulamada yeknesaklık sağlanması ve oluşabilecek hukuki ihtilaflar karşısında uygulamanın sağlıklı delil ve tespitlere dayandırılması bakımından Kurum denetimleri sonucunda kanuni kovuşturmayı gerektiren fiillerin tespiti durumunda gerek görülmesi halinde Hukuk İşleri Dairesinin de görüşü alınarak ilgili rapor içerisinde bu fiillerden sorumlu olduğu düşünülen şahısların bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürüp düşürmediklerine ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Alt düzenlemeler

MADDE 21 – (1) Bu Yönetmelik ile düzenlenmiş olan hususlarda gerekli görülen hallerde, 28/12/2005 tarihli ve 2005/9859 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliğinde belirlenmiş olan yetki çerçevesinde ilgili birimler tarafından Başkanın onayı ile yürürlüğe girecek olan alt düzenlemeler yapılabilir.

Kalite güvence sisteminin ilk uygulaması

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin 7 nci maddesi hükmünün ilk uygulama dönemine Kurul tarafından karar verilir.

Yürürlük

MADDE 22 – (1) Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 23 – (1) Bu Yönetmelik hükümlerini Kurum Başkanı yürütür.

EK 2: Ülkemizde Kapatılmış Olan Bankalar

EK 2A: Kapalı Olan Kamusal Sermayeli Bankalar

Kamusal Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Ankara Halk Sandığı	1938	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
Anadolu Bankası	1962	Özel banka olarak kurulmuş, 1985'te statüsü değişmiş, 1988'de Emlak Kredi Bankası ile birleşmiştir.
İstanbul Emniyet Sandığı	1868	1907'de Ziraat Bankası'na bağlanmış, 1984 den itibaren de anılan bankanın bünyesine alınmıştır
İstanbul Halk Sandığı	1936	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
İzmir Halk Sandığı	1957	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
Türkiye Emlak Bankası	1926	1926'da Emlak ve Eytam Bankası olarak kurulmuş, 1964'de Türkiye Emlak Kredi Bankası adını almıştır. 1988'de Anadolu Bankası ile birleşerek Emlak Bankası ünvanını almış, 2001 yılında Ziraat Bankası'na devredilmiştir.

EK 2B: Kapalı Olan Özel Sermayeli Bankalar

Özel Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Bank Kapital Türk	1986	1986'da yabancı sermaye ile kurulan "Bank Indosuez" 1990 yılında "Bank Indosuez Türk " adını almıştır. Bankanın grubu da değişerek Türkiye'de Şube Açan Yabancı Bankalar grubundan Türkiye'de Kurulmuş Yabancı Bankalar grubuna geçmiştir. "Bank Indosuez Türk" unvanı 8.11.1993 tarihinde Eurotürk Bank, 22.06.1995 tarihinde "Bank Kapital Türk" olarak değişmiştir. Bank Kapital Türk 27 Ekim 2000 tarihinde TMSF'ye devredilmiş, 18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Birleşik Türk Körfez Bankası	1988	Birleşik Türk Körfez Bankası 7 Temmuz 1995 tarihinde Türkiye'de kurulmuş yabancı bankalar grubundan özel sermayeli ticaret bankaları grubuna geçmiş, 29 Ağustos 2001 tarihinde ise Osmanlı Bankası'na devredilmiştir
Demirbank	1953	6 Aralık 2000 tarihinde TMSF'ye, 2001 yılında HSBC Bank'a devredilmiştir.
Denizcilik Bankası	1952	1952'de kamusal sermayeli banka olarak kurulmuş, 1992'de Emlak Kredi Bankası ile birleşmiştir.
Fiba Bank	1985	Chemical Mitsui Bank olarak kurulmuş, 1989'da ismi Türk Mitsui Bank olarak değişmiştir. 1991'de Türk Sakura Bank adını almış, 1999 yılında tamamı Türk ortağa satılmasının ardından özel sermayeli ticaret bankaları grubuna dahil edilmiştir. Bankanın ismi 2000 yılında Fiba Bank olarak değişmiştir.BDDK kararı ile; Fiba Bank Finans Bank'a devredilmiştir. Söz konusu Bankanın devre dair genel kurul kararlarının tescil edilmesiyle ilgili mevzuat uyarınca tüm hak ve borçları ile mevduatı Finans Bank'a intikal etmiş, tüzel kişiliği Ticaret Sicilinden kaldırılarak sona ermiştir.
Efesbank Limited Şirketi	1932	Mahalli banka iken 1962'de statüsü değişmiş, 1972'de tasfiye olmuştur.
Egebank	1928	1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.
Eskişehir Bankası	1926	1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Etibank çatısı altında birleşmiştir.
Etibank	1935	Kamusal sermaye ile kurulmuş, 1997'de özelleştirilmiş, 2000 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra 5 Nisan 2002 tarihinde Tasfiye halinde Etibank'ın tasfiyesinin kaldırılmasına ve bankanın tüm aktif ve pasifleriyle Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Hisarbank	1910	"Terakki Servet Osmaniyesi" unvanı ile mahalli bir banka olarak kurulmuş, daha sonra 1926'da "Afyon Terakki Servet Bankası" olarak isim değiştirmiştir. 1975'te statüsü ve 1979'da ismi tekrar değişerek "Hisarbank"ünvanını almıştır. 1983'te Ziraat Bankası'na devredilmiştir.

İktisat Bankası	1927	"Denizli İktisat Bankası" adıyla mahalli bir banka olarak kurulmuş, 1971'de statüsü ve 1980'de ismi "İktisat Bankası " olarak değişmiştir. 2001 yılında önce TMSF'ye devredilmiş, daha sonra aynı yıl içinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra, Bayındırбанк bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Interbank	1888	Yabancı sermaye ile Selanik Bankası adıyla kurulmuş, 1969'da ismi Uluslararası Ticaret Bankası olmuş ve 1978'de statüsü değişmiştir. 1990'da Interbank adını almış, 1999'da TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Etibank çatısı altında birleştirilmiş ve kapanmıştır.
İşçi Kredi Bankası	1954	Mahalli banka iken 1964'te statüsü değişmiştir. 1983'te bankanın yönetim ve denetimi hissedarlarından olan Türkiye İş Bankası'na devredilmiş, Bakanlar Kurulu Kararı ile bankacılık işlemleri ve mevduat kabul yetkisi kaldırılmıştır.
İstanbul Bankası	1953	Bakanlar Kurulu Kararı ile tüm aktif ve pasifleri ile Ziraat Bankası'na devredilmiştir.
Kentbank	1992	1992'de "Türkiye Konut Endüstri ve Ticaret Bankası" adıyla kurulmuş, 1994 tarihinde "Kentbank " olarak değişmiş, 2001 yılında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş, aynı yıl içinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra Bayındırбанк bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Maden Kredi Bankası	1957	Mahalli banka iken 1962'de statüsü değişmiş, 1973'te tasfiye olmuştur.
Marmara Bankası	1987	"Netbank " adıyla kurulmuş, 1991'de ismi "Marmara Bankası" olarak değişmiş, 1994'te bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak Türkiye İş Bankası tarafından tasfiye edilmiştir.
Milli Aydın Bankası	1913	2001 yılında TMSF'ye devredilmiş, aynı yıl içinde Danıştay 10. Dairesi yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Daha sonra, Milli Aydın Bankası; Denizbank'a tüm hak alacak, borç ve yükümlülükleri ile devir olmuş, tüzel kişiliği 27 Aralık 2002 tarihinde İzmir Ticaret Sicil Memurluğuna tescil ettirilerek sona ermiştir.
Ortadoğu İktisat Bankası	1929	Mahalli banka olarak Elazığ İktisat Bankası adıyla kurulmuş, 1974'de statüsü ve 1980'de ismi değişmiştir. 1983'te Ziraat Bankası'na devredilerek tasfiye edilmiştir.
Pamukbank	1955	19.06.2002 tarihinde TMSF'ye devredilmiştir. 12.11.2004 tarihinde Pamukbank'ın Halk Bankası'na fiili devir işlemleri gerçekleştirilmiştir.
Raybank	1956	1964'te tasfiye olmuştur.
Sümerbank	1933	1993'de Sümerbank Holding A.Ş'nin bankacılık birimi bu şirketten ayrılarak "Sümerbank A.O" ünvanını almıştır. "Sümerbank A.O", 1995 tarihinde özelleştirilerek "Sümerbank A.Ş" ünvanını almıştır, 1999 tarihinde TMSF'ye devredilmiş, 11.01.2002 tarihinde Oyak Bank A.Ş'ye devredilerek kapatılmıştır
Toprakbank	1992	27 Eylül 2002 tarih ve 24889 sayılı RG'de yayınlanan BDDK kararı ile Toprakbank A.Ş., Bayındırбанк A.Ş bünyesinde 30 Eylül 2002 tarihi itibarıyla devren birleştirilmiş ve aynı tarih itibarıyla bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme

		izni kaldırılmıştır.
Tutum Bankası	1948	1963'de tasfiye olmuştur.
Türk Ticaret Bankası	1913	1913'de "Adapazarı İslam Ticaret Bankası" adıyla kurulmuştur. 1937 yılında unvanı "Türk Ticaret Bankası A.Ş." olarak değişmiştir. 1997 yılında TMSF'ye devredilmiş, 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır. Danıştay'a açılan dava neticesinde BDDK'nın bu kararının yürütülmesinin durdurulmasına 28 Eylül 2001 tarihinde karar verilmiştir. Türk Ticaret Bankası A.Ş., Olağanüstü Genel Kurulu 09.08.2002 tarihinde toplanmış ve bankanın tasfiyesine ve tasfiyenin Türk Ticaret Kanunu'nun infisah ve tasfiyeye ilişkin hükümleri ile 4389 sayılı BankK.'ın 18. maddesi kapsamında gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.
Türkiye Bağcılar Bankası	1917	"Manisa Bağcılar Bankası" olarak kurulmuş, 1982'de ismi "Türkiye Bağcılar Bankası" olarak değişmiş, 1984'de tasfiye edilmiştir.
Türkiye İmar Bankası	1928	4.7.2003 tarih ve 25158 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan BDDK'nın, 3.7.2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile Türkiye İmar Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14/3. fıkrası uyarınca kaldırılmıştır.
Türkiye İthalat ve İhracat Bankası	1984	1994'te bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak Emlak Bankası'na tasfiye edilmiştir.
Türkiye Kredi Bankası	1948	1966'da tasfiye olmuştur.
Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası	1988	Bankacılık işlemleri yapma izni 1994'te kaldırılarak Türkiye İş Bankası tarafından tasfiye edilmiştir.
Türkiye Tütüncüler Bankası(Yaşarbank)	1924	1924'de Akhisar Tütüncüler Bankası adıyla kurulmuş, 1954'de Türkiye Tütüncüler Bankası adını almış, 1996'da ismi bir kere daha değişerek Türkiye Tütüncüler Bankası Yaşarbank A.Ş. şekline ulaşmıştır. 1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir.18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Ulusal Bank	1985	1985'de Saudi American Bank adıyla kurulmuş, 1997'de ismi "Ulusal Bank " olarak değişmiştir, 28.02.2001'de TMSF'ye devredilmiş, 20.05.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Yurt Ticaret ve Kredi Bankası (Yurtbank)	1993	1993'de Eurocredit Türk Fransız Ticaret Bankası A.Ş. adıyla kurulmuş, 1994'te ismi Yurt Ticaret ve Kredi Bankası olarak değişmiş, 1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.

EK 2C: Kapalı Olan Mahalli Bankalar

Mahalli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Adapazarı Emniyet Bankası	1919	1919'da Emniyet Bankası Komandit Şirketi adıyla kurulmuş, 1928 yılında Adapazarı Emniyet Bankası adını almış, 1971'de tasfiye edilmiştir.
Akşehir Bankası	1916	1916'da 50 yıllığına kurulmuş, 1966'da Genel Kurul kararı ile kendi isteğiyle faaliyetine son vermiştir.
Lüleburgaz Birlik Ticaret Bankası	1929	1964'te tasfiye kararı almıştır.
Sağlık Bankası	1928	1928'de Şarkikaraağaç Bankası adıyla kurulmuş, 1962'de isim değiştirmiş, 1975'te tasfiye edilmiştir.

EK 2D: Kapalı Olan Yabancı Sermayeli Bankalar

Yabancı Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Banca Commerciale Italiana	1919	1977'de Banka Yönetim Kurulu'nun kararı ile tasfiye yoluna gitmiştir.
Bank of Credit and Commerce International	1982	1990'da tasfiye edilmiştir.
Credit Lyonnais Turkey	1987	18 Mart 2004 Credit Agricole Indosuez Türk Bankasına devredilmiştir.
Credit Suisse First Boston	1998	Credit Suisse First Boston Türkiye İstanbul Merkez Şubesi, "BDDK'nın 11.09.2003 tarih ve 1127 sayılı Kararı ile 4389 sayılı Bankalar Kanununun 18/2. fıkrası uyarınca" tasfiye sürecine girmiştir. Şubenin tasfiyesinin tesciline ilişkin işlemler 2 aylık sürenin sonu olan 1 Aralık 2003 tarihinde Sicil Memurluğu nezdinde gerçekleştirilmiştir.
ING Bank	1997	BDDK'nın kararı ile ING Bank'ın tasfiye işlemlerine başlaması onaylanmıştır. Söz konusu 30 Haziran 2003 itibarıyla mevduat kabul etmeyecek ve bankacılık işlemlerinde bulunmamak üzere tasfiyesine başlamıştır.
Kıbrıs Kredi Bankası	1989	2000 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır.
Morgan Guaranty Trust	1999	"Morgan Guaranty Trust Company of New York" şirketinin "The Chase Manhattan Bank"a katılması suretiyle 10 Kasım 2001 tarihi itibarıyla birleşmişlerdir.
Osmanlı Bankası	1863	1863'de "Bank-ı Osmanii Şahane (Ottoman Bank)"adıylakurulmuş, 1923'de "Osmanlı Bankası " adını almış, 11.12.2001 tarihinde Türkiye Garanti Bankası'na devredilmiştir.
Rabobank Nederland	1998	02.4.2002 tarihinde tasfiyesine karar verilmiştir.

EK 2E: Kapalı Olan Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar

Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Atlas Yatırım Bankası	1999	"Süzer Yatırım Bankası " adıyla kurulmuş, 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Birleşik Yatırım Bankası	1989	1999'da bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Okan Yatırım Bankası	1998	2001 yılında bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak tasfiye halinde anonim şirkete dönüşmüştür.
Park Yatırım Bankası	1992	6 Aralık 2000 tarihinde bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Sınai Yatırım Bankası	1963	1963'de "Sınai Yatırım ve Bankası A.O" adıyla kurulmuş, 1964 yılında statüsü değişmiştir. 1997'de adı "Sınai Yatırım Bankası A.Ş" olmuş, 2002 yılında "Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş" ile birleşmiştir.
Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası	1989	BDDK'nın 18.10.2001 tarih ve 489 sayılı kararı ile "Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası A.Ş."nin tüzel kişiliği Bank Ekspres A.Ş'ye devri sebebiyle sona ermiş ve aynı tarihte kapanmıştır.
Türkiye Maden Bankası	1968	Kurulduktan sonra faaliyete geçmemiş, 1974 yılında Genel Kurulu tasfiye kararı almıştır.
Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası	1962	Kamusal sermaye ile kurulmuş, 1986'da statüsü değişmiş, 1989'da Türkiye Kalkınma Bankası ile birleşmiştir.