

Amerika Birleşik Devletleri'nde Yabancı Banka Uyum Sorunları: Yazılı Anlaşmalar Üzerine Bir İçerik Analizi

Mustafa ÇELİK¹

Ömer TEKŞEN²

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yabancı bankaların faaliyetleri üzerinde etkili olan yasal ve düzenleyici çevreyi ortaya koymak ve bu bankaların karşılaştığı yaptırım türleri üzerinden bu sektörde faaliyet gösteren bankalara uyum sürecinde yol gösterici bir çerçeve oluşturmaktır. Bu kapsamda çalışmada ABD bankacılık sektörü düzenleyicilerine ve uygulanmakta olan yaptırımlara yer verilmiş ve Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası'nın (FED) 2009-2018 yılları arasında yabancı bankalarla yaptığı yazılı anlaşmalar (written agreements) üzerinden içerik analizine gidilmiştir. Analiz, ABD düzenleyicilerinin, yabancı bankalardan özellikle terörün finansmanı, kara paranın aklanması ve işlem kaynağının zor tespiti gibi sorunlara yönelik politika ve uygulama taleplerinin bulunduğu ortaya koymaktadır. Çalışma sonucuna göre ABD'de faaliyet gösteren bankalar, gelişmiş bilgi teknolojileri ile desteklenmiş bir biçimde bankacılık işlemleri ve müşteriler için istihbarat toplama sistemleri oluşturmalı, her bir işlemi potansiyel risk düzeyine göre irdelemeli ve istihbarat ve risk değerlendirme sistemini sürekli olarak değerlendirip güncellemelidir.

Anahtar Kelimeler: ABD Bankacılık Sektörü, Düzenleyici Otoriteleri, Yazılı Anlaşmalar, İçerik Analizi, Banka Düzenlemesi

JEL Kodları: G21, G28

Foreign Bank Organization Compliance Problems In Us: A Content Analysis On Written Agreements

ABSTRACT

The aim of this paper is to present legal and regulatory environment that affects US foreign banks' activities and constitute an advisory framework for foreign banks in compliance process that operate in US by analysing enforcement actions on banking sector. In this context, it is given wide coverage to US banking sector regulatory bodies and enforcement actions and content analysis on FED's written agreements with foreign banks between 2009-2018 years are conducted. According to the results, US regulators demands, policies and measures for preventing terrorism financing, anti-money laundering and tracking international financial transactions from foreign banking organizations. Foreign banking organizations (FBOs) should establish customer due-diligence systems that are supported with developed IT systems; investigate each financial transaction according to potential risk level and review and update customer due-diligence and financial activity monitoring systems regularly.

Keywords: US Banking Sector, Regulatory Bodies, Written Agreements, Content Analysis, Bank Regulation

JEL Classification: G21, G28

1. GİRİŞ

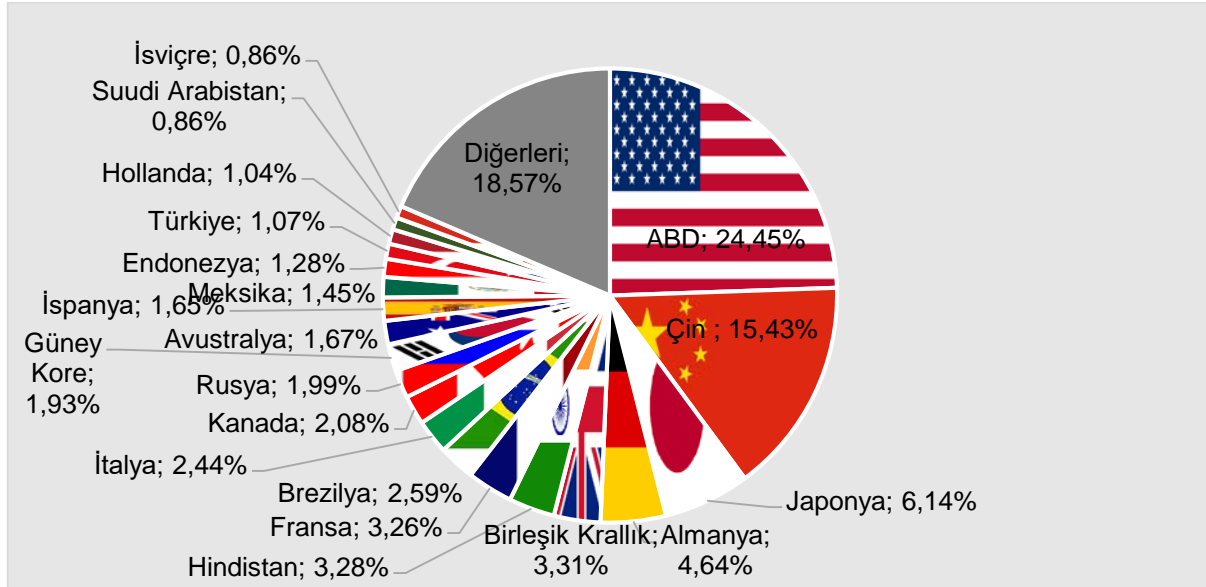
Bankalar, yapıları gereği yoğun olarak yabancı kaynak kullanan finansal sektör birimleridir. Bu kapsamda, yalnızca banka sermayedarlarının varlıklarını değil diğer tasarruf sahiplerinin birikimlerini de (mevduat, bono,

¹ Mustafa ÇELİK, Araştırma Görevlisi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, Muhasebe ve Finansman Anabilim Dalı, mcelik@mehmetakif.edu.tr, 0(248) 213 25 42

² Ömer TEKŞEN, Prof. Dr., Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, Muhasebe ve Finansman Anabilim Dalı, omerteksen@mehmetakif.edu.tr

tahvil vb.) yoğunluklu olarak kaynak oluşturmada kullanılmaktadırlar. Kaynak oluşturmada bankacılık sektörü birimlerinin bu yöndeki davranışı, bankacılığın ekonominin tümü üzerinde etkili olmasını da beraberinde getirmektedir. Çünkü banka başarısızlıkları, hem başarısız olan bankayı hem de ona kaynak sağlayan ekonomik birimlerin tümünü negatif yönde etkilemektedir (Kurtaran Çelik, 2010:129). Bankacılık sektörü başarısızlıklarının tüm ekonomi üzerindeki geniş etkisi, bu sektörün sıkı bir biçimde düzenlenip denetlenmesini elzem kılmaktadır. Söz konusu gereklilik ise bankacılık sektörü düzenleyici otoritelerinin ve denetleyici/düzenleyici çerçevesinin oluşturulmasını beraberinde getirmiştir (Vurucu ve Arı, 2014:71). Yine, finansal sektördeki asimetrik bilgi ve iktisadi ajan sözleşmesi sorunları bankacılıkta düzenleyici otorite ve yasal düzenleme gerekliliğini önümüze sunmuştur (Bhattacharya vd., 1998:745).

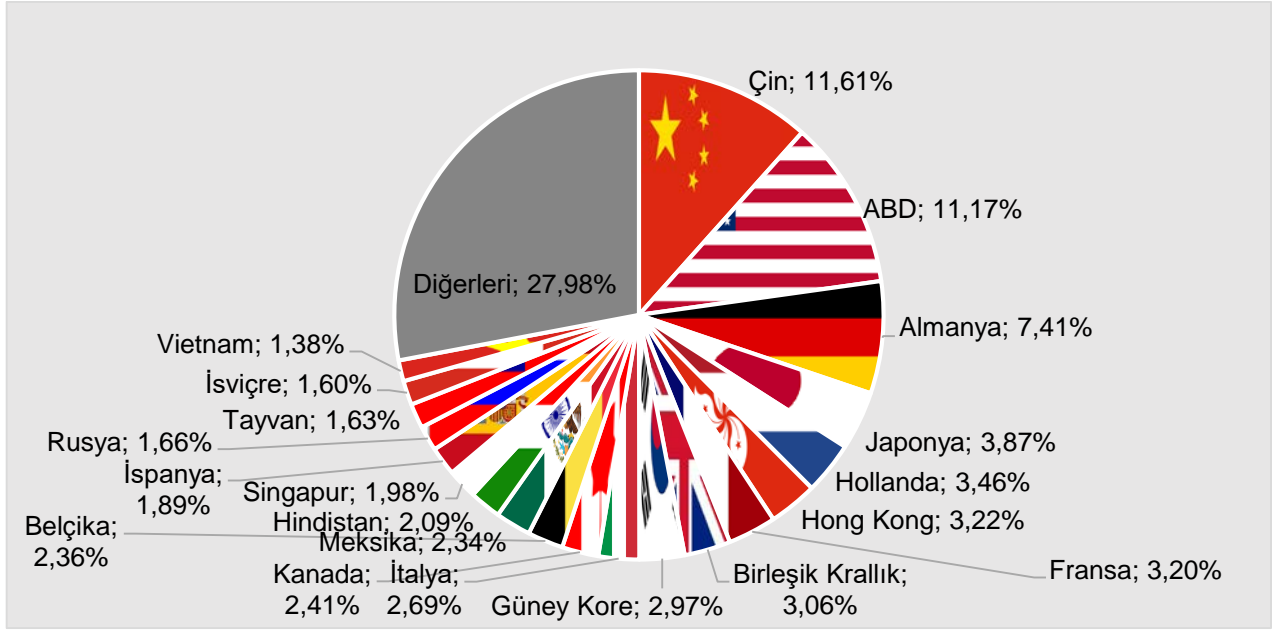
Günümüzde bankacılık sektörü birimleri, bu gerekliliklerin bir sonucu olarak ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş yasal ve düzenleyici bir çerçevenin içerisinde hareket etmek durumundadır. Bu çerçeve globalleşen dünya düzeni içerisinde yalnızca yerel kaynaklardan değil; çoğunlukla uluslararası kaynaklardan meydana gelmektedir. Çünkü bankalar, sürekli artmakta olan dünya ticareti ve üretim kaynaklarının kolaylaşan mobilizasyonu altında tek bir yerel çevrede faaliyet göstermemektedir. Bunun yerine dünyanın pek çok bölgesinde kurdukları şubeler ve yabancı ortaklık yapılanmaları ile dışa açılmaktadır. Bu kapsamda ABD, dünya ekonomisi içerisindeki yeri (**Şekil.1**) ve dünya ticareti içerisindeki ağırlığı (**Şekil.2**) ile ülkemizdeki ve dünyadaki tüm bankalar için faaliyet gösterilmesi neredeyse zorunlu bir coğrafi alan olarak öne çıkmıştır.



Şekil.1 – Dünya Ekonomisinde 2017 Yılı İtibariyle GSYİH Dağılımı

Kaynak: <https://data.worldbank.org/> adresinde yer alan 2017 yılı GDP verileri üzerinden derlenmiştir.

ABD ise özellikle 1970'lerin başından itibaren ülkede faaliyet gösteren yabancı bankaların regülasyondan uzak olduğu ve Amerikan bankalarının bu durumdan dolayı rekabette yabancı bankaların gerisine düştüğünü tartışmaya başlamıştır. Söz konusu tartışmalar, ABD'de 1978 yılında Uluslararası Bankacılık Yasası'nın uygulanmaya başlamasına ortam hazırlamıştır. Bu tarihten itibaren yabancı bankalar, bütün alanlarda Amerikan bankalarının tabi olduğu yasal çerçeve içerisinde hareket etmeye zorunlu kılınmıştır (Barth vd., 2009:10). Söz konusu zorunluluk ise günümüzde halen devam etmekte olan yabancı banka uyum sorunlarını beraberinde getirmiştir. Günümüzde ABD'de uyum sorunları sebebiyle her yıl yabancı bankalar çeşitli yaptırımlarla birlikte rekor düzeyde cezalarla karşılaşmaktadır. **Tablo.1**, son dönemde Amerikan bankacılık otoritelerinin yabancı bankalara uyguladığı yüksek cezaları içermektedir. Söz konusu cezalar yabancı bankaların Amerika'da gösterdiği faaliyetlerden elde ettiği kârı azaltmakta ve daha da önemlisi imajlarını zedelemektedir.



Şekil.2 – Dünya Ekonomisinde 2017 Yılı İtibariyle Dış Ticaret Hacmi Dağılımı

Kaynak: <http://www.intracen.org> adresinde yer alan Uluslararası Ticaret Merkezi (ITC) istatistiklerinden derlenmiştir.

Yabancı bankaların ABD'deki faaliyetlerinde karşılaştığı bahsi geçen sorunlar, Amerikan bankacılık düzenlemelerini tüm bankalar için önemli bir konu haline getirmiştir. Bu çalışma, söz konusu sorunların önlenmesinde bankalara yol göstermek adına Amerikan bankacılık düzenleyici ve denetleyici çerçevesini sunmak ve bankaların karşılaşılabileceği uyum sorunlarını yazılı anlaşma yaptırımları özelinde sunma amacını taşımaktadır. Bu kapsamda çalışmanın 2. bölümünde ABD bankacılık düzenleyici ve denetleyicileri ile bu konudaki düzenlemelere ve bankacılık yaptırımlarına yer verilmiştir. 3. bölümde ABD bankacılık sektörü düzenlemelerine ilişkin literatür taramasına gidilmiştir. Nihayetinde 4. bölümde ise FED ve yabancı bankalar arasındaki yazılı anlaşmalar üzerinden gerçekleştirilen içerik analizinin sonuçları sunulmuştur.

Tablo.1 – Son Dönemde Amerikan Bankacılık Otoritelerince Yabancı Bankalara Uygulanan Yüksek Para Cezaları

Banka Adı	Ülke	Ceza Sebebi	Tarih	Ceza Miktarı (Milyon \$)
UBS	İsviçre	Mali Yolsuzluğa Yardım	2009	78
UBS	İsviçre	LIBOR	2012	1.530
ING Bank	Hollanda	Yaptırım İhlali	2012	619
Standard Chartered	İngiltere	Yaptırım İhlali	2012	667
HSBC	İngiltere	Kara Para Aklama	2012	1.920
UBS	İsviçre	Batık Kredi	2013	955
Deutsche Bank	Almanya	Yasa Dışı Faiz Oranları	2013	985

Rabobank	Hollanda	LIBOR	2013	1.007
Credit Suisse	İsviçre	Mali Usulsüzlük	2014	2.600
BNP Paribas	Fransa	Yatırım İhlali	2014	8.900
Deutsche Bank	Almanya	LIBOR	2015	2.510

Kaynak: Kadioğlu, 2017

2. ABD'DE YABANCI BANKALAR DENETLEYİCİ VE DÜZENLEYİCİ ÇERÇEVESİ

Bu bölümde ABD'de faaliyet göstermekte olan yabancı bankaları etkileyen düzenlemelere, bankacılık sektörü denetleyici ve düzenleyici otoritelerine ve yabancı bankalara yönelik bankacılık yaptırımlarına yer verilmiştir.

2.1 ABD'de Yabancı Bankalara Yönelik Bankacılık Düzenlemeleri

Amerikan finansal sisteminin kurucusu olarak görülen Alexander Hamilton'un ısrarıyla 1791'de kurulan Bank of United States, ABD'de bankacılık düzenleyicilerinin temelini oluşturmaktadır. Bu kurum, hem devletin değerli madenlerini ve finansal kaynaklarını koruyan bir birim hem de mevcut bankacılık sisteminde düzenleyici bir otorite olarak tasarlanmıştır. Bununla birlikte Bank of United States, ilerleyen yıllarda ikinci kez kapatılmasının ardından, düzenleme görevini Amerikan hazinesine devretmiştir. Bu dönemde, bankacılık düzenlemeleri, belli yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi ile sağlanan ruhsatlamaya dayanmaktadır. "Serbest Bankacılık" olarak adlandırılan bu dönemde ABD'de faaliyet gösteren banka sayısı artmıştır. İlerleyen zamanda ise banka müşterilerini korumak adına eyaletler bünyesinde sınırlı düzeyde mevduat sigorta sistemlerini içeren düzenlemelere yer verilmiştir. 1864 yılında çıkan Milli Banka Yasası (National Bank Act) ise bankacılık düzenlemelerini yerellik ve sınırlılıktan kurtarmıştır. Bu yasa sonrası kurulan OOC (Döviz Kontrolörleri Bürosu), tüm bankaların ruhsatlama, denetleme ve düzenleme işleri ile görevlendirilmiştir. 1900'lerin başına kadar bankacılık sistemini düzenlemede kullanılan Milli Banka Yasası, yaşanan finansal krizler, finansal piyasa oyuncularının talepleri ve sürekli büyümekte olan finansal sistem için yetersiz kalmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak 1913'te Federal Rezerv Yasası kongreden geçmiştir. Bu yasa, Amerikan Merkez Bankası FED'i önemli bir düzenleyici haline getirmiştir. 1929 Buhramı'nı takip eden dönemde ise 1935 tarihli Bankacılık Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile kurulan FDIC (Federal Mevduat Sigorta Şirketi), mevduat sahiplerinin mevduatlarını koruma amacını taşımaktadır. Büyüyen bankacılık birimleri, 1956 yılında Banka Holdingleri Yasası'nı gerekli kılmıştır (Spong, 2000:15-27).

Amerikan bankacılık sistemindeki düzenlemeler, 1978 yılına kadar bankacılık sektörünün genelini muhatap alan bir yapıda ve finansal sistemdeki ihtiyaçlara göre sürekli bir değişim geçirerek şekillenmiş fakat; yabancı bankalar federal düzeyde "görmezden gelinmiştir". Bununla birlikte, 8 Ağustos 1978 tarihli senato raporu, yabancı bankalara yönelik bir düzenlemenin gerekliliğinden şöyle bahsetmektedir:

"Mevcut durumda ülkemizde yabancı bankaları ilgilendiren yeknesak bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunun bir sonucu olarak yabancı bankalar, yerel bankalarımız üzerinde rekabet avantajının keyfini çıkarmaktadır... Yabancı bankalara yönelik makul bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması gereklidir ve bu düzenleme rekabet ortamının güçlendirilmesinde önümüzdeki dönemlerde karşımıza çıkabilecek sorunlardan kaçınmamıza hizmet edecektir..." (Bankacılık, İmar ve Şehircilik İşleri Komitesi Senato Raporu,1978)

Yabancı bankaların, federal düzeydeki düzenleme eksikliği 1978 tarihli *Uluslararası Bankacılık Yasası* ile son bulmuştur. Bu yasa ile birlikte yabancı bankalar, yerel bankalarinkine benzer düzenlemelere uyum sağlamak durumunda kalmıştır. Bu düzenleme ile birlikte (Scott, 2014:38-40);

- Amerikan Merkez Bankası FED’e yabancı bankaların eyaletlerce tescillenmiş şube ve temsilciliklerini denetleme yetkisi tanınmıştır.
- Milli bankaları ve federal birikim bankalarını ruhsatlamaya yetkili kuruluş olan Döviz Kontrolörleri Bürosu’na (OCC), yabancı bankaları lisanslama görevi verilmiştir.
- Yabancı bankalar da yerel bankalar gibi “*home state*”(ana merkez eyalet) seçmek zorundadır ve bu eyaletlerden mevduat toplama düzeyi çok düşük olmadıkça başka eyaletlerde şube açması yasaklanmıştır.
- Yerel bankalara benzer şekilde, yabancı bankaların da bankacılıkla çok yakın ilişki içerisinde olmayan faaliyetlerle iştigal etmesi yasaklanmıştır. Bununla birlikte düzenlemede belirtilen koşulları sağlayan “nitelikli yabancı bankalara” (QFBO), izin verilen bankacılık dışı faaliyetlerle iştigal etme izni verilmiştir.

1978 tarihli Uluslararası Bankacılık Yasası, her ne kadar yabancı bankaların da yerel bankalar ile benzer gereklilikler içerisinde faaliyet göstermesi amacı ile yola çıkılsa ve bu anlamda büyük ölçüde başarılı olsa da ABD bankacılık sisteminde yabancı bankalar için düzenleme boşlukları var olmaya devam etmiştir. Örneğin, yabancı bankaların ABD’ye girişinde federal düzeyde bir onay mekanizmasını ya da eyalet tarafından lisanslanan bankaların lisanslarının sonlandırılmasında federal bir organizasyonun rolünü öngörmemiştir. 1980’lerden sonra sürekli artan yabancı banka sayısı ve bu bankaların bir kısmının karıştığı hile ve yasal yönden sorunlu işlemler, Amerikan bankacılık sistemi düzenleyicilerini ek önlemler almaya yönlendirmiştir (Misback,1993:1-2).

ABD’deki yabancı bankaların faaliyetlerinin düzenlenmesinde yer alan boşluklar, 1991 tarihli *Yabancı Banka Gözetiminin Güçlendirilmesi Yasası*’nı beraberinde getirmiştir. Bu yasa ile birlikte (Scott, 2014:40-41);

- Amerikan Merkez Bankası FED’e yabancı bankaların ABD’de şube veya temsilcilik, ticari kredi şirketi açmasını onaylama yetkisi tanınmıştır.
- Yine FED, yabancı bankaların şube ve temsilcilik veya ticari kredi şirketi açma başvurularını sonlandırma yetkisi verilmiştir.
- Bu yasanın ardından Döviz Kontrolörleri Bürosu (OCC) yabancı bankaların ABD’deki faaliyetlerine ruhsat veren kurum olmaya devam etmiş bununla birlikte; onaylayıcı rolünü FED ile paylaşmaya başlamıştır.
- FED şube, temsilcilik ve ticari kredi şirketi açılmasının onaylanması sürecinde yabancı bankaların kendi ülkesinde “*Konsolide Olarak Kapsamlı Gözetim ve Denetimi*”nin (CCS) varlığını aramıştır.

1998 yılında bir banka holdingi şirketi olan Citibank’ın, bir sigorta şirketi olan Travelers ile birleşmesinde yaşanan sorunlar, 1999 yılında çıkan Gramm-Leach-Bliley Yasası’na ortam hazırlamıştır. Bu yasa, 1933 tarihli Glass-Steagall Yasası’nı yürürlükten kaldırarak bankaların diğer finans şirketleri ile birleşmesini önemli ölçüde kolaylaştırmıştır (Markham & Broome,2000:755-758). Gramm-Leach-Bliley yasası ile birlikte (Scott,2014:41-42);

- Amerikan Merkez Bankası FED’e –eğer Uluslararası Bankacılık Yasası, Banka Holding Şirketleri Yasası ve diğer federal bankacılık yasalarını güçlendirmek için gerekli ise- yabancı bankaların herhangi bir eyaletteki tüm finansal iştiraklerini denetleme yetkisi tanınmıştır.
- Yabancı banka holdingi şirketlerine, “Finansal Holding Şirketi” olarak faaliyetlerinin kapsamını genişletme imkanı tanımıştır (Genişlemeye konu faaliyet eğer doğası gereği tamamlayıcı bir finansal faaliyet ise).
- Genişlemeye konu finansal faaliyetin, tamamlayıcı bir finansal faaliyet olup olmadığını belirleme yetkisi her bir durum için ayrı ayrı incelenmek üzere FED’e bırakılmıştır.
- Bir banka holdingi şirketinin, finansal holding şirketi olması, yasa da tanımlanan haliyle şirketin *doğru yönetim ve doğru sermayelendirmeye*¹ sahip olmasına bağlanmıştır.

2008 yılı finansal krizi, global düzeyde faaliyet gösteren bankaların bir risk unsuru olabileceğini göstermiştir. Bu krizden bankacılık sektörü düzenleyicileri için çıkarılacak belki de en kapsamlı çıkarım, uluslararası bankacılık sisteminin yerel düzenleyici kaynakların sınırlarını aşan bir düzeyde evrim geçirdiği olmuştur. Finansal krizde bankacılık sektörü düzenleyicileri, finansal şokların uluslararası bankalar yoluyla bulaşıcılığının arttığını gözlemlemiştir. Yine kriz dönemlerinde uluslararası bankaların fonlarını merkez ülkeye çektiği, faaliyet gösterdiği yabancı ülkelerde kredi kapasitesini sınırladığı, yabancı ülkelerdeki

birimlerinin sermayelerini yeterli düzeyin altına çektiği, yerel düzenleyicilerin uluslararası mevduat sahiplerini korumaya yönelik politikalar izlemediği ve yabancı bankaların faaliyet gösterdiği ülkedeki düzenleyicilerin çoğu zaman sınırlı müdahale gücünün bulunduğu açığa çıkmıştır (Berlin, 2015:7-9).

Finansal kriz döneminde uluslararası bankacılık alanında gözlemlenen sorunlu durumlar, Amerikan bankacılık düzenleyicilerini, yabancı bankalar üzerindeki gözetim ve denetimi artırmaya yönlendirmiştir. Söz konusu gözetim ve denetim ihtiyacı, Temmuz 2010’da çıkan Dodd-Frank Yasası’na ortam hazırlamıştır. Bu yasa, bankacılık düzenleyicilerine yeni yetkiler tanımış ve daha önce uygulanmamış zorunlu düzenlemeleri yabancı bankaların önüne sunmuştur. Yasanın amacı, ABD’de finansal istikrarı sağlamak ve Amerikan vergi mükelleflerini finansal kriz dönemlerinde korumaktır (Wall, 2017:321).

Dodd-Frank Yasası’nın yabancı banka organizasyonları için getirdiği ilk değişiklik, Gramm-Leach-Bliley Yasası’nda tanımlanan finansal holding şirketi tanımına getirdiği güncellemedir. Bu değişiklik ile birlikte bir organizasyonun finansal holding şirketi olabilmesi için yalnızca mevduat toplayan kurumun değil tüm iştirakler, şubeler, temsilciliklerin de doğru yönetim ve doğru sermayelendirmeye sahip olması gerekmektedir (Scott, 2014:43).

Dodd-Frank yasası, yabancı banka organizasyonları için -her yıl düzenli olarak yenilenmek üzere- önemli finansal sıkıntı ya da iflas durumunda çözüm ve tasfiye planı hazırlamayı zorunlu tutmuştur. Bu planlar, gayriresmi olarak “yaşam iradesi planı”ⁱⁱ olarak anılmaktadır. Yaşam iradesi planları, FED ve Federal Mevduat Sigortası Şirketi (FDIC) tarafından incelenmektedir. Bu iki kuruluşun incelemesi neticesinde plan güvenilir ve yeterli bulunmazsa, yabancı bankalar bir kez daha plan hazırlayıp sunmak durumundadır. Hazırlanan planın da yetersiz bulunması durumunda ise FED ve FDIC güvenilir ve yeterli bir plan hazırlanana kadar yabancı banka faaliyetleri üzerinde daha katı düzenlemeler getirebilmektedir. Toplam varlığı 100 milyar doların altındaki organizasyonlar için ise uyum yükünü azaltmak amacıyla “özel tasfiye planı”ⁱⁱⁱ talep edilmektedir. Bu planlar ise yaşam iradesi planlarına göre daha az detay içermektedir (Wall,2017:323).

Dodd-Frank yasası kapsamında yabancı bankaların faaliyetleri üzerinde etkili olan bir başka husus ise *Volcker Kuralı*’dır. İlk olarak eski FED başkanı Paul Volcker tarafından gündeme getirilen Volcker Kuralı, banka ve finansal kuruluşların vadesi 60 günden kısa olan ve spekülatif amaçla kendi adlarına yaptıkları alım satımlara sınır getirmektedir. Yine bu kural, yabancı bankaların yasada tanımlanan istisnalar dışında, hedge fonları ve girişim sermayeleriyle olan ilişkilerine yasak ve sınırlamalar koymaktadır. Bu kuralın amacı, yabancı bankaların risk barındıran spekülatif işlemleri yapmasının önüne geçmektir. Bununla birlikte bankaların piyasa yapıcılığı rolünü engellediği gerekçesiyle pek çok banka, sigorta şirketi ve hukuk bürosu bu kurala itiraz etmektedir (Cangürel, 2012).

Yabancı bankaların yerel finansal şokları yayıcı etkisini kısıtlamak ve sistemik riski daha aza indirmek amacıyla Dodd-Frank Yasası’nda ihtiyat tedbirleri öngörülmüştür. Bu tedbirler, bankaların büyüklüklerine göre çeşitlendirilmiştir. Yabancı bankaların uyması gerekli ihtiyat tedbirleri **Tablo.2**’de özetlenmiştir (Berlin, 2015:6):

Tablo.2 – Yabancı Bankaların Uyması Gereken İhtiyat Tedbirleri

Varlık Büyüklüğü 10-50 Milyar \$ Arasında Olan Yabancı Bankalar	Varlık Büyüklüğü 50 Milyar \$ Üzerinde Olup; Amerika’daki Varlık Büyüklüğü 50 Milyar \$ Altında Olan Bankalar	Varlık Büyüklüğü 50 Milyar \$ Üzerinde Olup; Amerika’daki Varlık Büyüklüğü 50 Milyar \$ Üzerinde Olan Bankalar
<ul style="list-style-type: none"> Kendi ülkesindeki sermaye stres testini karşılamak veya firma özelinde stres testi yürütmek Eğer halka arz edilmişse, ABD’deki faaliyetleri için bir risk komitesi oluşturmak 	<ul style="list-style-type: none"> Kendi ülkesindeki sermaye stres testini karşılamak veya firma özelinde stres testi yürütmek ABD’deki faaliyetleri için bir risk komitesi oluşturmak Kendi ülkesinde Basel ile uyumlu sermaye standartlarını karşıladığını FED’e belgelemek Konsolide faaliyetleri ya da ABD’deki faaliyetleri için 	<ul style="list-style-type: none"> Kendi ülkesindeki sermaye stres testini karşılamak veya firma özelinde stres testi yürütmek ABD’deki faaliyetleri için bir risk komitesi oluşturmak ve risk memuru tayin etmek Kendi ülkesinde Basel ile uyumlu sermaye standartlarını karşıladığını FED’e belgelemek ABD’deki faaliyetleri için firma bazında likidite stres testi yapmak

	firma bazında likidite stres testi yapmak	<ul style="list-style-type: none"> Amerikan Banka Holdingleri için geçerli sermaye ve likidite gerekliliklerini karşılayan ve FED’ce yapılan sermaye stres testini geçen bir aracı holding şirketi kurmak
--	---	--

Dodd-Frank Yasası yabancı bankalar için uyulması zorunlu sermaye standartları getirmiştir. Kriz öncesi dönemki uygulamada yer verilen Basel II’nin yerine, Basel III ile uyumlu bir sermaye yapısının benimsenmesi öngörülmüştür. Buna göre bankaların sermayelerinin daha büyük bir bölümünün yüksek kaliteli olması gerekli kılınmış, bazı faaliyetlerle ilişkili risk ağırlıkları artırılmış, asgari sermaye/risk ağırlıklı varlıklar oranı artırılmış ve asgari sermaye/varlık oranı eklenmiştir. Bir başka zorunluluk gerçekleştirilen *Kapsamlı Sermaye Analizi ve İncelemesi* (CCAR) stres testlerini geçmektir. Yabancı bankaların ciddi biçimde sıkıntılı senaryolar altında sermaye yeterliliklerini koruması için gerekli sermaye düzeyleri bu test yoluyla belirlenmektedir (Wall, 2017:322).

2.2 ABD’de Yabancı Banka Faaliyetlerini Düzenleyici Kuruluşlar

ABD’de bankacılık sistemini düzenleyicileri, birbirlerinin içine geçmiş yetkileri ile dirsek teması hareket eden pek çok kuruluştan meydana gelmektedir. Çalışmanın kapsamının yabancı bankalar ile sınırlı oluşu ve asıl amacın ABD düzenleyici sisteminin tüm ayrıntıları ile sunulmasının olmaması sebebiyle bahsi geçen çok sayıdaki düzenleyici kuruluştan en önemlileri olan Amerikan Merkez Bankası (FED), Federal Mevduat Sigorta Şirketi (FDIC) ve ABD Hazinesi altında faaliyet gösteren Döviz Kontrolörleri Bürosu (OCC) bu bölümün sınırlı konusunu oluşturmaktadır.

Amerikan Merkez Bankası (FED), 1913 yılında bankalara istikrar sağlamak ve rezervlerin kontrolü ile güven oluşturmak amacıyla kurulmuştur. FED üç bileşenden oluşmaktadır: Federal Rezerv Kurulu, Bölgesel Federal Rezerv Bankaları ve Açık Piyasa Komitesi. FED, banka holdingi şirketleri, yabancı bankaların ABD şubeleri ve eyalet ruhsatlı bankalar için birincil düzenleyici kuruluş konumundadır. Gramm-Leach-Bliley Yasası ile FED, finansal holding şirketleri için de şemsiye düzenleyici olarak tanınmıştır. Yine Dodd-Frank Yasası, FED’i sistematik olarak önem arz eden tüm banka ve banka dışı finansal kuruluşlar için temel düzenleyici olarak öngörmüştür (Murphy, 2015:23).

1933 yılında küçük mevduat sahiplerine güvence sağlamak amacıyla kurulan Federal Mevduat Sigorta Şirketi (FDIC), federal rezerv sistemine dahil olmayıp eyaletçe ruhsatlandırılmış bankalar için birincil düzenleyicidir. FDIC, federal olarak sigortalanan tüm bankaların mevduatlarını güvence altına almaktadır. Mevcut uygulamada sigortalanan mevduat 250.000 \$ ve altındaki mevduatlarıdır. Dodd-Frank yasası ile birlikte FDIC, banka bilançosunda yer alan sigortalanan mevduatlar dışındaki kalemleri de dikkate alan bir risk primi değerlendirme sistemine geçmiştir. 2008 finansal krizi sonrası, FDIC, OCC ve FED ile birlikte sistemik riskin önlenmesi düzenlemelerinin hazırlanmasında önemli bir role sahiptir. Yine gelecekteki muhtemel finansal krizlerde, krizi önlemek adına programlar geliştirme yetkisine sahiptir (Murphy, 2015:22).

1863 yılında dolaşımdaki farklı banknotları tek bir milli para birimi ile değiştirme amacıyla kurulan Döviz Kontrolörleri Bürosu (OCC) sonraki yıllarda bir bankacılık sistemi düzenleyicisi haline gelmiştir. Kuruluş, federal olarak ruhsatlanmış bankaların gözetimi yetkisine sahiptir. OCC, bankacılık sistemine güven ve istikrar kazandırmak amacıyla geniş denetim yetkilerine ve sert yaptırım gücüne sahiptir. Bu kurum, banka organizasyonlarının denetlenmesi dışında, sistemik riskin yönetilmesinde de önemli yetkilere sahiptir. Örneğin, OCC ülke genelinde kredi riskinin ne durumda olduğunu tespit etmek için düzenli aralıklarla kredi değerlendirme uygulamaları anketi yapmaktadır. Yine düzenli aralıklarla bankaların türev ürün faaliyetlerini inceleyen raporlar yayınlamaktadır (Murphy, 2015:22).

Amerikan bankacılık sistemi düzenleyici kuruluşlarının temel federal düzenleyici konumunda olduğu bankacılık alanları **Tablo.3**’de sunulmuştur:

Tablo.3 – Amerikan Bankacılık Sektörü Düzenleyici Kuruluşlarının Düzenleyici Konumda Olduğu Bankalar

FED	FDIC	OCC
-Eyalet üye bankaları	-Eyalet üyesi olmayan bankalar	-Milli bankalar ve iştirakleri

-Banka holdingi şirketleri -Banka holdinglerinin banka dışı iştirakleri -Yabancı bankaların ABD'de faaliyet gösteren şube ve temsilcilikleri	-Yabancı bankaların sigortalı şubeleri	-Federal olarak ruhsatlanmış tasarruf sandıkları ve iştirakleri -Yabancı bankaların federal şube ve temsilcilikleri
--	--	--

Kaynak: www.dbf.georgia.gov (Georgia Eyaleti Bankacılık ve Finans Departmanı Websitesi)

2.3 ABD'de Yabancı Bankalara Yönelik Yaptırım Türleri

Düzenleyici otoritelerin bankacılık sistemi üzerinde denetleyici, gözetici ve düzenleyici bir etkisinin var olması ve bu etkinin sürdürülebilmesi için düzenlemelerin yaptırımlara bağlanması gerekmektedir. Amerikan bankacılık sistemi düzenleyici çerçevesi de bankalar üzerinde farklı sertlikte yaptırım türleri öngörmüştür. Bu yaptırımlardan bir kısmı daha ciddi sonuçlara sahipken; bir kısmı ise daha az tehditkardır. Amerikan bankacılık sisteminde bankalara uygulanabilecek yaptırımlar, bu başlığın konusunu oluşturmaktadır. Amerikan bankacılık sistemindeki yaptırım türleri **Tablo.4'**de sunulmuştur:

Tablo.4 – ABD'de Bankacılık Sektörü Yaptırım Türleri

Yaptırım Türü	Açıklama
Faaliyetten Men:	<i>Bankaların yasaya ve düzenlemelere aykırı hareketleri ve güvenilir olmayan aktivitelere girişmeleri durumunda karşılaştıkları yaptırım türüdür. Güvenilir olmayan aktivitelere kat edilen mudilerin ve hissedarların kazançlarını tehdit eden, yükümlülüklerini karşılayamayacak duruma sebep olabilecek, varlık ve kazançların israfını içeren ve finansal sağlık durumunu kötüye götüren aktivitelere. Faaliyetten men edilen bankalar, faaliyetten menin sebebini oluşturan hususlarda önlem almak zorundadır. Bu önlemler, bankaların bazı işlemlerini kısıtlayıcı ya da mevcut işlemlerini yeniden düzenleyici olabilir. Geçici olarak faaliyette men ise, bankanın yol açacağı zarara karşı proaktif bir önlemdir. Bu durumda da bankanın gerekli düzenlemeleri yaparak faaliyetine devam etmesi mümkündür.</i>
Yazılı Anlaşmalar:	<i>Banka ve düzenleyici kuruluş arasındaki belli önlem ve düzenlemeleri içeren anlaşmalardır. Faaliyetten mene göre daha yumuşak bir yaptırım türü olsa da anlaşmada istenen hususların yerine getirilmemesi durumunda düzenleyici kuruluş bankayı idari para cezası ya da faaliyette men cezasına çarptırabilir. Yazılı anlaşmaların en önemli aynı zamanda da en yapıcı özelliği bankanın yeniden güvenli ve sağlıklı bir duruma gelmesi için gerekli önlemleri ve kısıtlamaları madde madde içermesidir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde finansal bir reçeteye benzer yapıdadır.</i>
Düzeltilici Acil Eylem:	<i>Düzeltilici acil eylem, bankanın sermaye düzeyinin yeterli ve gerekli seviyenin altına düşmesini önlemek amacıyla düzenleyicinin bankaya dikte ettiği önlemler bütünüdür. Düzeltilici acil eylem kapsamında düzenleyici otorite bankadan sermaye düzeyini artırmasını isteyebilir ya da sermayesini azaltan faktörleri önlemek amacıyla tedbir almasını isteyebilir.</i>
Mevduat Sigortasının Kaldırılması:	<i>Bankanın faaliyetlerinin sermayesine, varlıklarına ve çıkar gruplarına zarar verir bir hal içerisinde olması durumunda düzenleyici otorite bankanın mevduat sigortasını kaldırabilir.</i>
İdari Para Cezaları:	<i>Bankalar, yasaya ve düzenlemelere aykırı hareketleri sonucu, başka bir yaptırım ile talep edilen düzenlemeleri zamanında gerçekleştirmemeleri sonucu ve güvenilir olmayan aktivitelere girişmeleri durumunda bankacılık sektörü düzenleyici kuruluşları tarafından para cezasına çarptırılabilir.</i>
Finansal Rapor Cezaları:	<i>Bankaların konsolide faaliyet ve gelir raporlarını zamanında sunmaması veya sunsa dahi bu raporları yanlış ve kullanıcıları yanıltacak biçimde açıklamaları durumunda karşılaştıkları ceza türüdür. Bu tür bir durumun varlığı halinde bankaya günlük 3.200\$'dan az olmamak koşuluyla idari para cezası uygulanır.</i>
Uzlaşma Belgeleri:	<i>Düzenleyicilerin, bankaya yazılı anlaşma, faaliyette men veya para cezası vermeden önce sorunlu durumları bildirdikleri ve kamuyla açıkça paylaşmadıkları yarı resmi bir yaptırım türüdür. Her ne</i>

<i>kadar günümüzde bu silsile tüm adımları ile işlemiyor olsa da; geçmişteki yaptırım adımları uzlaşma belgesi-yazılı anlaşma-faaliyetten men biçimindedir.</i>

Kaynak: Srinivas vd., 2015:18-19; Roman, 2016:71-72

3. LİTERATÜR

ABD'deki bankacılık düzenlemelerine ilişkin güncel literatür, üç grupta incelenebilir. İlk gruptaki çalışmalar bankacılık sektörü düzenlemelerinin bankacılık sektörü ve makroekonomik dinamiklere etkisini incelemektedir. İkinci gruptaki çalışmalar, ABD'deki bankacılık düzenlemelerinin gerekliliği, yeterliliği ve gelişimini tartışan çalışmalardan oluşmaktadır. Üçüncü grup çalışmalar ise güncel bir konu olan Dodd- Frank Yasası'nın bankacılık sektörüne etkisini irdelemektedir.

Birinci gruptaki çalışmaların bir kısmı düzenlemelerin sektöre ve ekonomiye olan pozitif etkisini konu alırken bir kısmı tam tersini savunmaktadır. VanHoose (2008), banka sermaye düzenlemelerinin ABD'deki makroekonomik etkilerini incelediği akademik literatür incelemesi çalışmasında, sermaye düzenlemelerindeki sıkılaştırmanın makroekonomik şoklara sebep olabileceğini, bankacılıktaki dönemselliği daha belirgin hale getirebileceğini, toplam çıktıyı ve para politikası aktarım mekanizmasını etkileyebileceğini savunmuştur. Matejašák vd. (2009), Avrupa ve ABD bankaları üzerinde gerçekleştirdiği çalışmada bankacılık düzenlemelerinin risk ve sermaye davranışına etkisini incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, ABD'deki, bankaların risk ve sermaye davranışlarında banka düzenlemeleri önemli bir belirleyicidir. Li vd. (2016), ABD'deki banka ve banka dışı firmaların hisse senedi ihraçlarındaki duyuru etkilerini incelediği çalışmada banka düzenlemelerindeki sertleşmenin hisse senedi ihracında ortaya çıkabilecek yüksek fiyatlandırılmış hisse senedi sinyalini azalttığını ortaya koymuştur. Wilf (2016), ABD'deki bankaların sermaye düzenlemelerinden etkilenme durumunu tespit etme amacını taşıyan çalışmada, bankaların hisse senedi fiyatlarının sermaye kısıtlamalarından negatif yönde etkilendiğini ortaya koymuştur.

İkinci grup çalışmalar çoğu zaman nitel yöntemler kullanarak düzenlemelerin değerlendirmesini yapmaktadır. White (1982), 1980'lerde ABD'de yabancı bankalara yönelik geçerli denetleyici ve düzenleyici çerçeveyi özetlemiştir. Walker (1983), ABD'de yabancı bankalaştırmanın artışı ortaya koyduğu çalışmada yerli bankaların yabancı bankalarla rekabet edebilmesi için düzenlemelerin liberalleşmesi gerektiğini savunmuştur. Lucio (1986), 1980'lerin sonunda ABD düzenlemelerine göre yabancı bankaların ABD'de ne şekilde faaliyet gösterebileceğini ortaya koymuştur. Hultman (1993), 1991 tarihli Yabancı Banka Gözetiminin Güçlendirilmesi Yasası'nın ardından yabancı bankaların faaliyetlerine etki edecek yeni düzenlemeleri incelediği çalışmada, yabancı banka şube ve temsilcilikleri üzerinde artan denetim faaliyetinden, artan sermaye ve likidite yükümlülüklerinden, bankaların faaliyetlerindeki ahlaki tehlikenin önlenmesine yönelik yeni politikalardan ve uluslararası bankacılık düzenlemelerinin gelecekteki muhtemel yapılanmasından bahsetmiştir. Lu (2010), HSBC'nin Marine Midland Bank'ı satın almasını konu alan vaka analizi yoluyla ABD'deki yabancı bankalara yönelik düzenlemeleri incelemiştir. Analizde, federal hükümetin bu dönemdeki yabancı bankalara yönelik olumlu duruşunun diğer bankacılık otoritelerini etkilediği çıkarımında bulunulmuştur. Scott (2014), ABD'de yabancı bankaların faaliyetleri üzerinde etkili olan düzenlemeleri kronolojik bir biçimde topladığı çalışmada 1978'den günümüze FED'in yabancı banka düzenlemelerinde artan rolünden bahsetmiştir. Clayton (2015), Birleşik Krallık ve ABD'deki parlamento bankacılık komitesi raporları üzerinden yaptığı analizde, Birleşik Krallık'taki bankacılık düzenleyicilerinin kriz sonrası doğru analizlerle bankacılık sistemi sorunlarını doğru bir biçimde ortaya koyamadığını; ABD'deki bankacılık sektörü düzenleyicilerinin ise doğru bir kriz sonrası tespit yapsa dahi zamanında gerekli aksiyonları almaktan uzak olduğunu savunmuştur. Berlin (2015), 2008 finansal krizinin ardından ABD'deki yabancı bankalara yönelik düzenlemelerin ne yönde değiştiğini ortaya koyduğu çalışmada, düzenleyicilerin sistemik riskin asgari düzeye indirilmesi amacıyla giriştikleri düzenlemelerden bahsetmiştir. Wall (2017), 2009 finansal krizi öncesi ve sonrasındaki yabancı bankalara yönelik ABD düzenlemelerini incelediği çalışmada, Dodd-Frank Yasası'nın yabancı bankalar için getirdiği yenilikleri açıklamıştır.

Üçüncü grup çalışmalar Dodd-Frank Yasası'nın etkilerini ve yeterliliğini farklı bakış açıları ile ele almaktadır. Acharya ve Richardson (2012), Dodd-Frank Yasası'nın ekonomik değerlendirmesini yaptıkları çalışmalarında, sistemik riskin azaltılmasına yönelik olarak yasanın getirdiği yeniliklerin yeterliliğini, yeni sermaye yeterliliği

gerekliliklerinin ve Volcker Kuralı'nın sonuçlarını tartışmıştır. Kane (2012), Dodd-Frank Yasası'nın etkinliğini tartıştığı çalışmada, yasanın ardından halen ABD'deki finansal kuruluşların riskli davranışları için tam bir korumanın sağlanmadığını belirtmektedir. Yasanın ayrıca finansal endüstrinin raporlama biçimini değiştiren bölümlere yer vermesi gerektiğini savunmaktadır. Balasubramnian ve Cyree (2014), Dodd-Frank Yasası'nın piyasa disiplinine etkisini incelediği çalışmada yasanın piyasa disiplini üzerindeki pozitif etkisinden bahsetmiştir. Dimitrov vd. (2015), Dodd-Frank Yasası'nın kredi reyting şirketlerinin notlarına etkisini incelediği çalışmada, yasanın daha başarılı ve bilgi verici bir reytingleme getirmedeği sonucuna varmıştır.

Mevcut çalışma ise ABD bankacılık düzenlemeleri karşısında yabancı bankaların karşılaştığı uyum sorunlarını sistematik bir biçimde ele alıp nitel bir analiz ortaya koymak suretiyle literatüre katkı sağlamayı amaç edinmektedir.

4. YAZILI ANLAŞMALAR ÜZERİNE BİR İÇERİK ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde ABD bankacılık düzenleyici sisteminde uygulanmakta olan bir yaptırım türü olan yazılı anlaşmalar üzerinden kapsamlı bir içerik analizine gidilmiştir. Diğer yaptırım türleri içerisinde yazılı anlaşmaların seçilip analize tabi tutulmasının sebebi, ilgili bölümde de belirtildiği üzere yazılı anlaşmaların bankalar için daha ciddi yaptırımlarla karşılaşmamak için uygulayacakları bir reçete biçiminde hazırlanmasıdır. Bu yönüyle, yazılı anlaşmalar üzerinden yapılacak bir analiz, yabancı bankalara uyum sorunlarının çözümünde proaktif bir yol gösterici olma amacı ile de uyum içerisindedir. Bilindiği üzere çalışmanın giriş bölümünde de yabancı bankaların ABD'de gösterdiği faaliyetlerinde bu bankalara yol gösterici olmak çalışmanın amaçları arasında sayılmıştı.

Çalışmada verilerin analizinde kullanılan yöntem olan içerik analizi, metin ve belgelerdeki içeriklerin, önceden belirlenmiş kategoriler altında sistematik ve tekrar eden bir yaklaşımla sayısallaştırılmasıdır (Bryman, 2008:275). Bir başka tanıma göre de içerik analizi, mesajların özelliklerinin objektif ve sistematik bir biçimde tanımlanarak genel çıkarımlara gidilmesidir (Holsti, 1969:14). İki tanımdan da anlaşılacağı üzere içerik analizi, toplu halde incelendiğinde büyük bir külliyatı oluşturan ve anlam çıkarılması zor olan belgeler üzerinde gerçekleştirilen kategorilendirme ve temalandırma yoluyla çıkarımlar elde etmeye yarayan bir yöntemdir. İçerik analizinde başvurulan iki yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemlerden ilki olan kavramsal analiz, metin içerisinde tekrarlanan kavramların sayı ve dağılımının tespitine yöneliktir. Bir diğer yöntem olan ilişkisel analiz ise kavramlar arasındaki ilişkilerin çözümlenmesine odaklanmaktadır (Sekaran ve Bougie, 2010:386).

Çalışmanın amacına uygun olarak gerçekleştirilen içerik analizi, 2009-2018 yılları arasında FED'in yabancı bankalarla yaptığı yazılı anlaşmaları analiz konusu etmektedir. Bu kapsamda FED'in resmi web sitesindeki bankacılık yaptırımları arşivi temel veri kaynağı olarak kullanılmıştır. Temel veri kaynağından analiz döneminde yabancı bankalara yönelik olan 24 yazılı anlaşma metninin tamamı temin edilmiştir. Söz konusu yazılı anlaşmalar, kavramsal içerik analizine tabi tutulmuştur. Çalışmada yer verilen yazılı anlaşmalar, **Tablo.5'** de sunulmuştur.

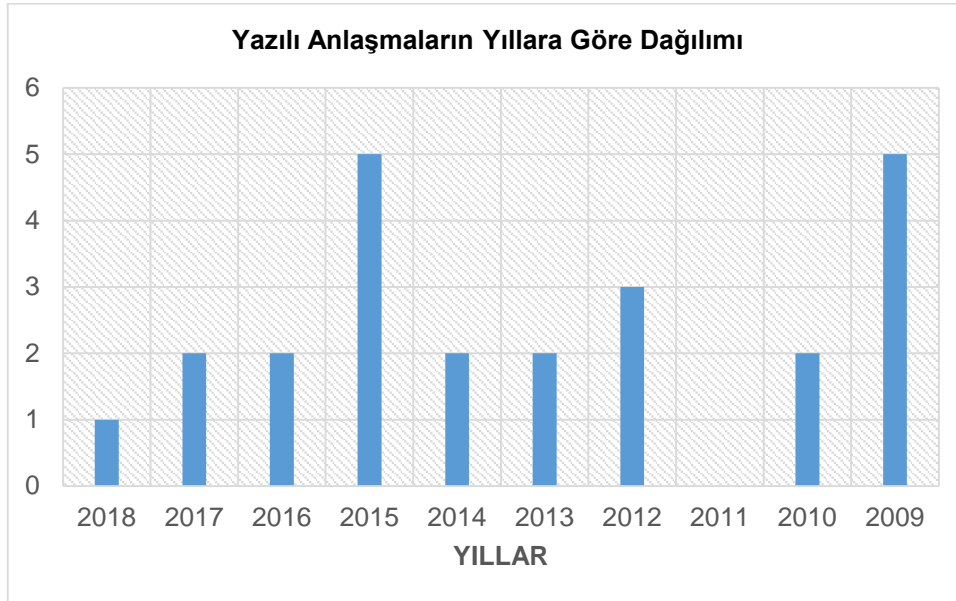
Tablo.5' de sunulan yazılı anlaşmalar yıllar bazında gruplara ayrıldığında Dodd-Frank Yasası'nın çıkmasından bir önceki sene olan 2009 kriz yılında ve 2015 yılında hızlı artış gösteren yazılı anlaşma sayısının genellikle her yıl 2 yabancı bankaya yönelik yazılı anlaşma düşecek şekilde bir gelişim gösterdiği görülmektedir. Grafik üzerindeki veriler, ABD'de yabancı bankalara yönelik denetlemelerin her yıl istikrarlı ve düzenli bir biçimde yürütüldüğüne dair ipucu vermektedir.

Tablo.5 – Analize Tabi Tutulan Yazılı Anlaşma Bankaları ve Yılları

YIL	BANKA	YIL	BANKA
2018	United Bank Limited	2013	United Bank Limited
2017	Santander Holding	2013	Hsh Nordbank Ag
2017	Nonghyup Bank	2012	Commerzbank Ag

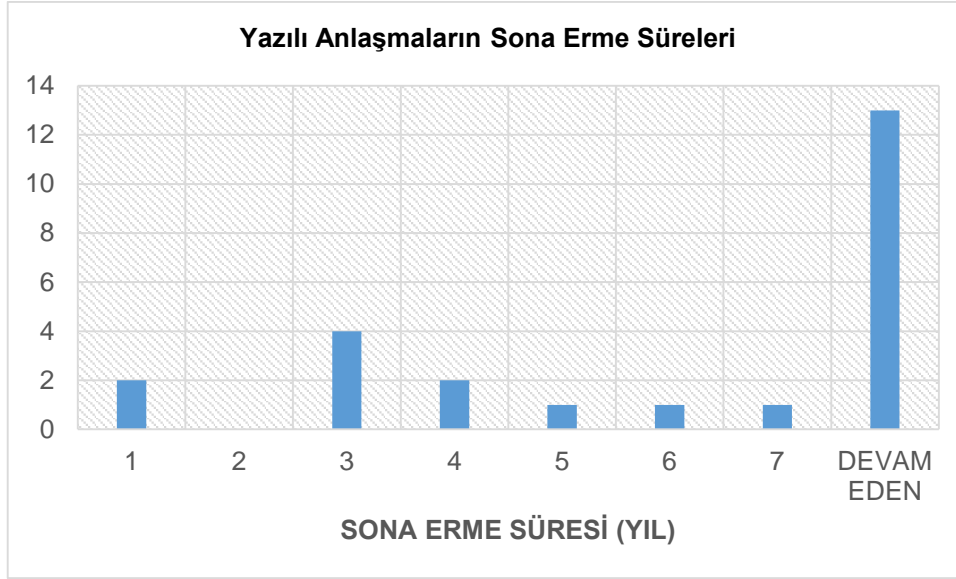
2016	National Bank Of Pakistan	2012	First Security Bank Of Malta
2016	Industrial Bank Of Korea	2012	Doral Financial Corporation
2015	The Bank Of Nova Scotia	2010	Hana Financial Group
2015	China Construction Bank Corporation	2010	First Bancorp
2015	Cooperatieve Centrale Raiffeisenboerenleenbank B.A.	2009	Eurobancshares, Inc.
2015	Rabobank	2009	Bank Hapoalim, B.M.
2015	Santander Holding	2009	W Holding Company, Inc.
2014	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası As.	2009	Philippine National Bank
2014	Santander Holding	2009	Société Générale

Kaynak: <http://www.federalreserve.gov>



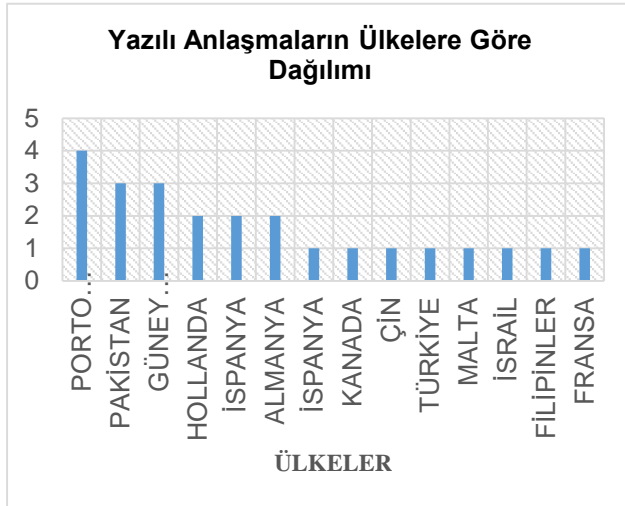
Grafik.1 – Yazılı Anlaşmaların Yıllara Göre Dağılımı

Grafik.1'de sunulan yazılı anlaşmaların sona erme süreleri ise **Grafik.2**'de sunulmuştur. Grafikteki veriler dikkate alındığında anlaşmaların çoğunluğunun halen devam etmekte olan yazılı anlaşmalar olduğu görülmektedir. Devam etmekte olan yazılı anlaşmaların dışında sona ermiş yazılı anlaşmaların ise çoğunlukla 3-4 yıl periyodunda sona erdiği anlaşılmaktadır. Anlaşmaların çoğunluğunun halen devam ediyor olması ve sona erme sürelerinin 3-4 hatta daha uzun faaliyet dönemlerinde yoğunlaşmış olması yazılı anlaşmalarda talep edilen hususların yapısal dönüşümler içerdiği ve uzun vadeli politikaları hedeflediğini ortaya koymaktadır.

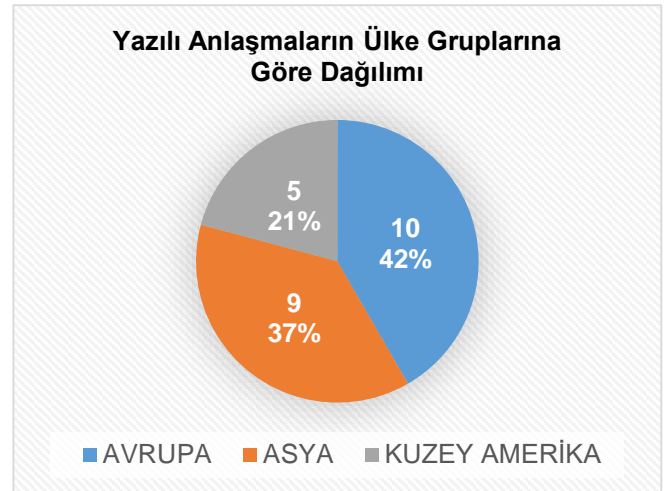


Grafik.2 – Yazılı Anlaşmaların Sona Erme Süreleri

Yazılı anlaşmaların yapıldığı bankaların ana ülkeleri ve ülke gruplarını gösteren **Grafik.3** ve **Grafik.4**'e göre, Avrupa ve Asya merkezli bankalar, en çok yazılı anlaşma yapılan bankalar olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu durumun sebebinin ise ABD'deki denetleyici ve düzenleyici çerçeve ile Avrupa ve Asya'daki denetleyici ve düzenleyici çerçeve arasındaki farklılıkların olması muhtemeldir. Pek tabii ki Asya kıtası bankalarının, Asya'nın dünya ekonomisindeki yerinin artışı ile beraber ABD bankacılık sektöründe daha çok varlık göstermesi ve yine Avrupa bankalarının geçmişten bu yana ABD'de yoğun olarak faaliyet göstermesi yabancı bankaların pek çoğunun bu iki ülke grubundan olmasını beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, her ne kadar yazılı anlaşma yaptırımları belli ülke gruplarında yoğunlaşsa da **Grafik.3**, yazılı anlaşmaların çok sayıda farklı ülke ile gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca Porto Riko, Pakistan ve Güney Kore bankaları yazılı anlaşma yaptırımına en çok uğrayan yabancı ülke bankaları olarak öne çıkmaktadır.



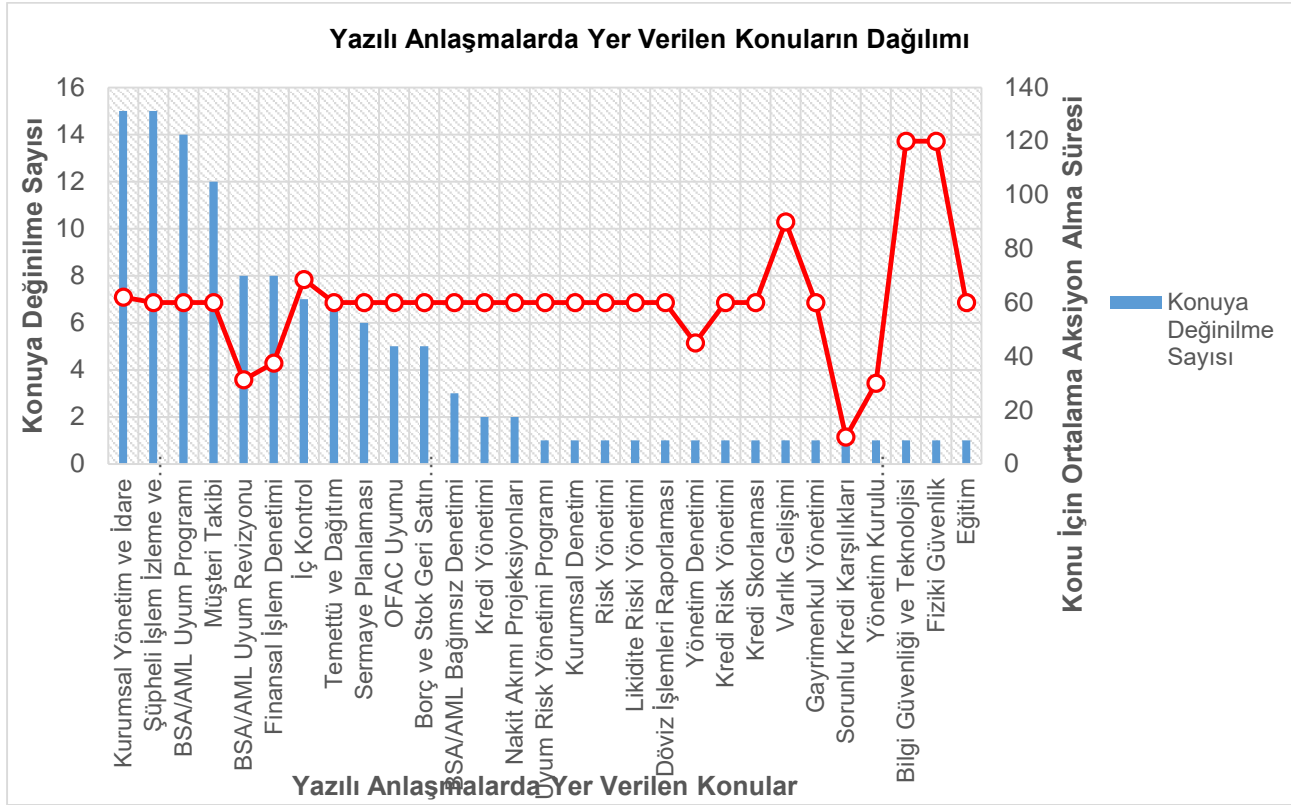
Grafik.3 – Yazılı Anlaşmaların Ülkelere Göre Dağılımı



Grafik.4 – Yazılı Anlaşmaların Ülke Gruplarına Göre Dağılımı

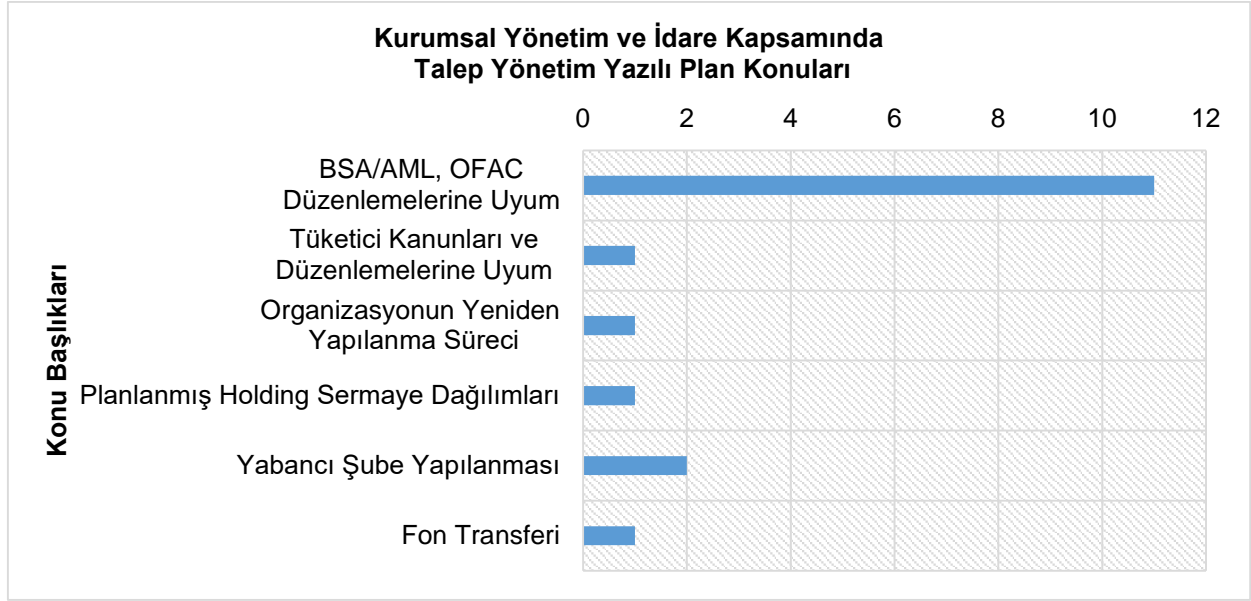
Yabancı bankalar ile imzalanan yazılı anlaşmaların içerikleri incelendiğinde, kurumsal yönetim ve idare eksiklikleri, şüpheli işlem izleme ve raporlama gereklilikleri, BSA/AML (Banka Gizliliği Yasası ve Kara Para Aklamayı Önleme Yasası) programı ihtiyacı, müşteri takibi ve finansal işlem denetimi en çok yer verilen konular olarak öne çıkmaktadır. **Grafik.5**, yazılı anlaşmaların içeriğinde en çok yer verilen ana konu başlıklarını ve bu konu başlıklarının çözümünde yazılı anlaşmada belirtilen aksiyon alma sürelerini göstermektedir. Grafik incelendiğinde, ABD'de banka düzenleyicilerinin yabancı bankaları, özellikle terörün

finansmanı, yasadışı işlerden kazanılan paranın finansal sistem üzerinden aklanması ve finansal işlemlerin takip edilemezliği konusunda incelediği görülmektedir. Yabancı bankaların yaptıkları uluslararası para transferi vb. finansal işlemlerinde, finansal işlemlerin mahiyetlerini doğru ve titiz bir biçimde irdelemeleri gerekmektedir. Yine, finansal işlemleri gerçekleştiren müşterilerin bilgilerinin tutulması, saklanması ve gerektiğinde risk skorlamasında kullanılması; yani müşteri istihbaratının müşteriyi olabildiğince açık bir biçimde yansıtması gerekli görülen bir başka husustur. Ayrıca bankaların, uygulayacakları politikaların kurumsal bir biçimde belirlenip yönetim tarafından yazılı planlar halinde düzenleyicilere sunulması ve uzun vadede titizlikle takibi yazılı anlaşma içeriklerinde yer alan bir diğer konudur. Fiziki güvenlik, çalışan eğitimi, bilgi teknolojisi güvelliği, sorunlu krediler karşılıkları, gayrimenkul yönetimi, varlık gelişimi gibi hususlar ise yazılı anlaşmalarda en az yer verilen konulardır. Bu durum, ABD düzenleyicilerinin, yabancı bankaların kendi iç işleyişine müdahalede bulunan bir yapı benimsemek yerine ülke güvenliğini ve sosyal refahı tehdit edebilecek konularda bankaların faaliyetlerini kontrol altına alan bir yapıyı takip ettiğini göstermektedir. Yazılı anlaşmalarda yer verilen konular için verilen aksiyon alma süreleri ise genellikle 60 gün civarı bir sürede yoğunlaşmaktadır. Yazılı anlaşmalardaki aksiyon alma süresi ile kast edilen süre ise, genellikle bankanın yazılı anlaşmada belirtilen sorunlu durumun çözümüne yönelik olarak hazırlayacağı kapsamlı plan, program veya politikanın düzenleyici kuruma sunulma süresidir. FED çoğu zaman, gerekli planın hazırlanması için ... gün içerisinde yazılı planın sunulmasını talep etmektedir. Şekil üzerinden anlaşılabilir bir başka husus ise bankanın kendi iç işleyişine yönelik konularda verilen aksiyon alma süresinin; ülke güvenliği ve refahının korunmasına yönelik olan konulardaki aksiyon alma süresinden uzun olmasıdır. Bu durum, FED'in ülke güvenliğine yönelik konularda bankalardan daha hızlı davranmasını beklediğini göstermektedir.



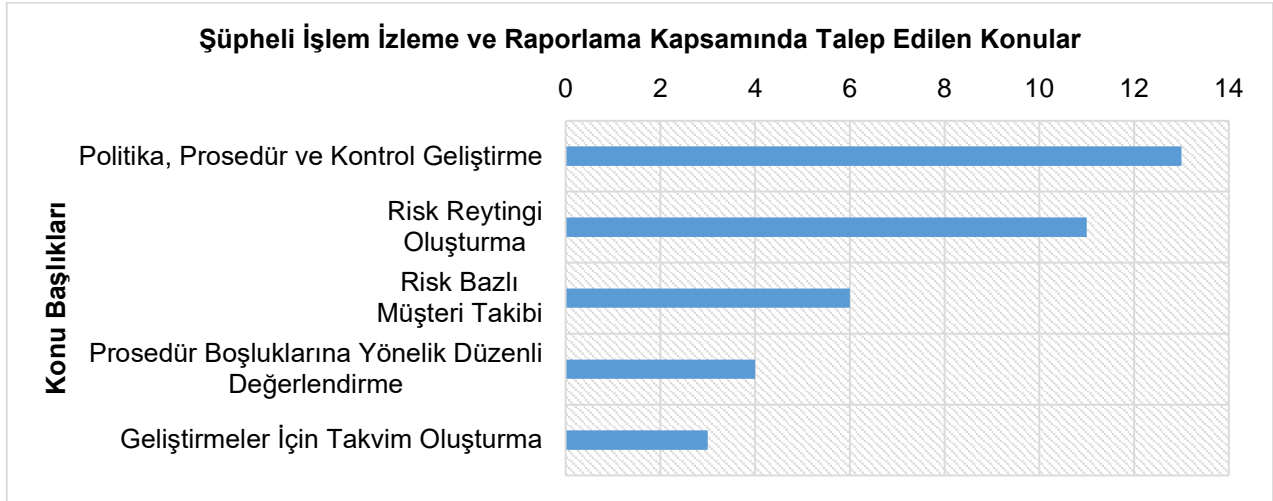
Grafik.5 – Yazılı Anlaşmalarda Yer Verilen Konuların Dağılımı

Yazılı anlaşmalarda en çok yer verilen konu olan kurumsal yönetim ve idare konusuna ilişkin bankalardan talep edilen yazılı plan konuları ise **Grafik.6**'da sunulmuştur. Grafik açık bir biçimde ABD düzenleyicilerinin uluslararası finansal aktivitelerde terörün finansmanı, yasadışı işlerden kazanılan paranın finansal sistem üzerinden aklanması ve finansal işlemlerin takip edilemezliğinin önüne geçme amacını göstermektedir. FED, bankaların üst düzey yönetimlerinden BSA/AML ve Yabancı Varlık Kontrol Bürosu (OFAC) düzenlemelerine uyumun artırılmasına yönelik yazılı plan ve politikalar beklemektedir.

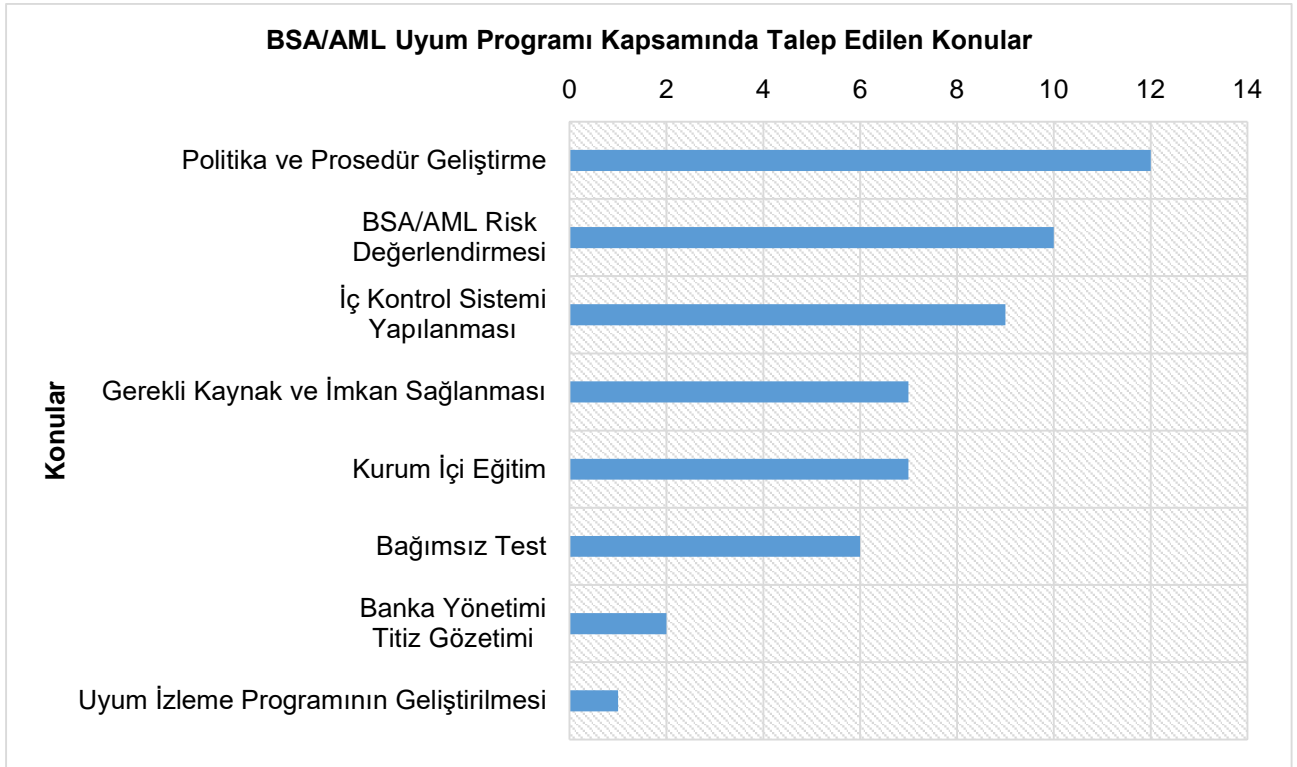


Grafik.6 – Kurumsal Yönetim ve İdare Kapsamında Talep Yönetim Yazılı Plan Konuları

Grafik.7, şüpheli işlem izleme ve raporlama kapsamında yabancı bankalardan talep edilen konuları göstermektedir. FED'in yabancı bankalardan şüpheli işlem izleme ve raporlama kapsamında yoğun olarak talep ettiği husus, bu konuda gerekli politika, prosedür ve rutin kontrollerin geliştirilmesidir. Söz konusu politika, prosedür ve kontrollerin ise belli aralıklarla değerlendirilip yeniden düzenlenmesi talep edilmektedir. Ayrıca, bankaların finansal işlemi gerçekleştiren müşterinin ülkesi, finansal işlemin türü ve müşteri türüne göre her bir işlem için risk reytingi oluşturmaya yönelik prosedürler geliştirmesi istenmektedir. Oluşturulan risk reytingine göre, müşterinin takibinin sıkılaştırılıp-gevşetilmesi şüpheli işlem izleme ve raporlama sürecinin temelini oluşturmaktadır.



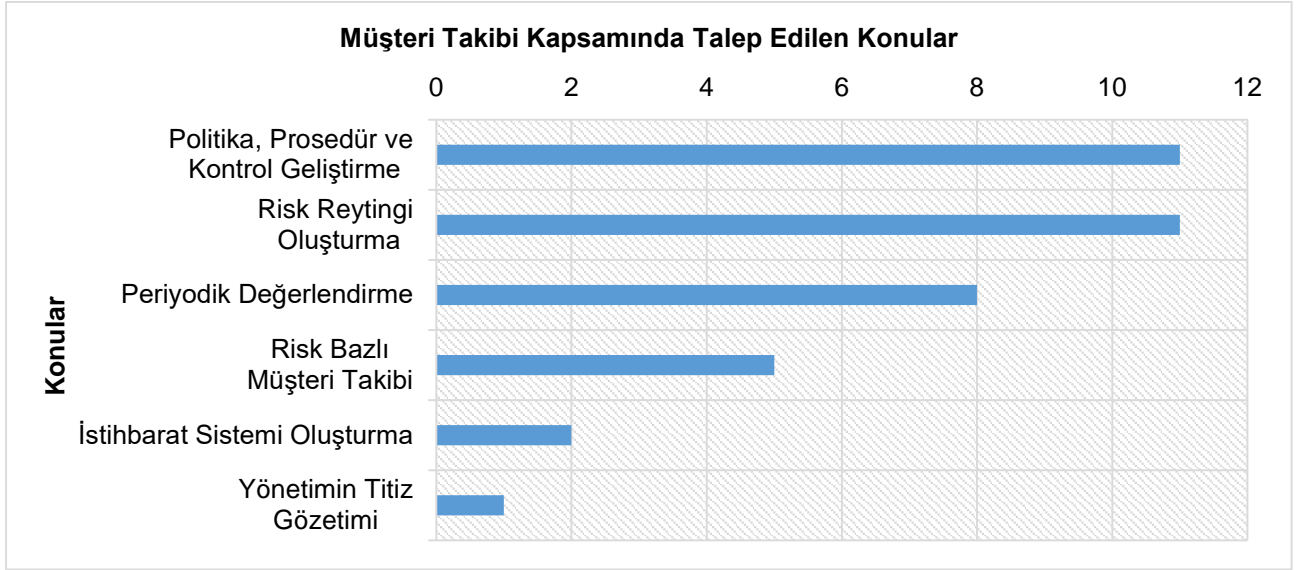
Grafik.7 – Şüpheli İşlem İzleme ve Raporlama Kapsamında Talep Edilen Konular



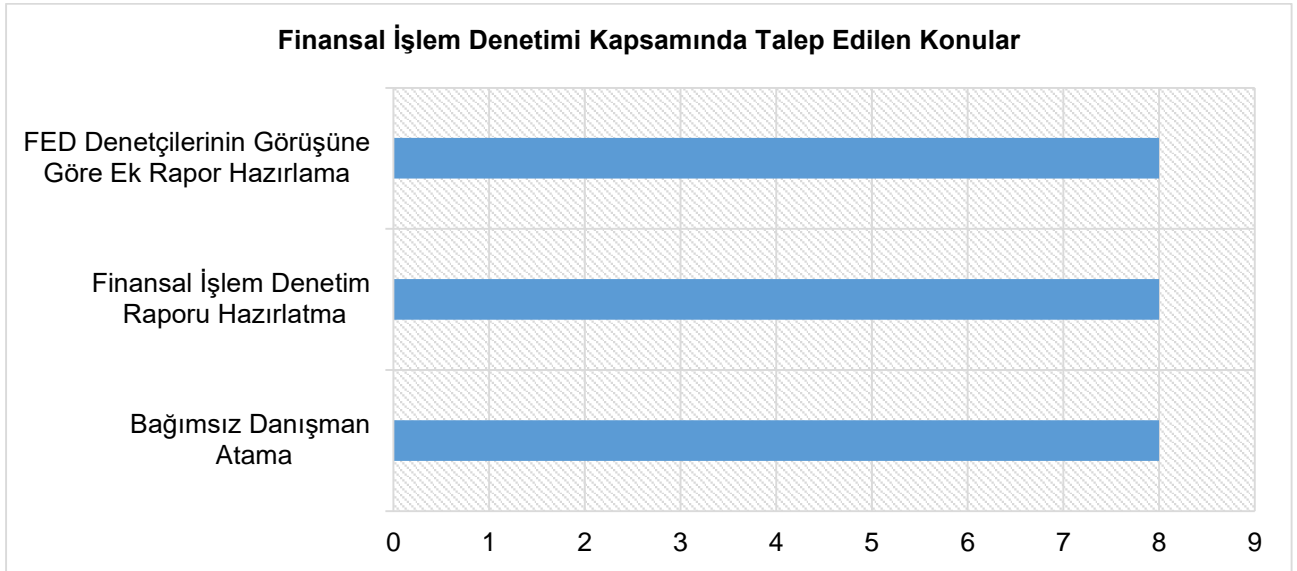
Grafik.8 – BSA/AML Uyum Programı Kapsamında Talep Edilen Konular

Grafik 8, BSA/AML düzenlemelerine uyum kapsamında yabancı bankalardan talep edilen hususları içermektedir. FED'in BSA/AML uyum programı kapsamında yabancı bankalardan talep ettiği konular, birbirini tamamlayan bir dizi gereklilikten oluşmaktadır. Bu dizinin en başında, BSA/AML'ye uyum için bankaların politika ve prosedürler oluşturması beklenmektedir. Daha sonra belli aralıklarla bankanın BSA/AML bazında riskliliğinin tespit edilmesine yönelik değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. BSA/AML uyumu için doğru bir iç kontrol yapısının oluşturulması ise bir başka tamamlayıcı unsur olarak gözükmektedir. BSA/AML uyumuyla görevli birimin doğru yetkilerle donatılması, ihtiyacı kadar kaynak ve imkana kavuşturulması talep edilen bir başka husustur. Ayrıca banka çalışanlarının tümünün BSA/AML kapsamında düzenli aralıklarla eğitime tabi tutulması; BSA/AML uyumunun bağımsız testlerle sınanması ve banka yönetiminin titiz bir biçimde BSA/AML uyumunu gözetimi tamamlayıcı diğer unsurlardır.

Grafik.9, müşteri takibi kapsamında FED'in yabancı bankalardan talep ettiği konu başlıklarını içermektedir. Grafik incelendiğinde, şüpheli işlem izleme ve raporlama ile ilgili talep edilen konularla paralel bir yapının olduğu göze çarpmaktadır. Şüpheli işlem izleme ve raporlama altındaki gibi müşteri takibi kapsamında da risk reytinginin oluşturulması ve risk bazlı müşteri takibi gibi alt başlıkların bulunduğu görülmektedir. Müşteri takibi kapsamında ayrıca kurumsal politika, prosedür ve kontrollerin oluşturulması gerekliliği dile getirilmektedir. Ayrıca, müşterileri daha iyi bir biçimde izlemek adına istihbarat sisteminin oluşturulması ve politika, prosedür ve kontrollerin belli aralıklarla yeniden değerlendirmeye tabi tutulup güncellenmesi talep edilen diğer konulardır. Son olarak, BSA/AML düzenlemelerine uyumda benzer bir biçimde müşteri takibinde de yönetimin titiz ve yakından gözetimine önem verilmiştir.



Grafik.9 – Müşteri Takibi Kapsamında Talep Edilen Konular



Grafik.10 – Finansal İşlem Denetimi Kapsamında Talep Edilen Konular

Son olarak **Grafik.10**'da FED'in finansal işlem denetimi kapsamında bankalardan talep ettiği konular sunulmuştur. Yazılı anlaşmalarda finansal işlem denetimine ilişkin bölüm, analize tabi tutulan tüm yazılı anlaşmalarda aynı içeriğe sahiptir. FED, finansal işlem denetimi kapsamında yabancı bankalardan bağımsız danışman atamasını beklemektedir. Bu danışman verilen süre içerisinde finansal işlem denetim raporu hazırlayıp FED'e sunacaktır. FED, yapacağı incelemenin ardından yabancı bankadan ek rapor hazırlanmasını talep edebilir ya da mevcut raporu yeterli bulabilir.

SONUÇ

ABD'deki bankacılık düzenlemelerinin tarihsel gelişimi, yabancı bankalar üzerindeki artan düzenleme yükünü ve FED'in yabancı bankaların ABD'deki faaliyetlerinin düzenlenmesinde artan rolünü ortaya koymaktadır. Yabancı bankalar, Uluslararası Bankacılık Yasası'nın çıkarıldığı 1978 yılından bu yana çeşitli yoğunluk ve sertlikteki düzenlemelere uyum sağlamak durumunda kalmıştır. Pek tabii ki zaman zaman yabancı bankalar uyum sorunları nedeniyle sert yaptırımlarla karşılaşmıştır. Söz konusu yaptırımlar, hem yabancı bankaların imajına hem de karlılığına etki etmiştir. Bu yönüyle ABD'de yabancı bankalara yönelik düzenlemelere uyum

ve ABD düzenleyicilerinin yaptıkları denetimlerde yabancı bankalardan olan beklentileri yabancı bankalar için önemli birer husus olarak öne çıkmıştır.

Daha sert yaptırımlarla karşılaşmamak adına uyulması gerekenleri içeren bir reçeteye benzeyen yazılı anlaşmalar, yabancı bankaların ABD'deki uyum sorunlarının çözülmesinde ve ABD düzenleyicilerinin kendilerinden beklentilerini anlamalarında önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Bu anlaşmalar üzerinden yapılan analiz;

- ABD'deki yabancı banka denetimlerinde düzenli olarak her yıl yazılı anlaşma yaptırımına cüzi miktarda başvurulduğunu,
- Yazılı anlaşmaların çoğunlukla Avrupa ve Asya bankaları ile imzalandığını,
- Yazılı anlaşmaların kısa vadeli çözümler sunmak yerine, uzun vadeli politikaları ve yapısal dönüşümleri hedef aldığını,
- Yazılı anlaşmalarda, bankaların kendi iç işleyişlerindeki sorunlar yerine ülke güvenliği ve toplum refahını etkileyen bankacılık aktivitelerindeki hususlara yönelindiğini,
- Yazılı anlaşmalarda, özellikle terörün finansmanı, kara paranın aklanması ve işlem kaynağının zor tespiti gibi sorunlara yönelik politika ve uygulama taleplerinin bulunduğunu,
- Banka yönetimlerinden BSA/AML düzenlemelerine uyumda titiz bir gözetimin beklendiğini,
- Müşterilerin tam anlamıyla tanınması için doğru politika, prosedür ve kontrollerin oluşturulmasının yanında güçlü bir istihbarat sisteminin bilgi teknolojileri ile desteklenmesinin beklendiğini,
- İşlem ve müşterilerin risk reytinglerinin oluşturularak her bir işlem ve müşterinin risk bazlı olarak takip edilmesinin ve gerektiğinde ilgili birimlere rapor verebilecek biçimde takip bilgilerinin saklanması istendiğini,
- BSA/AML düzenlemelerine uyum kapsamında gerekli bağımsız testlerin yapılmasının ve ilgili uyum birimine gerekli kaynak, imkan ve yetkinin verilmesinin gerekliliğini,
- Finansal işlem denetiminde bağımsız danışman ve finansal işlem denetim raporu zorunluluğunu

ortaya koymaktadır. Çalışmadaki analiz sonucunda ABD'de faaliyet gösteren bankalar için uyulması beklenen en önemli hususların gerçekleştirdiği işlemlerin kaynağını doğru bir biçimde tespit etmesi ve müşteri istihbaratında titiz davranması olduğu göze çarpmaktadır. ABD düzenleyicileri, yabancı bankaların yaptıkları finansal işlemlerde illegal bir fiile aracılık edip etmediğini doğru donelerle sorgulamasını beklemektedir. Bu amaçla, bankaların gelişmiş bilgi teknolojileri ile desteklenmiş bir biçimde işlem ve müşteriler için istihbarat toplamasını, her bir işlemi potansiyel risk düzeyine göre irdelemesini ve istihbarat ve risk değerlendirme sistemini sürekli olarak değerlendirip güncellemesini istemektedir.

Bu yönüyle ABD'de faaliyet gösteren bankalar için en kapsamlı ve doğru öneri, istihbarat ve risk değerlendirme-takip sistemlerinin düzenleyicilerin beklentileri doğrultusunda geliştirilmesidir. Bir başka öneri ise, söz konusu sistemlerin doğru politika, prosedür ve kontrollerle desteklenmesidir. Ayrıca, banka yönetimlerinin söz konusu politika, prosedür ve kontrollere bağlılığının ve titiz gözetiminin sağlanması ABD'de faaliyet gösteren yabancı bankalar için verilebilecek bir başka öneridir.

KAYNAKLAR

- Acharya, V.V., Richardson, M. (2012). Implications of the Dodd-Frank Act. *Annual Review of Financial Economics*, 4, 1-38.
- Balasubramnian, B., Cyree, K.B. (2014). Has Market Discipline on Banks Improved After the Dodd–Frank Act?. *Journal of Banking & Finance*, 41, 155-166.
- Bankacılık, İmar ve Şehircilik İşleri Komitesi Senato Raporu (8 Ağustos 1978). No:95-1073. 06.12.2018 tarihinde <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/10899/all-info> adresinden erişildi.
- Barth, J.R., Li,T. &Lu, W. (2009). Bank Regulation in the United States. *CESifo Economic Studies*, 13.07.2018 tarihinde <http://www.auburn.edu/~barthjr/publications/Bank%20Regulation%20in%20the%20United%20States.pdf> adresinden erişildi.
- Berlin, M. (2015). New Rules for Foreign Banks: What’s at Stake?. *Philadelphia FED Business Review*, Q1. 10.12.2018 tarihinde https://philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/business-review/2015/q1/brQ115_new_rules_for_foreign_banks.pdf adresinden erişildi.
- Bhattacharya, S., Boot, A.W.A., & Thakor, A.V. (1998). The Economics of Bank Regulation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 30(4), 745-770.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (3rd Edt.). New York :Oxford University Press.
- Cangürel, O. (2012). Nedir şu Volcker Kuralı?. *Dünya Gazetesi*, 10.12.2018 tarihinde <https://www.dunya.com/gundem/nedir-su-volcker-kurali-haberi-169421> adresinden erişildi.
- Clayton,N. (2015). Failures in the Prudential Regulation of Banks in The UK and US: Will the Lessons Be Learnt?. *Law and Financial Markets Review*, 9(2), 130-153.
- Dimitrov, V., Palia, D., Tang, L. (2015). Impact of the Dodd-Frank Act on Credit Ratings. *Journal of Financial Economics*, 115(3), 505-520.
- Holsti, O.R. (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Hultman, C.W. (1993). US Regulation of Foreign Banks and the Financial Services Sector. *International Journal of Bank Marketing*, 11(1), 34-38.
- Kadıoğlu, Ö. (2017). ABD'nin Bankalara Kestiği Ceza 60 Milyar Dolar. *Dünya Gazetesi*, 18.07.2018 tarihinde <https://www.dunya.com/kose-yazisi/abdnin-bankalara-kestigi-ceza-60-milyar-dolar/392448> adresinden erişildi.
- Kane, E.J. (2012). Missing Elements in US Financial Reform: A Kübler-Ross Interpretation of the Inadequacy of the Dodd-Frank Act. *Journal of Banking & Finance*, 36 (3), 654-661.
- Kurtaran Çelik, M. (2010). Bankaların Finansal Başarısızlıklarının Geleneksel ve Yeni Yöntemlerle Öngörüsü. *Yönetim ve Ekonomi*, 17(2), 129-143.
- Li, H., Liu,H., Siganos, A., Zhou, M. (2016). Bank Regulation, Financial Crisis, and the Announcement Effects of Seasoned Equity Offerings of US Commercial Banks. *Journal of Financial Stability*, 25, 37-46.
- Lu, Q. (2015). The US Government Dual Banking Regulation Levels, Transaction Costs and HSBC’s Strategy in Acquiring Marine Midland Banks, Inc., 1978–80. *Business History*, 52(6), 955-977.

- Lucio, S.E., (1986). Establishment of a Banking Presence in the United States by Foreign Banks. *North Carolina Journal Of International Law And Commercial Regulation*, 11(3), 583-596.
- Markham, J.W., Broome, L.L. (2000). Banking and Insurance: Before and after the Gramm-Leach-Bliley Act. *Florida International University College of Law eCollections*, 10.12.2018 tarihinde https://ecollections.law.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1359&context=faculty_publications adresinden erişildi.
- Matejašák, M., Teplý, P., Černošský, J.(2009). The Impact of Regulation of Banks in The US and the EU-15 Countries. *Ekonomie a Management*, 12(3), 58-68.
- Misback, A.E. (1993). The Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991. *Federal Reserve Bulletin*, Ocak 1993 Sayısı, 1-10. 07.12.2018 tarihinde https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/FRB/pages/1990-1994/33097_1990-1994.pdf adresinden erişildi.
- Murphy, E.V.(2015). Who Regulates Whom and How? An Overview of U.S. Financial Regulatory Policy for Banking and Securities Markets. *Congressional Research Service Report*, 7-5700. 10.12.2018 tarihinde <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43087.pdf> adresinden erişildi.
- Roman, R.A. (2016). Enforcement Actions and Bank Loan Contracting. *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 4th Quarter of 2016, 69-100.
- Scott, K. (2014). Non-U.S. Banks Operating in the United States—The Federal Reserve as Gatekeeper. *Taxation and Regulation of Financial Institutions*, 27(4), 37-49.
- Sekaran, U., Bougie, R. (2010). Research Methods for Business A Skill Building Approach, Fifth Edition. West Sussex :A John Wilwyand Sons, Ltd, Publication.
- Spong, K.(2000). Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects (5th ed.). Missouri: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Srinivas, V., Byler, D., Wadhvani, R., Ranjan, A.,Krishna,V. (2015). Enforcement Actions in the Banking Industry: Trends and Lessons Learned. *Deloitte Center for Financial Services Research Report*. 12.12.2018 tarihinde https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/bank-enforcement-actions-trends-in-banking-industry/DUP1372_EnforcementActionsBanking_120815.pdf adresinden erişildi..
- VanHoose, D.D. (2008). Bank Capital Regulation, Economic Stability, and Monetary Policy: What Does the Academic Literature Tell Us?. *Atlantic Economic Society Journal*, 36, 1-14.
- Vurucu, M.,& Arı, M.U. (2014). A'dan Z'ye Bankacılık: Yasal Mevzuat, Ürün ve Hizmetler, Uygulamalar. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Walker, D.A. (1983). U.S. Banking Regulations and Foreign Banks' Entry Into The United States. *Journal of Banking and Finance*, 7, 569-580.
- Wall, L.D. (2017). Recent Changes in US Regulation of Large Foreign Banking Organizations. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 25(3), 318-332.
- White, B.B. (1982). Foreign Banking in the United States: A Regulatory and Supervisory Perspective. *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Summer 1982, 48-58.

Wilf, M. (2016). Credibility and Distributional Effects of International Banking Regulations: Evidence from US Bank Stock Returns. *International Organization*, 70(4), 763-796.

<https://data.worldbank.org/>

<http://www.intracen.org>

<http://www.dbf.georgia.gov>

<http://www.federalreserve.gov>

DİPNOTLAR

ⁱ Well-managed and well capitalized terimleri yerine kullanılmıştır.

ⁱⁱ Orijinal metinde “Living Wills” olarak kullanılmaktadır.

ⁱⁱⁱ Orijinal metinde “Tailored Resolution Plan” olarak kullanılmaktadır.