

**"Uzman Gözüyle"**



# BANKALARDA MEVCUT DENETİM SİSTEMİ ve DEĞİŞİM GEREĞİ

Dr. Tevfik ALTINOK<sup>1</sup>

## I. GİRİŞ

Günümüz Dünyasında “Corona Virüs” salgınının ardından üzerinde en çok tartışılacak konu başlığının ekonomik konular olacağı yönündeki görüşüm her geçen gün ağırlık kazanırken üretim, istihdam, ekonomide genel denge, dış denge, enflasyon ve bunlarla birlikte kamu finansman dengesi başlıklarında benim bu güne kadar yaşadıklarım, edindiğim tecrübe ve bilgi birikimlerim konuyu uzun vadede ele almanın daha uygun olacağı yönündeki görüşümü daha da güçlendirmektedir.

Şu dönemde tartışılacak ekonomik başlıkları sıraladığımda “kamu finansmanı” ilk sırada gelse de, sanıyorum onu takip edecek ikinci başlık, benim kafamda “finansal piyasalar” ve de bu piyasaların baş aktörü “bankalar” olarak öncelik kazanmakta ve bu başlık bana göre üzerinde en çok konuşulacak ve tartışılacak başlık olarak belirlemektedir.

Dünyanın neresine giderseniz gidin “banka” denilince duyacağınız en yaygın tanım, “mevduat kabulü yoluyla kaynak yaratan ve bu kaynağı, ihtiyacı olanlara kredi kullandırarak işlem yapan kuruluş ya da işletmeler” şeklinde olacaktır. Ama detaya girdiğinizde bu genel tanımlamanın altında daha pek çok işlevin, özellikle finansal piyasaların işleme mekanizması içeriğinde yapılan ekonomik işlemlerin mevcudiyeti ile karşılaşacaksınızdır.

Bu tanımlamalardan yola çıktığımızda ortaya çıkan gerçek, bankalar, yalnızca ülkemizde değil Dünyanın hemen her ülkesinde finansal sistemin, hatta ekonominin baş aktörü konumundadırlar ve konumları gereği özel bir ilgiye muhatap olmaktadır denilse yeridir. Çünkü bankalara ilişkin en ufak menfi ya da müspet bir gelişmenin ülke ekonomisine dönük yansımaları ve sonuçlarının çok değişik boyutlarda olduğu

<sup>1</sup> TEMAR (Türkiye Ekonomik ve Mali Araştırmalar) Vakfı Onursal Başkanı ve Türkiye – Avrupa Vakfı Başkanı Hazine ve Dış Ticaret eski Müsteşarı, Fahri Maliye Müfettişi, Koç Holding eski Yönetim Kurulu Üyesi, Koçbank eski Yönetim Kurulu Başkanı, TMSF’ye devrolunan 16 Bankanın Ortak Yönetim Kurulu eski Başkanı, İAÜ Öğretim Görevlisi.

yaşanmıştır, yaşanmaktadır, sistem bu olduğu sürece de şüphesiz yaşanacaktır.

Bu nedenle bir bütün olan bankacılık sektörünün içinde bulunduğu durum ile genel ekonomik durum birbirine paralellik arz eder. Bankacılık sektörü sağlıklı ise genel ekonomide de olumlu gelişmeleri, aksine sorunlar var ise olumsuz etkileri gözlemlenmek kaçınılmazdır. Ekonominin sağlıklı işlemesi bankacılık faaliyetlerinin belli düzen içerisinde yürütülmesiyle mümkün gibi görünse de, Ülkelerin temel korkuları olan savaşın yerini 21. yüzyılda ekonomik kriz korkusunun aldığı Davos'ta her yıl düzenlenen Dünya Ekonomik Forum'unda ortaya konulmuştur. Ülkelerin korkuları büyüdükçe kamunun bankacılık sektörüne müdahaleleri artmakta, en azından düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkileri arttırılmaktadır.

Tarihte yaşanmış krizleri incelediğimizde ise, bu krizlerin özellikle finansal piyasaları etkilediği, bu tür etkilerin de mali sektörde faaliyet gösteren bankaların batmasına kadar varacak sonuçlarının olduğu bilinmektedir. Bilinen bir diğer gerçek ise bankalar çağımızda ekonomik açıdan önemli işlevler üstlenen kurumlar olduğu gibi giderek fonksiyonlarının da arttığı ve sektörün hâkim kuruluşları haline geldiği yönündeki gelişmelerdir.

Bu güne kadar Ülkemizde yaşanan krizlerden ekonomik açıdan en fazla zarar görenlerin küçük tasarruf sahipleri olduğu ve bu kişilerin de tasarruflarını mudi olarak bankalarda tuttukları dikkate alındığında bankaların ekonomik yaşantımızda daha da önemli bir yere sahip oldukları gerçeği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz dâhil Dünyanın neresinde olursa olsun bankacılık sektöründeki batakların ekonomik etkisi maalesef tüm ekonominin krize girmesine neden olsa bile, asıl zarar görenlerin bankalarda üç kuruşluk tasarrufunu tutanların bu paralarının birileri tarafından batırılması sonucu uğrayacakları zarar mudiler açısından telafisi zor ekonomik değerler olarak bu kişilerin yaşantılarını etkilemektedir.

İşte bu nedenledir ki, bankacılık sektöründe ortaya çıkabilecek krizlerin bir adım ötesinde tüm ekonomide yaşanabilecek krizlerin baştan önlemlerinin alınabilmesinin denetimlerle sağlanabileceği noktasında görüş birliğinin mevcudiyeti unutulmaması gereken ilk kural olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aslında, bankalardaki denetimin diğer işletmelerdeki denetimlerden bir adım ötede ayrı bir yere ve öneme sahip olması gerektiği gerçe-

ğinin de altını çizmeden geçmek mümkün değildir. Hem bankanın kendi içyapısından kaynaklanabilecek hem de dışarıdan gelebilecek etki ve etmenlerin doğal sonucu olarak bankaların karşı karşıya kalabilecekleri riskler dikkate alındığında, böyle bir sıkıntı ve sorunla karşı karşıya kalmamaları açısından alınacak önlemler içeriğinde bankaların denetimine ayrı bir önem verilmesi kaçınılmaz hale gelmektedir.

Son yıllarda yaşanan finansal krizlerin etkilerine bakıldığında, bankalardaki mevcut denetimin, amacı, türleri ve mevcut sistemin ne olduğunun öncelikle gözler önüne serilmesi denetimin ne olduğunun anlaşılması açısından gerekli olduğu görüşündeyim. Kaldı ki, denetim sisteminin ne olduğunun yanı sıra sistemin tartışılmaya açılması suretiyle bir taraftan tüm küçük tasarruf sahipleri, bu tasarrufları garanti altına alan kurum ve kuruluşlar kadar diğer taraftan ülke ekonomisini de ilgilendirdiği dikkate alındığında ekonomiyi yönetenlerin özenle üzerinde durmaları gereken temel başlıkların ilk sırasında yer aldığını düşünmekteyim. Bu nedenle de bankalardaki mevcut denetim sisteminin ne olduğunu önce gözden geçirip ardından da mevcut sistemi tartışmak ve yapılması gereken değişiklikler konusunda fikir oluşturarak tartışmaya açabilmek için tartışma başlatmanın uygun olacağı inancındayım.

Bu noktadan hareket ettiğimde de bu çalışmamda, ekonomide önemli bir yere sahip olan bankaların oluşturduğu bankacılık sektöründe mevcut denetim sistemini özetle ortaya koyduktan sonra, olması gereken denetim sistemi hakkındaki kişisel görüşlerimi sizlerle paylaşmak niyetindeyim.

## **II. Banka ve Bankalarda Mevcut Denetim Sistemi**

### **A. Genelde ve Bankalarda Denetim**

#### **1. Tanım**

Ülkemizde “banka” tanımlaması 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 3 üncü maddesinde “Banka: mevduat bankaları ve yatırım bankaları ile katılım ve kalkınma bankalarını” ifade eder denilse de bu tanımın somut bir tanım olmadığı ortadadır. Ancak bu tanımı takip eden satırlarda bir şekilde banka tanımlamasının “kendi nam ve hesabına mevduat kabul etmek ve kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşlar” şeklinde bir ifadeyle tamamlandığı görülmektedir.

Bu ifadelerden hareketle, “banka” tanımlamasını, “dinamik yapıda para ve kredi ticareti yapmak suretiyle mali piyasalarda çeşitli mali

ve sosyal hizmetleri yerine getiren kuruluşlardır” şeklinde yapmak yerinde bir tanımlama gibi görünse de, Bankacılık Kanunu’ndaki tanımlamayı bir kenara bırakarak uygulamadaki anlamı ve genişletilmiş şekli ile “banka tanımlamasını”,

- kendi öz kaynaklarının yanı sıra
- piyasalardan
  - ✓ borçlanmak ya da
  - ✓ tasarruf sahiplerinden mevduat kabul etmek sureti ile sağladıkları yabancı kaynakları da kullanarak
- müşterilerinin kredi taleplerini karşılayan ve
- finansal işlevin gereği, dijital teknolojiden de maksimum şekilde faydalanarak her türlü parasal işlem yapmaya yetkili kılınmış kuruluşlardır

şeklinde yapmanın daha uygun olduğu görüşümdedir.

Bu genişletilmiş tanımlamadan hareketle bankacılık işlevlerine muhasebe işlemleri açısından baktığımızda,

- fon sağlamak sureti ile kaynak oluşturmak,
- sağlanan fonu kullanmak,
- gerekli karşılıkları ayırdıktan sonra kalan kaynağı kullanarak kaydi para yaratmak,
- finansal piyasalarda her türlü mali hizmet vermek

şeklinde 4 başlık altında toparlamanın da mümkün olabileceği inancındayım.

Banka tanımlaması dışında “denetim” sözcüğüne bakıldığında ise bu sözcüğün o kadar geniş bir kavram olduğu gözlenmektedir ki, sadece ekonomik faaliyetlerle olan bir sınırlamadan öte önceden belirlenmiş kurallar ve kaideler çerçevesinde bir işletmenin akla gelebilecek her biriminin içerisinde her konuda yapılabilecek bir işlev olarak düşünülmesi gerekir denilse yeridir. Çünkü konu geniş açıdan ele alındığında, bir işletmede herhangi bir çalışanın önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde sabah işe gelme saatine uyup uymamasının kontrolü dahi bir nevi denetim olarak kabul edilmek durumundadır.

Esasında, denetim denildiğinde teftiştten tahkikata, iç kontrolden incelemeye kadar akla gelecek tüm kavramların hepsinin tanımını içerisinde barındırdığı unutulmamalıdır. Bu nedenledir ki, denetim konusunu belirli bir işlev ya da bu amaca yönelik faaliyetlerle sınırlandırmak yanlış olur.

Bu açıklama ya da tanımlamaların ötesinde, günlük yaşantımızda çoğu kez denetim kavramı yerine “kontrol ve teftiş” sözcüklerinin kullanıldığına da sıkça rastlanmaktadır. Sözlük karşılıklarına bakıldığında,

- kontrol, bir işin ya da işlemin doğruluğunu kayıt ve belgeler aracılığıyla incelemek ve araştırmaktır şeklinde tanımlanırken,
- teftiş, bir işin veya işlemin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme şeklinde tanımlanmaktadır.

Kontrolde, işletme tarafından önceden belirlenmiş çeşitli norm ve standartlara, ya da kural ve kaidelere uyulup uyulmadığının araştırılması esastır. Kontrol işletme adına çalışanlar tarafından yapılırken, denetim işletme dışındaki bağımsız kişiler tarafından yapılır. Kontrol sürekli bir faaliyettir, denetim ise; belli zaman periyodunda gerçekleştirilir. Teftiş de, kontrolde olduğu gibi işletme personeli tarafından teftişin yapılması esas olsa da diğer kavramlardan en önemli farkı finansal işlemler dışındaki olayların da teftişin kapsamına alınıyor olmasıdır.

Denetim olgusuna, yönetim ekonomisi açısından bakıldığında, bir işletmenin faaliyetlerini ekonomik açıdan tahlil edebilmenin ve doğru sonuçlara ulaşabilmenin temelini, her şeyden önce “işletmede görülenlerin” ya da başka bir ifade ile “ortaya çıkarılan resmin” ne denli gerçek olup olmadığının ortaya konulmasından hareket edilmesidir. Ya da denetim sözcüğünü tanımlarken, çizilen bir tablonun veya çekilen fotoğrafın kapkara mı, yoksa parlak bir tablo ile mi karşı karşıya olunup olunmadığının araştırılmasıdır, anlaşılabilirliğidir, kavranmasıdır denilse yeridir.

Görülenlerin ya da gösterilenlerin doğruluğunun anlaşılabilirliğinin tek yolunun ise yapılması gerekenlerin önce kural ve kaidelere bağlanmasından, sonra da bu kural ve kaidelere uyulup uyulmadığının denetlenmesinden geçtiğini gözden uzak tutmamak gerekir.

İşte burada sorulacak soru, “denetim nedir?” ya da “denetimden ne anlaşılmalıdır?” suali olsa da bu suallere cevap verilirken denetim sözcüğünün anlamını da araştırmak kaçınılmaz hale gelmektedir.

Denetim denildiğinde, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğündeki anlamı ile “denetleme” sözcüğü, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol, şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre de, “denetim”, yapılan ya da yapılmakta olan bir görevin,

- Yolunda yürütülüp yürütülmediğini, icra edilip edilmediğini, yani konulan kural ve kaideler çerçevesinde işin yapılıp yapılmadığını,
- Yöntem olarak da,
  - Denetim,
  - Bakı ya da gözetim veya izleme,
  - Teftiş,
  - Murakabe,
  - Kontrol

usulü ile araştırılmasıdır şeklinde açmak mümkün görünmektedir.

Ancak burada zikredilen, denetim, bakış, gözetim, izleme, teftiş, murakabe ya da kontrol tamamen denetimi yapanın uygulayacağı yöntemlerin farklı şekilde ifadesinden ibarettir. Bu noktadan hareket edildiğinde ise bu yöntemlere ilave edilecek tahkikat, soruşturma, inceleme, revizyon gibi başka terimlerle ifade edilmeye çalışılsa da önemli olan yapılmakta olan denetimin amacına uygun bir ifadenin kullanılması esas olmalıdır. Dolayısı ile yapılmakta olan denetimin amacının öncelikle bilinmesi ve buna göre adının konulması icap ettiğini unutmamak gerekir. Günümüz dünyasının elektronik ortamında bir bankanın bilgi sistemlerine uzaktan girilerek “denetim” tanımına giren pek çok kavramın içeriğindeki işlemin yapılabileceği, bankanın en gizli bilgilerine dahi ulaşılabilirdir.

Türkçemizdeki anlamının yanı sıra “denetim” sözcüğünün batı dillerindeki karşılığına da bakmak gerekir Batı dillerine bakıldığında görülmektedir ki, denetim sözcüğünün karşılığı olan “audit” kelimesinin Latince “audire” kökeninden geldiği bilinmekte, bu sözcüğün ise “işitmek, dikkatle bakmak” anlamında kullanıldığı bilinmektedir.

Amerikan Muhasebeciler Derneği Denetim Kavramları Komitesinin “muhasebe denetimini, ekonomik faaliyetler ve olaylarla ilgili taleplerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunu araştırmak ve sonuçlarını ilgi-



lilere raporlamak için kanıtları objektif olarak toplayan ve değerlendiren sistematik bir süreçtir” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımlamadan hareket edildiğinde, Amerikan Muhasebeciler Derneği, muhasebe denetimi tanımlamasında denetim sürecinin bir nevi “unsurlarını” sıralamakta ve bu sıralamayı yaparken de süreci aşağıdaki başlıklarda belirli adımlarda oluşturduğunu gözler önüne sermektedir. Buna göre denetim sürecinin unsurları ve bu unsurlar içeriğindeki adımlar,

- **Muhasebe denetimi bir süreçtir.** Yani denetimin başlatılması ve sonuçlandırılması sürecinde atılacak her bir adımın belirli bir amaca uygun şekilde sürdürülmesi esastır.
- **Bu süreç iktisadi faaliyet ve olaylara ilişkin iddiaların varlığı ile başlar.** Yani işletmenin, iktisadi faaliyetleri ile ilgili olarak hazırladığı her türlü bilgi, tablo, rapor ve beyanlar, işletme tarafından bir iddia niteliğindedir, işletme tarafından hazırlanmıştır ve menfaat gruplarına sunulmuştur. Dolayısı ile denetim bu iddiaların doğruluk ve güvenilirliğinin araştırılmasıdır.
- **Bu süreçte aslanan önceden saptanmış kural ve kaidelere uyulup uyulmadığının yanı sıra önceden saptanmış ölçütlere uyum boyutu da tespit edilmelidir.** Denetçi, işletmenin iddiası niteliğindeki tüm, bilgi, belge ve finansal tabloları; kanunlar, anlaşmalar, yönetim tarafından saptanmış hedefler ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde önceden saptanmış ya da belirli standart ölçütlere göre belirlenmiş değerlerle karşılaştırarak doğruluk ve güvenilirliğini saptamak durumundadır.
- **Bu süreçte denetçinin tarafsızca kanıt toplaması ve kanıtları değerlendirmesi esastır.** Yani denetçi işletmenin iddialarının doğruluğunu araştırmakla görevli olup işletme ve işletmeyle ilgili kişi ve kuruluşlardan bağımsız olarak yeterli ve uygun kanıtları toplamak zorundadır.
- **Bu süreçte son aşama tespitlerin ilgililere duyurulması ve bildirilmesidir.** Her işletmede finansal bilgi, tablo ve raporlar pek çok kişi ve kuruluş ile doğrudan ya da dolaylı bir şekilde ilgilidir. Denetçinin yaptığı denetim sonucunda ulaştığı sonucu ilgililere ve ilgilenenlere yazılı bir raporla iletmesi muhasebe denetim sürecinin son aşamasını oluşturur.

şeklinde sıralanmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, denetim, iş sürecinden bağımsız ve uzman kişilerce yapılan, geçmişe dönük iş ve işlemlerin incelenmesini, işletme tarafından hazırlanan iddia niteliğindeki bilgi ve belgelerin doğruluğunun araştırılmasını içeren faaliyetlerin bütünüdür. Bu kapsamda denetim; olasılık ve görecelik ilkeleri ile belirlenen hedef ve standartlar doğrultusunda oluşturulan ölçütlerle işletmenin ortaya koyduğu sonuçların etkinliğini, bu etkililiğin ekonomik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmektir denilse yeridir. Bir başka deyişle, muhasebe denetiminde amaç, bu ekonomik faaliyetler ve olaylarla ilgili bilgilerle ilgili kanıtları objektif olarak toplamak, değerlendirmek ve bir kurumun ekonomisi hakkındaki bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere göre uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak için sonucu bilgi kullanıcılarına rapor etmektir.

## 2. Amaç

Banka ve denetim tanımlamalarının ardından, bankalarda denetim faaliyetlerinin amacının da kısaca açıklanmasında yarar olduğu incincındayım. Bu çerçevede bankalarda yapılmakta olan denetimin temeldeki amaçlarını özetle sıralamak gerekir ise,

- **İşletme sürekliliğini güvence altına alma amacı:** Bankaya emanet edilen tasarrufların zamanında sahiplerine geri verilebilmesini sağlamak şüphesiz bankanın faaliyetlerinin devam etmesi ile mümkündür. Bu nedenle de mudinin parasının güvence altında saklanması ve özellikle küçük tasarruf sahibinin tasarrufunun zamanında kendisine ödenebilmesini sağlamaya yönelik denetim bankacılıkta denetimin ilk sırada yer alan amacı olarak kabul edilmelidir.
- **Ekonomik anlamda kötü gidişata yol açmamama amacı:** Bankacılık işlemlerinin ekonomiye zarar vermeyecek biçimde aktsatılmadan yürütülmesini temin etmek şüphesiz banka sektörü kadar finansal piyasaların aksamadan faaliyet göstermesi açısından önemli olduğu gibi ülke ekonomisinin gidişatı açısından da büyük önem taşımaktadır. Bir bankada ortaya çıkacak aksaklıkların en azından sonuçlarının neler olduğu, Dünya da ve krizin çıktığı ülkelerde nelere mal olduğu çeşitli dönemlerde yaşanmıştır. Şüphesiz bankanın işleyişinde aksama ortaya çıkmadan denetimle bu tür menfi gelişmelerin önceden tespiti ve gerekli önlemlerin zamanında alınabilmesi mümkündür. Dolayısı ile bankalarda denetimin bir diğer amacı da bu tespitlerin

zamanında yapılarak aksaklıkların önceden tespiti ve gerekli önlemlerin zamanında alınabilmesi ayrı bir önem taşımaktadır.

- **Finansal ihtiyaçları zamanında karşılama amacı:** Bankalar, fon toplamak, bunları saklamak ve yaratılan kaynak ya da fonların ihtiyaç hâsıl olduğunda hem kamu kesimine hem de özel sektör kuruluşları kadar bireylere finansman olanakları yaratarak her kesime finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere finansal işlevler üstlenmektedirler. Bu yönüyle bakıldığında bankaların ekonomik faaliyetler açısından değerlendirildiğinde bir taraftan mali sistemde verimliliği artırmak, diğer taraftan da rekabeti teşvik etmek üzere belirli işlevleri yerine getirdikleri unutulmamalıdır. Dolayısı ile bankalar üzerindeki denetimin bir diğer amacının da, ekonomik faaliyetlerde finansman ihtiyacının giderilmesi, verimlilikte başarı ve rekabet konularında üzerlerine düşen görevleri gerçek anlamda yerine getirip getirmediğinin de kontrolü ve değerlendirilmesi yönünde olduğu unutulmamalıdır
- **Finansal tablolarda sunulan bilgilerin muhasebe ilke ve standartlarına uygunluğunu tespit ve sağlama amacı:** Her işletmede olduğu gibi bankalar da bir işletme olduklarına ve faaliyet süreçlerinde her yaptıkları işlemi kayıt altına aldıklarına göre bankalarda da muhasebe ilkelerinin ve hesap planının çalışanlar tarafından yeterince anlaşılması, gerekli titizliğin gösterilmemesi mümkündür. Bu konuda gerek uluslararası gerekse ulusal muhasebe kuralları önceden belirlenmiş ve uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Bu kural ve kaidelere uygun mali tabloların hazırlanıp ilgililere sunulup sunulmadığının denetlenmesi de bankalardaki denetimin bir diğer amacı olarak karşımıza çıkmaktadır.
- **Hata ve hilelerin ortaya çıkarılması ve önlenmesi amacı:** Her işletme gibi bankalarda da hile ve kural dışı uygulamaları gizleme ya da vergi ödemelerini azaltma veya karlılığı arttırmaya yönelik usulsüz işlemler yapılması kadar sistem veya insan hataları, işlem karmaşası, kötü niyet sonucu yanlış ve usulsüz işlemlerle karşılaşılması her zaman görülmüş ve görülmektedir. Daha basit bir ifade ile banka işlemlerini fiilen yürütenlerin işlem bazında yaptıkları basit hatalar kadar suiistimal niyetli işlemler bir taraftan finansal kayıplara neden olurken diğer ta-

raftan batağa sebep olabileceği de unutulmamalıdır. İşte bankalardaki denetim her işletmede olduğu gibi bankalarda da bu tür işlemler oluyor ise bunları tespit etme, önleme ve zamanında gerekli değişiklikleri yapma ve önlemleri alma amacına yönelik olabilmektedir.

- **Yönetime önerilerde bulunma amacı:** Yukarıda anlatılmaya çalışılan denetim amaçlarının hiç şüphesiz bir diğer parçasını da bu tür denetimlerde ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesi, tekrarlanmaması ve genelde uygulama birliğinin sağlanması için alınması gereken önlemlerin denetim birimleri tarafından belirlenmesine yönelik öneriler oluşturmaktadır. Dolayısı ile her denetim raporunda bir bankanın ya da genelleştirildiğinde tüm bankacılık sektörünün alması gereken önlemlere, daha düzgün bir sisteme geçilmesine yönelik önlemler bankaların işleme mekanizmasında yönetimlere ışık tutacak önemli bir başlıktır. Bu nedenle bankalardaki denetimin bir diğer amacını da yönetimlere aksaklıkların giderilmesi, sistem değişiklikleri, daha iyi bir yönetim ve alınması gereken önlemler başlıklarında belirlemek yanlıştır olmasa gerektir.

### 3. Tarihçe

Aslında bankacılık tarihine ya da kâğıt paranın tedavüle çıkışı-na kadar geçen süreç incelendiğinde görülmektedir ki, para kavramındaki gelişmeler bir anlamda bankacılık tarihine damga vurmuş ve bu gelişmelere paralel olarak günümüzdeki modern bankacılık aşamasına gelinceye kadar çok değişik aşamalardan geçilmiştir. Günümüzde ise "sanal para" kavramı ile birlikte yeni değişimlerin gündeme geleceği ve bankacılıkta yeni oluşumların bizleri beklemekte olduğunun müjdecisi olduğu konuşulur hatta tartışılır hale gelmiştir.

Bunları söylerken de eskilerin tabiri ile "geçmiş ya da tarihi gerçekleri öğrenmeden bu günü anlamanın ve geleceği tahmin etmenin zor olacağı" akıldan çıkarılmamalıdır diye düşünölmeye başlandığında bankacılık ve bankalardaki denetimin tarihçesine de kısaca göz atmakta yarar vardır denilebilir. Bunları söyleyerek M.Ö Mezopotamya'da "Kızıl Tapınak" adı ile bilinen ve en eski banka olarak kabul edilen, tapınakta o günün din adamlarının bankacılık işlemleri yaptığını bilmek ya da M.Ö 2000'li yıllarda Hammurabi Kanunlarında borç verme işlemleri ile ilgili düzenlemeleri anlatarak konuya girmek anlamsız olur kanaatindeyim. Bu yaklaşımdan hareketle günümüzden çok uzakta 1600 lü

yıllara gidip Hollanda'da Amsterdam Bankasından ya da İtalya'daki Venedik Bankası ile İngiltere Merkez Bankasından söz etmenin de yanlış olacağını düşünmekteyim.

Kabul etmeliyiz ki, bankacılıktaki büyük ve etkili gelişmeler 20 yüzyılda başlamış, yüzyılın başlarında Amerika'da çıkartılan Federal Rezerv Kanunu ile Amerika'da bulunan yerel bankaların yurtdışına açılmalarına izin verilmiştir. Böylece bankacılık sektöründeki İngiliz hâkimiyetinin kısıtlandığı, "altın esası" çerçevesinde sterlinin yanı sıra uluslararası ödeme araçları arasına doların da eklendiği ve Avrupa'dan Amerika'ya sermaye akışının gerçekleşmesi ile literatürde finans merkezinin New York'a kaydığı kabul edilir olmuştur.

Bankalarda denetimin tarihçesi incelendiğinde ise, banka denetimlerinin kâğıt paranın ve bankaların ekonomiye girmesiyle başladığı ve modern bankaların kurulduğu 16. Yüzyıla kadar uzandığı kabul edilir. Ancak, genelde 1929 Büyük Buhranı ile banka denetimlerinin önemi anlaşılmalı, Amerika da kriz sonrası "mevduat garanti fonu" diyebileceğimiz FDIC (Federal Deposit Insurance Cooperation) kurulduktan sonra da banka denetimleri sıkılaştırılmıştır.

Pek çok ülkede çeşitli dönemlerde bölgesel krizlerin yaşanması sonucu ülkeler bazında batan bankaların ekonomik krizlere yol açtığı gözlenmiştir. Hatta bizim Ülkemizde de 22 bankanın batmasına neden olan 2000-2001 yıllarındaki mali sektör krizi gündemimize anılan tarihlerde otursa da, 2008 yılına gelinceye kadar finansal piyasalarda Dünya küresel bir kriz ile karşı karşıya kalmamıştır. Gelin görün ki 2008 yılında yaşanan küresel mali piyasalar krizi yakın tarihte bankacılık sektöründe derin izler bırakmış, pek çok bankanın batmasına yol açmış, milli gelir hesaplamalarında küçülmelerin yaşandığı yıllar olarak anılarda kalmıştır. Bu süreçte BCCI, Barings, Société Générale, Lehman Brothers gibi piyasanın bilinen bankaları batarken önlem alınmasının kaçınılmaz olduğu bir kez daha vurgulanmaya başlanmış, konu uluslararası bazda tartışılır hale gelmiştir.

Genelde bakıldığında, 2008 küresel mali piyasalar krizi önce piyasalarda likidite daralması ile hissedilmeye başlanmış, ardından 1929 Buhranında yaşandığı gibi özellikle gayrimenkul alım - satım işlerinde "mortgage sorunu" olarak adlandırılan, taşınmazların değer değişimleri ve ipotek üzerinden alınan kredilerin geri dönüşümündeki sorunların ortaya çıkması ile özellikle yatırım bankalarında zararların oluşmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler başlangıçta likidite daralmasını ardından da faiz

değişimini getirmiş, kurların etkilenmesi ile de hisse senedi piyasalarındaki çöküş mali piyasaları alt üst etmiştir.

Önceleri ülke bazındaki küçük zarar ya da milli gelirden küçük daralmalar olarak algılanan kriz, zaman ilerledikçe tüm küresel mali piyasaları etkilemeye başlayan sorunları peşinden getireceği öngörülerek takibe alınmış ve öncelikle ABD de panik niteliğine dönüşebileceği korkusu yaşanmıştır. Bu değerlendirmelerde krizin büyüdüğü ve büyüyeceği ve tek başına ABD nin ya da G-6 ülkelerinin sorunu çözümde zorlanacağı gözlemlenince günün ABD Başkanı G-20 Liderler Zirvesinin oluşumunu gündeme getirmiştir.

Daha G-20 nin ilk Zirve Toplantısında, krizin uzun süredir yaşanan ya da yaşatılan yanlışlıklar nedeni ile ortaya çıktığı uzmanlarca dile getirilerek sorunun temeldeki nedenleri konusunda yapılan araştırmaya sonuçları kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Buna göre krizin temelinde yatan ana nedenlerin, piyasa katılımcılarının uzun yıllar piyasada var olan riskleri ciddiye almadığı, özensiz yaklaşımların bu riskleri arttırdığı, yatırımcıların yüksek getiri arayışlarının piyasayı bozduğu açıklanmıştır. Bunlara ilaveten taahhüt standartlarındaki yetersizliklerin, sağlıksız risk yönetiminin, karmaşık finansal ürünler yetmiyormuşçasına aşırı borçlanmanın yanı sıra özellikle bankacılık sektöründe düzenleme ve denetim konusundaki yetersizliklerin bu krize neden olduğu araştırmanın sonuçları olarak belirlenmiştir.

Bu tespitin ardından özellikle finansal piyasaların düzenlenmesi ile ilgili olarak kısa vadede alınan önlemler uzun vadede alınması öngörülen tedbirlerle güçlendirilmek istenmiş ve bu konuda G-20 Liderler Zirve bildirgesinde uygulanacak ekonomik tedbirlerin tek amacının ekonomiyi harekete geçirmek olduğuna karar verildiği kamuoyuna duyurulmuştur. Bu amaca ulaşmak için atılacak her adımın da ekonomik istikrarı sağlamasından sapma göstermemesine dikkat edileceği vurgulanmıştır.

G-20 de ilk alınan kararlar çerçevesinde açıklanan önlem paketinde likidite sağlama birinci sırada yer alsa da başta bankalar olmak üzere mali piyasalarda faaliyet gösteren finansal kuruluşların sermaye yapılarını güçlendirmek ve özellikle de bankalardaki küçük tasarruf sahiplerinin mevduatını korumak bu paket içinde yer alan en önemli karar olarak dikkati çekmiştir. Bu arada G-20 de, finansal piyasalardaki yasal düzenleme noksanlıklarının giderilmenin yanı sıra mali piyasalarda yeni bir mimarı yapının oluşturulması gerekliliğinin altı çizilerek bu konuda

uluslararası ekonomik kuruluşlardan IMF, Dünya Bankası ve Uluslararası Kalkınma Bankaları ile Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) e yeni rol verilmesi için çalışmaya başlanması kararı alınmıştır.

Finansal piyasalarda reform niteliği taşıması beklenen G-20 nin bu kararında, bankalarla ilgili olarak öncelikle ulusal işlemlerde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşların sorumluluğuna vurgu yapılmıştır. Yine anılan kararda, bankacılık alanında ortak ilkelerin benimsenmesinin önemi vurgulanırken bölgesel ve küresel çapta standartların getirilmesi, mali piyasalarda disiplin ve dürüstlüğü yanı sıra rekabet, şeffaflık ve hesap verilebilirlik konuları ön plana çıkarılmış, yönetim ve risk yönetimi konuları ayrı başlıklar olarak ilgili kuruluşların dikkatine getirilmiştir. Şüphesiz bu çerçevede gerek finansal piyasa işlemlerinin gerekse bankacılık sektörünün denetimindeki aksaklıklar da ortaya konulmuş ve gelişmiş ülkelerdeki düzenleyici ve denetleyici kuruluşların aksaklıkları teşhiste, önlem almada ve asıl önemlisi sistemin düzenlenmesindeki başarısızlıklarının altı çizilmiştir.

Yakın geçmişte yaşadığımız küresel mali piyasa krizinden eğer ders almamız gerekiyor ise ki, alınmasının şart olduğuna inanan bir kişi olarak ifade etmeliyim ki, her mali işlevde olduğu gibi bankalarda da denetimden kaçınmak mümkün değildir, kaçınmak olmaz ve olamaz. Bankaların denetiminden kaçınıldığında ne olurmuş ki sorusuna verilecek en güzel cevabın "2008 yılı küresel krizini unutmayın" şeklinde olması gerekir diye düşünmekteyim.

Bilindiği üzere Ülkemizde her ne kadar 2011 yılından bu yana Osmanlı'dan kalan tek ve en eski mali denetim kuruluşu olan Maliye Teftiş Kurulunun yanı sıra Hesap Uzmanları Kurulu ve Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu kapatılmıştır. Oysa yine bilinmektedir ki, Cumhuriyet yıllarında bankaların devletçe denetlenmesini öngören ilk düzenlemeler 1936 yılında çıkarılan 2999 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilât Kanununda yer almıştır.

Daha sonra, 1985 yılında yürürlüğe konulan 3812 sayılı Bankalar Kanunu ile Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların dış denetimi esas olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bırakılmış olsa da bankaların bazı konularda Merkez Bankası tarafından denetlenmesi hükmüne bağlanmıştır. Bankaların dış denetiminde, 1999 yılında kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulması kararlaştırılmış ve bankaların denetiminde BDDK yetkili kılınırken ayrıca bankalarda etkin bir iç denetim siste-

minin kurabilmesi için bankaların yeteri kadar denetçi ya da müfettiş çalıştırması zorunluluğu getirilmiştir.

Bu düzenlemeler yapıldıktan bir sene sonra ülkemizde yaşanan 22 bankanın iflası dikkatlerin tekrar bankacılık sektörüne odaklanmasına yol açmıştır. Son olarak 2005 yılında yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanununda da bankaların denetimi konusu tekrar düzenlenmiş ve Bağımsız Denetim Kuruluşlarına İlişkin Yönetmelik ve Basel II'nin İkinci Yapısal Bloğu kapsamındaki İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci (ISEDES) ve kısaca İç Sistemler Yönetmeliği diye bilinen bankaların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemeyi amaçlayan, Yönetmelikler yürürlüğe konulmuştur.

Finansal sektör ve bankalarla ilgili özetlenmeye çalışılan tüm bu tarihi gelişmeler göstermektedir ki, her işletme gibi bankaların da denetimi hem piyasada hem de ülke ekonomisinde ayrı bir yere ve öneme sahiptir.

## **B. Denetim Türleri**

Denetim türleri denildiğinde şüphesiz her konuda olduğu gibi denetimde de, böyle bir sınıflandırmanın hangi amaçla yapılmak istenildiğine göre farklı türlerin ortaya çıkması ya da çıkarılması mümkündür. Bu çerçevede akla gelebilen denetim türlerini aşağıdaki 3 ana başlık altında sıralamak mümkün görülmektedir. Ancak bu bölümde içeriği ya da tanımlamasının yapılması yerine sadece denetim türlerinin neler olabileceği sıralanacak, ileriki bölümlerde özellikle Ülkemizde halen mevcut denetim konuları işlenirken her bir denetim türü hakkında gerekli açıklamalarda bulunulacaktır.

### **i. Denetçinin Konumuna Göre Denetim Türleri**

- İç Denetim
  - ✓ İç Kontrol
  - ✓ Teftiş
  - ✓ Denetim Komitesi
  - ✓ Risk Kontrolü
  - ✓ Denetçi



- Dış Denetim
  - ✓ Kamu denetimi
  - ✓ Bağımsız denetim
  - ✓ Uluslararası Denetim

## **ii. Yapılma Konusu ve Amacına Göre Denetim Türleri**

- Faaliyet Denetimi
  - ✓ Teftiş
  - ✓ Tahkikat
- Uygunluk Denetimi
  - ✓ Ulusal Standartlara uygunluk
  - ✓ Uluslararası Standartlara uygunluk
- Finansal Tablo Denetimi
  - ✓ Muhasebe denetimi
  - ✓ Vergi Denetimi

## **iii. Uygulama Zamanına Göre Denetim Türleri**

- Sürekli Denetim
- Ara Denetim
- Son Denetim
- Özel Denetim

## **4. Kapsama Göre Denetim Türleri**

- Zorunlu denetim
- İhtiyari denetim
- Sürekli denetim
- Sınırlı denetim
- Özel denetim

## C. Bankalarda Denetim

### 1. Tarihçe

Bir önceki bölümde de değinildiği üzere, BDDK kuruluncaya kadar bankacılık ve vergi bazlı olmak üzere Türkiye’de bankalar, Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak Maliye Bakanlığı bünyesindeki Maliye Teftiş Kurulu ve Hazine Genel Sekreterliği’nin güdümünde, Hesap Uzmanları Kurulu ya da süreklilik açısından bakıldığında, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu tarafından denetlenmekte idiler. Hazinesinin 1983 yılında Başbakanlığa bağlanmasını kovalayan yıllarda ise önce Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, ardından da Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı marifetiyle Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu tarafından banka denetimlerinin yapılması esas alınmakta idi.

Ancak, Dünyada 1980’li yıllara gelindiğinde, Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS - Bank for International Settlements) tarafından alınan bir kararla, bankalarla ilgili düzenleme ve denetleme işlevinin iktidarda bulunan siyasi otoritenin ajanı konumunda kabul edilen bir bakanlık ya da Hazine tarafından yapılmaması önerisi geliştirilmiştir. Bakanlık ya da Hazine yerine bağımsız Merkez Bankaları ya da oluşturulacak bağımsız düzenleme ve denetleme kurul ya da kurumları tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde bankalarda yönetim ve denetim esaslarının belirlenmesi tavsiye edilmeye başlanmıştır. Bu konuda Basel’de bulunan BIS yetkilileri Türk Hazine yetkilileri ile de çeşitli temaslarda bulunmuş, ancak o günün Hazine yöneticileri Türkiye’nin bu konuda adım atmasından yana olmamışlardır.

Zaman ilerledikçe, Ülkemizde yaşanan ekonomik sıkıntıların da etkisi ile bankacılık sisteminin sorunlarının çözümü için bağımsız yapıda bir kurumun kurulmasına yönelik BIS tavsiyeleri çerçevesinde, bankacılık sistemine ilişkin düzenlemelerin yapılmasını ve bunun için bankaların bağımsız bir kuruluş tarafından denetlenmesinin zorunlu olduğu görüşü benimsenmiştir. Bu çerçevede alınan siyasi karar sonucu, 1999 yılında yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanununda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) kuruluşu, görevleri ve yetkileri belirlenerek, bankaların denetlenmesi ve bankaların faaliyetleri ile ilgili düzenlemelerin yapılması görev ve yetkileri Hazededen alınarak bağımsız bir idari otoriteye verilmiştir. Bu suretle bankacılık alanında siyasi otoritenin bir parçası olarak kabul edilen Hazine Müsteşarlığının bankacılık alanındaki uygulamaya yönelik karar alma yetkileri bağımsız nitelikteki bir kuruluş olarak BDDK ya devredilmiştir.

Ancak başlangıçta, mevduatın korunmasına yönelik olarak kurulan Tasarruf Mevduatını Sigorta Fonu (TMSF) ayrı bir tüzel kişilik olarak düşünülse de, BDDK'nın içinde bir kuruluş olarak teşkilatlandırılmış, daha sonra bu konudaki hatadan dönülerek TMSF'nin de ayrı tüzel kişiliği oluşturulmuştur.

## 2. Ülkemizde Banka Denetimi ve Yetkili Kurumlar

Bankalar daha önce de ifade edilmeye çalışıldığı üzere, ülkenin mali piyasalarının işleme mekanizması içinde sermaye yapılarının yanı sıra faaliyet alanlarının geniş olması, ülkedeki hemen her kurum ve kişi ile ilgili parasal işlemlerde aktif olmaları sonucu piyasanın ve ekonominin önemli işletmeleri haline gelmelerini gerektirmiştir. Bu denli öneme sahip kuruluşların önemi ne kadar büyürse yaratabilecekleri sıkıntıların sonunda krizlere neden olabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır. Sıkıntı yaşanmadan önce yapılacak denetimlerin krize dönüşümün önlenmesi kadar her işletmede olduğu gibi öncelikle bankaların kendisi için de yapılmasının kaçınılmaz olduğu, bir başka ifade ile bankanın sağlam bir finansal yapıya sahip olması ve bunu sürdürebilmesi bakımından da gereklidir.

Unutulmamalıdır ki, yapılan ya da yapılacak denetimler işletmelerin daha düzenli faaliyet göstermesini ve hesap verebilir olmasını sağlar. Sonuçta yapılan işlemlerdeki yanlışların tespiti kadar yapılacak yanlışların önlenmesi, hatadan dönülmesi, kayıp ve kaçakların önlenmesi ve özellikle de ekonomik yaşantıda bankalar gibi önemli kuruluşlardaki büyük yanlışların ekonomiyi krize götürmesinin önüne geçilmesinin denetimle mümkün olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Bu çerçevede konuya yaklaşıldığında, Ülkemizde bankalarda yapılacak denetim türleri başlığı altında yapılacak denetim türlerinin neler olabileceği anlatılmak istendiğinde konuyu iç ve dış denetim başlıkları altında 2 ye ayrılarak ele almak daha uygun olacaktır. Bu çerçevede konu anlatılmak istendiğinde, önce iç denetim başlığı altındaki konular irdelenmeli daha sonra da dış denetim üzerinde durulmalıdır.

### i. İç Denetim

Başlıktan da anlaşılacağı üzere, bankalarda iç denetim denildiğinde, her bir bankanın kendi iç bünyesi içinde yapması gereken denetimler anlaşılmaktadır. Bankalarda denetimin önemi kadar denetimin kapsamının da ayrı bir önem taşıdığı açıktır. Kapsam denildiğinde de, banka yapısı içinde yer alan tüm birim, şube ve konsolide ortaklıkları da

içine almak şartıyla, faaliyetlerin mevzuata, ana sözleşmeye, iç düzenlemelere ve bankacılık ilkelerine uygunluğunu anlamak gerekir. Buna göre de bu kapsamlı denetimi bankanın kendi bünyesinde gerçekleştirmekle yükümlü sisteme “iç denetim sistemi” denilmesi yanlış olmasa gerektir.

Mevzuata bakıldığında, iç denetim sisteminin amacı, “üst yönetime banka faaliyetlerinin 5411 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile banka içi strateji, politika, ilke ve hedefler doğrultusunda yürütüldüğü ve iç kontrol ve risk sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği konusunda güvence sağlamaktır” şeklinde belirlendiği görülmektedir.

Yasal düzenlemeler gereği, bankalar, faaliyetlerinin kapsamı, yapısı ve değişen koşullara uyumlu, cevap nitelik, yeterlilik ve etkinlikte oluşturmak zorunda oldukları sistemlerin ilk sırasında iç denetim ve risk yönetim sistemlerini kurmak, devam ettirmek ve geliştirmekle yükümlüdürler. İç denetim sisteminde yer alan iç kontrol, teftiş ve risk yönetimi işlevleri yönetim kurulu, üst düzey yönetim, hatta tüm banka personeli ile teftiş kurulu, iç kontrol merkezi ve risk yönetimi elemanları tarafından birlikte yürütülmek zorundadır. İç denetim ve risk yönetim sistemleri bu birimlerin birbirinden bağımsız, iç kontrol işlevi kapsamında banka yönetim kuruluna ve üst düzey yönetime karşı ayrı ayrı sorumludurlar.

Burada dikkat edilecek en önemli konulardan birinin, bankanın tüm faaliyetlerine ilişkin bilgi sistemlerinin kurulması ve sürdürülmesi kadar iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin olduğu bilinmelidir. Bilgiler hem elektronik ortamda hem de manuel kayıtlarda bulunmalıdır. Bankalar kurumsallığın ve iç denetimin gerektirdiği şekilde bilginin elektronik ortamda kayıt ve takibinin yapılması konusunda bilinçli olmalıdırlar. Bu bilince ulaşıldığında günümüzde hem elektronik kayıt sistemine hem de faaliyetlerin noksansız sürdürülebilmesinde bankacılık için kaçınılmaz tüm sistemlerin kurulmasına ve geliştirilmesine olan ihtiyaç belirlenerek bu sistemler kurulmalı ve mutlak surette denetlenmeli ve güncellenmelidir.

Hepimiz biliyoruz ki, banka sahipleri ya da ortakları ve banka yöneticileri, banka şubeleri dâhil olmak üzere her kademedeki kayıp ve kaçakların olmaması, personelin hatasız, verimli ve düzgün çalışmasını sağlamak için önlemler almak konumundadırlar. Bu nedenle de her işletmede olduğu gibi bankacılık işlemlerinde de kural ve kaidelerin önceden yetkili birimler tarafından belirlenmesi ve bu esaslara göre işlem yapılması esastır.

Bu önlemler her bankanın kendi iç mevzuatı diyebileceğimiz düzenlemeler içinde tüm bankacılık sektörü için konulmuş yasal düzenlemelere aykırı olmamak kaydı ile adı ister yönetmelik ister başka bir ad altında olsun yazılı düzenlemeler şeklinde tüm çalışanların uyması gereken kurallar ve kaideler olarak her çalışana usulüne uygun olarak duyurulmak zorundadır. Dolayısıyla bankada çalışan her elemanın yetki ve görevleri daha başlangıçta belirlenmiştir. Her çalışanın da çalışmalarında bu belirlenmiş esasların dışında bir işlem yapması mümkün değildir, olmamalıdır. Farklı işlem yapılıp yapılmadığının kontrolü denildiği andan itibaren de artık denetim işlevinin başlamış olacağı açıktır.

Buna göre, bir iç denetimden söz edilmeye başlanıldığında yapılabilecek denetimlerin çok farklı yaklaşımlarla ele alınmasının gerektiği tek değil çok farklı denetim söz konusu olduğuna göre denetim işlevini de türlerine göre sırası ile aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür.

## **ii. ç Kontrol**

Her personelin yapabileceği işlem ya da işlemler önceden belirlenen kural ve kaidelerin yanı sıra işlemi yapan personelin görev ve yetkisi dâhilinde olup olmadığı bir üst amir ya da onay mercii tarafından kontrol edilir ve de edilmek durumundadır. İşte bu esaslara göre yapılan denetimlere ya da çalışmalara iç kontrol sisteminin ilk adımı olarak bakmak gerekir. Temelde her işletmede olduğu gibi bankalarda da “iç kontrol” dediğimiz denetim süreci bu yöntemle güncel işlemlerin rutin işleyişi sırasında farkına dahi varılmadan bir üst amir ya da işlemin onay mercii marifeti ile otomatikman yapılmış olur.

## **iii. Teftiş**

Halen Ülkemizde yürürlükte bulunan 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki hükümler uyarınca, Banka yönetimi, bankada güncel işlemler yerine getirilirken yukarıda değinilen oto kontrol sistemine uyulup uyulmadığını tespit etmek durumunda olduğu kadar merkezi yönetim ile birlikte bankanın tüm birimlerini de sürekli denetim altında tutmak zorundadır.

Bu tür denetimler bir önceki bölümde de değinildiği üzere, Bankacılık Kanununda yer alan hükümler çerçevesinde oluşturulması gereken “iç denetim sisteminin” bir parçası olarak “iç denetim birimi” vasıtası ile yürütülmek zorundadır. Bu birim ise anılan Yasa gereği bir taraftan iç

denetim birimi şeklinde kurulurken diğer taraftan da yine anılan yasal düzenleme uyarınca kurulması gereken bankanın teftiş kuruludur.

Buna göre, denetim biriminde bankanın büyüklüğüne, faaliyetlerinin karmaşıklığına, yoğunluğuna, kapsamına ve risklilik düzeyine bağlı olarak, ilgili mevzuat ile banka içi düzenlemelerinde öngörülen denetim hizmetlerinin aksatılmadan ve bu hizmetlerin gerektirdiği seviyede yerine getirilmesi amacıyla yeterli sayıda müfettiş ve iç denetim elemanı çalıştırılması esastır.

Daha geniş bir anlatım ile bankalarda, faaliyetlerin mevzuata uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğini, muhasebe ve raporlama sisteminin bir bütünlük içinde tutulup tutulmadığını kontrol etmek iç denetimin ilk adımını oluşturur. İşlem bazında kontrolün ya da temelde yapılması gereken ilk etaptaki denetimin ardından bütünsel olarak bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini, banka varlıklarının korunmasını, yükümlülüklerin kontrol altında tutulmasını, maruz kalınan her türlü riskin tanımlanmasını, değerlendirilmesini ve yönetilmesini de kontrol etmek icap eder. Bu da iç denetim de ikinci etap olarak ele alınabilecek bir diğer adımı oluşturur. Her iki etapta da yapılması gereken denetimlerle birlikte bir de üçüncü etabı göz ardı etmek mümkün değildir. Üçüncü etap ise, bilinen her türlü işlemin kontrolünü kapsayan normal denetim sürecinin dışında bankanın istenilmeyen olayları da önleyici denetim adımlarını atması gerektiğinden bu tür istenilmeyen olayları tespiti yönelik denetim sürecidir.

Hiç şüphesiz başlangıçtaki ilk iki etapta yapılması gereken kontrollerin yapılabilmesi için de gerekli sistemsel alt yapının kurulması, kurulan bu sistemin de sürekli kontrolü gereklidir. İşte sıralamaya çalıştığımız, işlem bazındaki kontroller kadar bankanın bütünsel olarak ele alınması ve ilaveten iç denetim sistemi kurularak bu sistemin işleyip işlemediğinin kontrolü iç kontrol mekanizmasının temelini oluşturmak durumundadır.

Esasen iç kontrol sisteminin amacını, bankanın varlıklarının korunmasını, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde Bankacılık Kanununa ve ilgili mevzuata, banka içi politika ve kurallara ve bankacılık teamüllerine uygun olarak yürütülmesini, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlamak şeklinde ifade etmek mümkündür. Ancak bu amaçtan yola çıkıldığında doğal olarak, yapılması gereken ya da atılması gereken adımları banka içinde önceden belirlemenin de şart olduğunu unutmamak gerekir. Bu çerçevede iç denetim denildiğinde,

- Banka bünyesinde işlevsel görev ayrımının sağlanması, görevlilerin belirlenmesi, her bir personelin yetki ve sorumluluklarının önceden açık seçik kurallara bağlanması,
- Muhasebe kayıt esasları ile finansal raporlama sisteminin, bilişim sisteminin ve banka içi iletişim kanallarının etkin bir biçimde çalışmasını sağlayacak şekilde kurulması,
- İş sürekliliğinin yürütülebilmesi için tüm planların hazırlanması,
- İç kontrolde her bir etabın eksiksiz oluşturulması,
- Bankanın iş akış şemalarının önceden hazırlanması esas olmalıdır.

Aslında, başından beri anlatılmaya çalışıldığı üzere, iç denetim sistemi, banka bünyesinde oluşan finansal ve işlevsel tüm işlemlerin kontrolüne yönelik sistemin bütünüdür. Bu çerçevede iç denetim sistemi sürecinde denetim işlevini,

- Bankanın birimleri ve iştiraklerindeki tüm işlemlerin, yasal düzenlemelere, yönetim kararları ve talimatlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmek, bu konularda yönetim kuruluna ve banka yönetimine bilgi aktarmak,
- Konsolide bazda bankanın finansal performansı ile ilgili gerekli inceleme ve kontrolleri yapmak,
- Banka mali tablolarının mevcut ulusal ve uluslararası kural ve standartlara uygunluğunu incelemek ve denetlemek,
- Erken uyarı sistemine göre olası riskleri tespit ederek önlem alınmasını sağlamak,
- İşlem ve faaliyetlerde risk unsurlarını ve sınırlamalara uygunluğunu incelemek ve limit aşımalarını takip etmek,
- Bankada iç denetim kültürünün oluşması amacıyla gerekli önlemleri almak ve uygulamak,
- Banka personelinin kendi sorumluluklarını yerine getirmeleri, banka politikalarına aykırı ve yasal olmayan faaliyetleri konularında bilinçlenmelerini ve eğitimlerini sağlamak ve önlemek,
- Tüm incelenen ya da denetlenen konularla ilgili rapor hazırlayarak ilgili mercilere göndermek,

şeklinde sıralamak mümkündür.

İç denetim olgusuna bir başka cepheden baktığımızda, banka teftiş kurullarının yapacakları denetimlerde önceden banka içinde belirlenen kurallara uyulup uyulmadığını araştırırken “uygunluk teftişi” işlevini yerine getirmiş olduklarını görürüz.

Aslında rutin denetim de diyebileceğimiz bu teftiş türünün dışında bir suistimalin var olup olmadığının yani bankada istenmeyen olaylarında araştırılmasına yönelik denetimler de ise denetim elemanlarının ya da müfettişlerin bir önce inceleme, araştırma ardından da soruşturma ve tahkikat yürüttüklerine, başka bir ifade ile “özel denetim” türünde denetim yaptıklarına tanık oluruz. Yasaların ya da mevzuatın zorunlu olarak sürekli yapılmasını öngördükleri incelemeler söz konusu olduğunda ise bu kez de “süreklilik arz eden bir denetimin” yapılmakta olduğu biliriz.

Buradaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kapsam açısından yapılan denetimlerin türlerini amaca göre sınıflandırmanın ve yapılan denetimlerin bir ya da birden fazla tür de sınıflandırılmasının mümkün olabileceğini de hatırlamak da yarar vardır.

Buraya kadar sözünü etmeye çalıştığımız iç denetim birimi olarak teftiş kurulları ile ilgili olarak kısaca üzerinde durulması gereken bir diğer konuya değinmeden geçmek mümkün değildir. İç denetim birimini yönetmekle görevlendirilen yöneticinin yani teftiş kurulu başkanının bankacılık ve denetim konularında tecrübe sahibi olması başka bir ifade ile en az yedi yıllık bankacılık deneyimine sahip olması mevzuat hükümleri uyarınca şarttır. Teftiş kurulu başkanı, iç denetim faaliyetlerini denetim faaliyetlerine yönelik politika ve uygulama usulleri ile iç denetim planları çerçevesinde yürütmekle yetkili ve sorumludur.

İç denetim hizmetlerini yürütmekle görevli teftiş kurullarında görev getirilen müfettişler ise görev ve sorumluluklarını tarafsız ve bağımsız olarak icra etmek, daha önce buldukları görevler nedeniyle sorumluluğu bulunan işlemlerin denetiminde görev almamak durumundadırlar. Her denetim biriminde olduğu gibi banka müfettişleri de bankanın tüm bölüm ve birimleri ile banka personelinin bilgi alabilecek ve bankanın tüm kayıt, dosya ve verilerine ulaşabilecek yetkili haizdirler.

Unutulmaması gereken bir diğer husus ise banka müfettişlerinden, bankanın bilgi teknolojilerinin denetimini icra edeceklerin bilgi teknolojileri ile bilgi teknolojilerine dayalı denetim teknikleri konularında öğrenim alanları itibarıyla veya aldıkları eğitim sertifikalarıyla kanıtlanabilir asgari bilgi ve beceriye sahip olmaları zorunluluğudur. Kaldı ki, banka-



nın risk kontrol sisteminde ya da bankanın genel durumunun değerlendirilmesinde görev alacakların belirli kıdem ve tecrübeye sahip olmasının gerekliliğini söylemek ise izahtan varestedir.

Yukarıda belirtilen gelişmelere paralel olarak, banka teftiş kurulları, müfettişler ve müfettiş yardımcılarında oluşan homojen yapılarını değiştirerek bölümsel yapılanmaya gitmişler ve genel müdürlük birimleri ve bağlı ortaklık denetimleri, şube denetimleri, bilgi sistemleri denetimleri ve destek hizmeti kuruluşları denetimleri gibi alt birimlerde müfettiş ve müfettiş yardımcılarını dışında farklı unvan gruplarından uzmanlar da istihdam etmeye başlamışlardır.

#### **iv. Risk Kontrolü**

Bilindiği üzere, bankalarda, yönetim kurulu tarafından belirlenmiş esaslar çerçevesinde, risk politikalarını oluşturmak, uygulamak ve raporlamakla yükümlü bir "risk yönetimi sistemi" kurulması gerekmektedir.

Bu sistemin kurulmasındaki temel amacın, bankanın karşı karşıya kalabileceği iç ve dış riskleri tespit etmeye yönelik olarak,

- öncelikle gelecekteki nakit akımlarının ihtiva ettiği risk-getiri yapısına,
- buna bağlı olarak faaliyetlerin
  - ✓ niteliğini ve düzeyini izlemeye,
  - ✓ kontrol altında tutmaya ve
  - ✓ gerektiğinde değiştirmeye yönelik olarak belirlenen
    - politikalar,
    - uygulama usulleri ve limitler vasıtasıyla,
    - maruz kalınan risklerin
      - tanımlanmasını,
      - ölçümlenmesini,
      - gözlenmesini ya da izlenmesini ve
      - kontrol edilmesini

sağlamaktır.

Bankalar açısından risk olgusunun bu denli kapsamlı bir tanımlamadan yola çıkılarak ele alınmasının temelinde, özellikle banka mali

tabloları kadar bankaların temel işlevlerinin mali aracılık fonksiyonunun doğal sonucu olarak diğer sektörlerde faaliyet gösteren işletmelere nazaran "tersi bir görüntüye" sahip olması yatar. Burada unutulmaması gereken en önemli faktör bankaların mali piyasalardaki faaliyetlerini, kendi öz kaynakları ile değil yabancı kaynaktan, özellikle de küçük tasarruf sahiplerinden toplanan mevduatla yürüttükleri gerçeğidir. Bankalar, bir taraftan kaynaklarının büyük çoğunluğunu yabancı kaynaktan sağlayarak kullanırken yine kendi öz ihtiyaçları ya da kendi yatırımlarında değil ama yine kendileri dışındaki üçüncü kişilere kullandırmaları sebebiyle riske maruz kalabilmektedirler.

İşte bu noktadan hareket edildiğinde, bankalardaki risk unsuru, beklenen bir kayıptan değil başkalarının sahibi olduğu değerleri, ya da bankanın bünyesine dâhil olan bu varlıkları onlar adına yönetmek durumunda oldukları için belirsizlikler karşısında oluşacak kayıplar nedeniyle ortaya çıkmasına yol açan risk unsurları sebebiyledir. Burada aslında söylenmek istenileni başka bir ifade ile özetlemek gerekirse, "başkasının taşıyla, başkasının kuşunu vurmaya kalkıştığınız da..." daha dikkatli olmak zorunda olduğunuzu unutmamanızdır.

İşte bu nedenledir ki, bir işletmede risk, parasal kaybın meydana gelmesi ya da giderin veya zararın ortaya çıkması sonucu ekonomik yararın azalması şeklinde tanımlansa da bankacılıkta risk, banka işlemlerinden elde edilen, beklenen getiri ile gerçekleşen getiri arasındaki farktır. O halde risk, banka politikasından beklenen hedeflerin tehlikeye düşmesi ya da bankanın zarara uğraması riskidir.

Bankacılık sektöründe risk yönetim ve uygulaması konusunda uzman kişilerin çok yakından bildikleri gibi bankacılık sektöründe risk faktörleri sıralandığında buradaki risklerin diğer işletmelerde bilinen ve karşılaşılan risk çeşitlerinden çok daha yüksek sayıda olduğu, sayılarının 200 risk faktörünü aştığı kabul edilmektedir. Bildiğimiz klasik likidite riski, kredi riski, kur riski, vade riski ve benzerlerinin yanı sıra reklam riskinden operasyonel riske, çalışan elemanın bilgi riskinden risk sisteminde karşılaşılabilecek noksanlıklardan oluşabilecek risklere kadar pek çok risk unsurunun var olabileceği unutulmamalıdır.

Son zamanlarda yapılan çalışmalarda, Türk bankalarında özellikle mali piyasalardaki gelişmelerin de etkisi ile ortaya çıkan risk faktörlerinin maliyet - getiri arasında daralan marjların, piyasada artan rekabetin, kurumsal zorlukların, uygulanmaya çalışılan faiz - kur politikalarının, döviz ve yerli para likidite durumundaki farklılıkların, sermaye

piyasalarında hisse senedi değişkenliğinin, işlem ve finansal tablolar-daki şeffaflığın, teknolojik gelişmeleri takip imkânlarının etkili olduğu ve olabileceği dikkate alınmalıdır.

Böyle olunca da bankacılık sektöründe önem sırasına göre üzerinde durulması gereken bu tür risklerin kısaca hatırlanmasında ve bu risklere karşı da mutlaka kontrol sistemlerinin oluşturulması gerektiğinin bilinmesinde yarar olduğu dikkate alınmalıdır. Buna göre,

- **Likidite Riski:** Her işletmede olduğu gibi bankalarda da likidite riski mevcuttur. Bu riskle karşı karşıya kalan bankanın sonunun iflas demek olduğu bilinmelidir. Geneldeki tanımlaması çerçevesinde likidite riski bir bankanın “nakit yükümlülüklerini zamanında yerine getirememesi” anlamına geldiğii dikkate alınırsa sonuçta her işletmede olduğu bankalarda da en önemli risk olarak kabul edilmelidir. Mudilerin hesaplarındaki paralarını çekmesi ve banka kaynaklarının yer aldığı uluslararası ya da ulusal finans piyasalarından kaynak sağlayamaması durumunda likidite riski ile karşılaşılması ya da riskin büyümesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Bankaların likidite riskini azaltmak için nakit ve nakde dönüştürülmesi kolay varlıklar bulundurmamak zorunluluğu ise kârlılığı olumsuz yönde etkilemektedir. Likidite sıkıntısı içinde olan bankaların kaynak bulma ihtiyacının da etkisiyle kaynak maliyetinin artacağı, bunun kârlılığı etkileyeceği, sonuçta gelişmelerin bankanın iflasına sebep olabilecek noktaya gelmesi çok yaşanmıştır. Bu nedenle de Ülkemizde, 5411 sayılı Bankacılık Kanununda ve ilgili alt düzenlemelerde bankaların likidite karşılama oranı ile net istikrarlı fonlama oranı hesaplama esasları düzenlenmiş, Merkez Bankasından doğrudan kredi kullanım imkânları yaratılmış ve bu çerçevede bahse konu likidite oranlarının günlük hesaplama ve bu hesaplamalar sonucunda ortaya çıkan sonucun gerekli yerlere iletilmesi zorunlu kılınmıştır.
- **Kredi Riski:** Kredi riski bir banka için en az likidite riski kadar önem taşımaktadır. Basel Uzlaşmaları kapsamında, bağımsız düzenleme ve denetleme kurulları tarafından kredi riskine karşı gerekli olan öz kaynağın ayrılması ve kredi kullananın riskinin kontrol altında tutulması yolunda düzenlemeler yapılması esas getirilmiştir. Hepimiz biliyoruz ki batık krediler, yeniden yapılandırılmalar, geri ödemelerdeki gecikmeler veya borçlunun

iflası gibi benzer olaylar bankada nakit akışını menfi yönde etkilemektedir. Bu etkinin sonunda da likidite riski ile karşılaşılması ve bankanın zor duruma düşmesi hatta iflası söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle bankaların kredi kararlarını iyi bir şekilde değerlendirmesi, ekonomik yaşamın düzenli işleyişi açısından kaçınılmaz görünmektedir. Teknik açıdan, kredi riskine esas tutulan sermaye yeterliliği standart oranının hesabında kredi riski nedeniyle maruz kalınabilecek zararlara karşı bulundurulması gereken öz kaynak miktarının dikkate alınacak tutarı belirli düzeyin altına inmemelidir. Gerektiğinde önlem alınması şartı bir banka için ne kadar kaçınılmaz ise bu oranların hesabının kontrolü ve denetimi de o denli önemlidir.

- **Sermayenin Yetersizliği Riski:** Daha ilk Basel Uzlaşısı kuralları yayınlandığında getirilen sermaye yeterliliği oranlarına başlangıçta her ülke uygun düzenlemeler getirmiş olsa da, zamanla istisna düzenleme tekliflerinin uygulamaya konulması sonucu sistem bozulmuştur. Ülkemizde de bankalar daha ilk kuruluşlarından başlayarak sermayelerini belirli bir seviyenin üzerinde tutmak zorundadırlar. Bu oranlar özellikle kredi riskinin oluşmaması açısından öngörüldüğü kadar genelde oluşabilecek ekonomik krizlerin engellenmesi açısından kamunun menfaatlerine de öncelik verme çabası ile bankacılık sektöründe ayrı bir özen gösterilerek belirlenmiştir. Öz sermaye bankanın toplam varlıklarının küçük bir kısmını oluştursa da bankanın varlıklarında önemli bir zarar veya suiistimal, bankanın borçlarını ödeyemez duruma düşmesine ve sermayesini tamamen yitirmesine sebep olabilmekte ve bu da bankada iflasa sebep olabilmektedir. Bu arada sermayedar ya da yönetici sorumluluğunun var olduğunun bilincine varılması, uygulamada konunun kamu menfaatini de ilgilendiriyor olması nedeni ile ayrı bir önemi gerektirmektedir. Şüphesiz bu sorumluluğun kontrol ya da denetimi kadar sorgulanması da ayrı bir önem taşımaktadır.
- **Piyasa Riski:** Bilindiği üzere, piyasa riski, bir işletmenin piyasalarda işlem gören kendi hisse değeri kadar portföyündeki iştirak payları, döviz, alacak, taşınmaz, finansal ürünler ya da kısacası bir işletme ya da bankanın bilançosunda yer alan varlıkları nedeniyle karşı karşıya kalabileceği değer değişimleri ile ilgili kendi dışında oluşabilen riske piyasa riski denilmektedir. Bu tanımlamadan yola çıkıldığında, bir bankanın piyasa-

daki cari değerinin düşmesi nedeniyle, bankadaki bilanço içi ve bilanço dışı hesaplarındaki varlık ve pozisyonların zarara uğrama olasılığı olarak tanımlanmaktadır. Genel kabul görmüş Uluslararası Muhasebe Standartları (IFRS) nın yanı sıra Ülkemizde Vergi Usul Kanunu bankaların varlık ve pozisyonlarının piyasa fiyatları üzerinden değerlendirilmesini gerektirmektedir. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde, bankaların sermaye yeterliliğinin ölçümünde Ülkemizde de fiyat dalgalanmalarından dolayı döviz kuru, faiz oranı, finansal ürün ya da her türlü değerli kâğıtlar üzerinde bulunan pozisyondan kaynaklanan riskten kaynaklanan dış etmenlerle banka mali tablolarının kötü yönlü etkilene olasılığı da dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede para ve sermaye piyasaları açısından önem arz eden bu risklerinden önemli olanlarının neler olabileceğine kısaca göz atmakta yarar vardır.

- ✓ **Döviz Kuru Riski:** Bankaların portföyünde yer alan yabancı para cinsinden varlık ve yükümlülüklerin farklılığı döviz kuru riskinin ortaya çıkmasının temel nedeni olarak öngörülmektedir. Banka döviz kuru riskiyle karşılaşırsa geri ödeme riski ve faiz oranı riski de peşinden gelebilmektedir. Türkiye'deki bankaların TL üzerinden mevduat toplayıp döviz üzerinden kredi vermeleri veya döviz mevduatı toplayıp TL üzerinden kredi vermeleri bankalarda kur riskine yol açan neden olarak bilinmektedir
- ✓ **Faiz Oranı Riski:** Faiz oranı riski ise, bankaların aktif ve pasif yapısını etkilemektedir. Faiz oranlarındaki yükselmeler banka mevduat maliyetlerini arttırırken, düşüşünde mevduat sahiplerinin gelirleri azaltmakta, aktif ve pasif yönetimi içeriğinde faiz oranı riski önemini korumaktadır.
- ✓ **Vade Riski:** Yine bankaların portföylerinde bulunan varlık ve yükümlülüklerinde kısa vadeli kaynakları, uzun vadeli kullanım ya da kredi kullanılmasına tahsis etmeleri halinde vade riski ile karşılaşmaları söz konusu olabilmektedir. Bankalar arası piyasadaki gecelik repo ile sağlanan bir kaynağın bir ya da üç ay gibi kısa vadeli dahi olsa bir Devlet tahvili ya da Hazine bonosunun satın alınmasında kullanılması halinde dahi vade uyumsuzluğu nedeniyle vade riskinin yaşanmasına yol açabilmektedir.

- ✓ **Ülke Riski:** Bu risk, faaliyet gösterilen bir ülkede veya banka bilançosunda varlık ya da yükümlülük mevzu bahis olduğu bir ülkede ekonomik krizin yaşanma olasılığı riskidir. Ülke riski daha ziyade, risk üstlenilen ülkenin para biriminin diğer ülke paraları karşısın da değerinin düşmesi ya da istikrarının korunamaması, yerel paranın, başka ülkenin parasına kolayca çevrilememesi yani konvertibilitenin bozulması veya ülkeden fon transferlerinin mümkün olmaması, portföydeki finansal ürünlerde sorunların büyük zararlara yol açmasına yönelik riskler olarak dikkate alınmalıdır.
- ✓ **Operasyonel risk:** Bankanın kuruluş aşamasından başlayarak idari yapılanma, yönetim ve çalışanlar açısından gerekli düzenlemelerde, sistemlerin oluşturulmasında hata ve noksanlıklar kadar zaman koşullarına uygun hareket edilmemesi, bankalarda meydana gelen ve gelebilecek hata ve usulsüzlüklerin göz ardı edilmesi, deprem, sel, yangın gibi doğal afetlerden kaynaklanabilecek kayıpların dikkate alınmaması operasyonel riskler olarak kabul edilmektedir. Burada iş sürekliliğinin sağlanabilmesi için bankalarda "Olağanüstü Durum, Acil Durum ve İş Sürekliliği Planı" konusu önemli hale gelmekte ve operasyonel riskin yönetiminde oldukça önemli bir yer işgal etmektedir.

Buraya kadar kısıtlı ve özet olarak kabul edilecek bir anlatımla sıralanmaya çalışılan bankalardaki risk sisteminin oluşturulmaması ya da iyileştirilmesine yönelik çalışmaların yapılmaması veya bu konularda adım atılmaması, ama asıl önemlisi tüm bu risklerin denetlenmemesi ve zamanında gerekli önlemlerin alınmaması bankacılık sektörü için en önemli noksanlık olarak kabul edilmelidir.

- Bu çerçevede olaya yaklaşıldığında risk yönetimi sürecini, riskin,
- Belirlenmesi,
  - Tanımlanması,
  - Ölçümlenmesi,
  - Kontrolü,
  - Gözlemlenmesi ve izlenmesi ile
  - Raporlanması süreçleri olarak sıralamak ve denetlemek esas olmalıdır.

## v. Denetim Komitesi

İç denetim kapsamındaki bir diğer denetim türünün "Denetim Komitesi" tarafından yapılmak durumunda olduğuna önceki bölümlerde değinmiştik.

Özellikle 2008 yılında yaşanan küresel mali piyasalar krizinin ardından ABD de, kabul edilen Sarbanes - Oxley (SOX) Yasası ile denetim komitesi oluşturulması ve bu komite üyelerinin finansal tecrübeye sahip olmasının yanı sıra en az bir üyenin uzman statüsünde olması esası getirilmiştir.

Bu uygulama ile yönetim kurullarının denetim işlevini de yerine getirmeleri yolundaki düzenlemeler zamanla diğer ülkeler tarafından da uygulamaya konulmaya başlanmış, aynı uygulama Ülkemizde de Ticaret Kanununda yapılan bir değişiklikle yürürlüğe girmiştir. Son olarak 2011 yılında kabul edilen 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) hükümlerine göre artık işletmelerin amaç ve hedefleri doğrultusunda gelişmeleri, bütçe ve performans hedeflerine uygunluğunu denetleyerek ortaya çıkan aksaklıklar için uyarı yapmak suretiyle iç kontrol sürecine işlerlik kazandırmak amacıyla yönetim kurulu içinde bir "Denetim Komitesi" kurulması esası getirilmiştir.

TTK'daki bu değişiklik paralelinde banka yönetim kurulları da, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin ilgili mevzuata uygun olarak tesis edilmesi, işlerliğinin, uygunluğunun ve yeterliliğinin sağlanması, finansal raporlama sistemlerinin güvence altına alınması, banka içindeki yetki ve sorumlulukların belirlenmesi konularında sorumluluk üstlenmişlerdir. Buna göre her banka da yönetim kurulu denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere denetim komitesi oluşturmak zorundadır.

Denetim komitesi en az 3 en fazla 5 kişiden oluşturulmalı, üyeleri icracı yönetim kurulu üyeleri dışından seçilmeli ve bağımsız hareket edebilmeli, bankacılık, muhasebe ve finansman konularında yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmalıdır.

Denetim komitesi, BDDK tarafından yapılan düzenlemeler gereğince, yönetim kurulu adına, bankanın;

- iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sisteminin gözetimini, etkinliğini ve yeterliliğini izlemek,

- risklerin tespitinde ölçümünde, izlenmesinde ve kontrol edilmesinde kullanılan yöntem, araç ve usullerin bulunup bulunmadığını değerlendirerek yönetim kuruluna bilgi vermek,
- bu sistemler ile muhasebe ve raporlama sistemlerinin Bankacılık Kanunu ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde işleyişini ve üretilen bilgilerin bütünlüğünü gözetmek,
- bilgi erişim sistemi ve kurum içi iletişim konularının yanı sıra izleme faaliyetlerini takip etmek,
- bağımsız denetim kuruluşlarının yönetim kurulu tarafından seçilmesinde gerekli ön değerlendirmeleri yapmak,
- ana ortaklık ve konsolide denetime tâbi kuruluşların iç denetim işlevlerinin konsolide olarak sürdürülmesini ve eşgüdümünü sağlamak

ile görevli ve sorumludur.

Bankalarda iç denetime rağmen hata ve hileler olabilmektedir. Bankalarda bu tür hata ve hilelerin sonuçları başta piyasalar ardından da mevduat garantisi nedeniyle devleti ve tüm ülke ekonomisini etkileyebileceği için, yapılan iç denetimle yetinilmesi mümkün değildir. Bu nedenle bankalar, alanında uzman olan ve yetki belgesi almış bağımsız dış denetçiler tarafından da denetlenmek durumundadırlar. Bu denetim sonuçları da kamuoyu ile internet aracılığıyla paylaşılır. Bilindiği üzere, bu yapılan denetime de bağımsız dış denetim denir.

Bağımsız dış denetim sadece bankalar için değil ülkemizdeki bütün halka açık işletmeler için zorunlu bir denetim türüdür. Hatta yeni TTK ile bütün işletmeler bağımsız dış denetim yaptırmak zorundadırlar. Bu denetimler ülkemizde 2013 yılı itibariyle yapılmaya başlanmıştır. Bu denetimlerin temeldeki amacının, işletmelerin güvenilir bilgi sunmalarını sağlamak, vergileri doğru olarak ödemelerini temin etmek, yasa dışı işlemleri önlemek ve ülkemizdeki kayıt dışı ekonomiyi ortadan kaldırmak için yapıldığı bilinmektedir.

Bankalar yukarıda bahse konu temel iki denetim dışında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) gözetim ve denetimine de tabidir. BDDK bankaların görev ve sorumluluk sınırlarını belirlemeye yönelik düzenlemelerde koyduğu kurallara uyulup uyulmadığını da denetlemekle yetkili ve görevlidir. Bu denetimlerini "bankalar yeminli murakıbbı" adı altında işe aldığı ve eğiterek belli bir bilgi birikimine sahip



hâle getirdiği uzman kişiler marifetiyle yapmaktadır. Bu denetimlerde devletin koyduğu kanunlara ve yönetmeliklere uygunluk, tabiri caiz ise test edilmektedir.

Bankalardaki denetim komitesi bu amaçla bankanın her biriminden ve bağımsız denetim kuruluşlarından; görevlerinin ifasıyla ilgili olarak belge, bilgi ve rapor almak, mevzuata ve iç düzenlemelere aykırılıklar bulunması hâlinde bu hususları yönetim kuruluna bildirmekle yükümlüdür.

Ayrıca, denetim komitesi, altı aylık dönemleri aşmamak kaydıyla çalışmalarının sonuçlarını, varsa bankada alınması gereken önlem ve uygulamalara ilişkin öneri ve görüşlerini yönetim kuruluna bildirmek durumundadır. Bu amaçla, denetim komitesi, bankanın tüm birimlerinden, anlaşmalı destek hizmeti kuruluşları ve bağımsız denetim kuruluşlarından bilgi ve belge almanın yanı sıra bedeli banka tarafından karşılanmak suretiyle konularında ihtisas sahibi kişilerden yönetim kurulunun onayına bağlı olarak danışmanlık hizmeti sağlamaya yetkilidir.

Tüm bu anlatılanlardan çıkarılacak sonuç, bir bankada Denetim Komitesinin görevi sıralanan ve anlatılmaya çalışılan denetim süreçlerini takip ederek varsa aksaklıkları yönetim kuruluna sunmaktır denilse yeridir.

## **vi. Denetçi ya da Bağımsız Denetim**

İç denetim konusunda son olarak üzerinde durulması gereken denetim türü 2011 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) ile düzenlenen "Denetçi" sistemidir.

Esasen yeni TTK ile anonim şirketlerin denetiminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Mülga 6762 sayılı TTK da denetçiler şirket organı olarak düzenlenmişken bu kez 6102 sayılı TTK ile denetçilerin bu niteliğine son verilmiş ve anonim şirketlerin denetimi genel kurulda seçilen ve "denetçi" olarak adlandırılan "bağımsız denetim" şeklinde düzenlenmiştir. Denetime tabi olacak şirketleri belirleme yetkisi ise TTK da değişiklik yapılmasına ilişkin 6335 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.

TTK ilk yürürlüğe girdiğinde bağımsız denetime tabi şirketlerin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen kıstaslarına uyan şirketler 2013 yılından itibaren bağımsız denetime tabi tutulmakta ve bugüne kadar sınırlı sayıda olan bu şirketlerin sayısı zamanla genişletilerek devam etmektedir. Ancak bilinmelidir ki TTK yürürlüğe girdiği günden başlayarak

anonim şirket yapısındaki bankalar bağımsız denetim yaptırmak zorunda olan şirketler arasında yer almıştır.

Her anonim şirkette olduğu gibi bankaların da genel kurulunda “denetçi” seçilmesi zorunludur. Ancak, bir önceki bölümde de değinildiği üzere, Bankacılık Kanunu’nda, banka yönetim kurulu denetim komitesini oluşturmakla, bu komite de bağımsız denetim kuruluşlarının yönetim kurulu tarafından seçilmesinde gerekli ön değerlendirmeleri yaparak yönetim kurulu tarafından seçilecek bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetlerini düzenli olarak izlemekle görevlendirilmiştir. TTK hükümleri ile Bankacılık Kanunundaki hükümler birlikte ele alındığında, bankalarda TTK hükümleri uyarınca denetçi olarak seçilecek bağımsız denetçinin banka genel kurulunun onayına sunulması suretiyle göreve getirilmesi esası getirildiği sonucu çıkmakta ve bankaların bu esasa göre uygulama yaptıkları gözlenmektedir.

Bankalarda denetçi olabilecek bağımsız denetçilerin Kamu Gözetim Kurumu tarafından yayımlanan uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu Türkiye Denetim Standartlarına göre “bağımsız denetçi” olması öngörülmüş iken Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) tarafından yapılan düzenlemede ise münhasıran bankalarda denetleme yapacak bağımsız denetçilerin belirlenmesi esası kabul edilmiştir.

Burada tartışma konusu, bağımsız denetimin, iç denetim mi, yoksa dış denetim sınıflandırması içinde mi değerlendirilmesine yönelik olabilir. Benim değerlendirmelerimde, TTK düzenlemeleri gereği denetçilik iç denetim sınıflandırması içeriğinde düşünülse de, bu görevin aynı kanunla şirket dışında belirlenen bağımsız denetçilere verilmesi şartı dikkate alındığında bağımsız denetimin dış denetim içeriğinde kabulü gerekmektedir. Böyle olunca da, “devekuşu” misali, soru deve kuşunun “deve mi?” yoksa “kuş mu?” olduğu yönünde bilinen soruya verilen cevapta olduğu gibi “bağımsız denetçi sisteminin” hem iç hem de dış denetim olarak ele alınması temel soru olarak sorulabilir.

Sonuçta bağımsız denetçi sisteminde bankanın kendisinin kararıyla ve seçimiyle bağımsız denetim yapılabildiği için iç denetim olarak kabulü bana daha mantıklı bir sınıflandırma olarak görünmektedir.

## **b. Dış Denetim**

Bir önceki bölümde bankalarda iç denetim denildiğinde, her bir bankanın kendi iç bünyesi içinde yapması gereken denetimlerin anlaşılmasının gerektiği ifade edilerek denetimin kapsamının da ayrı bir

önem taşıdığı anlatılmaya çalışılmış ve bankada iç denetimin banka tarafından kendi iç bünyesi içinde yapılan denetim olduğuna değinilmiştir. Oysa bankalarda iç denetimin yanı sıra bir de dış denetimden söz edildiği hepimizin malumudur. Şüphesiz dış denetim denildiğinde de bu kez iç denetimin tam tersine bir bankanın, banka yapısı içinde yer alan tüm birim, şube ve ortaklıkları faaliyetlerinin mevzuata, ana sözleşmeye, iç düzenlemelere ve bankacılık ilkelerine uygunluğunun bu kez banka bünyesi dışındaki bir kurum, kuruluş ya da otorite tarafından denetlenmesi anlamına gelir.

Buna göre de banka dışındaki kuruluş ya da otoritenin yapacağı bu kapsamlı denetimi, "dış denetim sistemi" olarak adlandırmak ve anlatmak gerekir.

Esasen banka dışı denetimde de, denetimin kapsamına neresinden bakılırsa bakılsın iç denetim kapsamından farklı olmadığı gerçeğini kabul etmek gerekir. Kabul edilmelidir ki, iç ve dış denetim denildiğinde denetimin kapsamın aynı, ama denetlemeyi yapan birimin banka bünyesinin içinde mi yoksa dışında mı olduğu esasına göre yapılan ayırmadan başka bir şey değildir. Kısacası tek fark, denetimi yapanların banka bünyesinde bankanın kadrolu elemanı olup olmadığı noktasında düşümlenmektedir.

Bu bakış açısından bakıldığında, bankalardaki dış denetimi önce kamu denetimi, ardından bağımsız denetim ve son olarak da uluslararası denetim ana başlıkları altında 3 bölümde incelemek ve irdelemek mümkündür.

### **i. Kamu Denetimi**

Bu çalışmamızın başından beri verilmek istenilen mesaj,

- bir taraftan bankaların ekonomi içindeki
  - ✓ büyüklüğü,
  - ✓ önemi ve
  - ✓ üstlendikleri işlevler çerçevesinde bankaların ekonomide apayrı bir yerinin olduğuna,
- diğer taraftan da ekonomi yönetiminin ekonomi içinde bu denli öneme sahip bankacılık sektörünün,
  - ✓ ekonomi politikalarının uygulanmasında etkin bir biçimde kullanmasının gerekliliğinin yanı sıra

- ✓ mali piyasalarda kendi öz kaynaklarının katbekat üzerinde küçük tasarruf sahiplerinin mevduatı ile çalışmak durumunda olmalarının sonucu olarak
- ✓ bankalardaki sıkıntı ve kayıpların tüm ekonomide krize yol açabileceğine

dikkatleri çekmektir. Sektör bu denli önemli ve netameli ise ekonomi politikaları ve mali piyasalar açısından kamu yönetiminin de bankalara ayrı bir özen göstermesi ve bankacılık faaliyetlerini denetlemesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu noktadan yola çıkıldığında da kamu otoritesinin gözünün, düzenleme, gözetim ve denetlemesinin bankaların üzerinde olmasının şart olduğu noktasına odaklanmaktadır.

Bu çerçevede, bankalar bir taraftan bizatihi kendi iç bünyelerinde içeriden, diğer taraftan da banka dışından denetlenmek durumundadırlar.

Hiç şüphesiz gerek iç gerekse dış denetim süreci kanun ve ilgili mevzuat hükümleriyle belirlenen düzenlemeler uyarınca yürütülmek zorundadır. Nedeni ise açıktır, bu denli ekonomide önemli yere sahip bir sektör tesadüfi olarak denetlenemez. Bankacılık faaliyetlerinin belli kuralara bağlanmadığı ve denetiminin düzgün yapılmadığı dönemlerde en büyükleri 1929 ve 2008 yıllarında olmak üzere küresel, yıllar boyunca da irili ufaklı olmak üzere yerel finansal krizlerin ortaya çıktığı bilinmektedir. Türkiye’de de 2000-2001 yıllarında 22 bankanın batması ile sonuçlanan bankacılık sektöründeki finansal krizin ekonomide yol açtığı kayıplar henüz unutulmamıştır.

Bu nedenledir ki, günümüzde cari rakamlarla 136 trilyon dolarlık Dünya gayrisafi yurt içi hâsıla toplamının nerede ise 8 katından daha fazlasına ulaşarak toplamda 1 katrilyon dolara yaklaşan büyüklükteki küresel mali piyasalarda kamu otoriteleri ortaya çıkan krizleri yönetmekte yetersiz kalabilmektedirler. Dolaysı ile mali piyasaların düzenlenmesi ve denetimi G-20 Liderler zirvesinin daha ilk toplantısından başlayarak her yıl toplantı gündemlerinin ayrılmaz parçası haline gelmiştir.

Bu çerçevede yayınlanan G-20 Liderler bildireleri incelendiğinde görülmektedir ki,

- tasarruf ve mevduatı korumak,
- mali piyasalarda yasal düzenleme noksanlıklarını gidermek ve
- mali piyasalarda yeni bir mimarı yapı oluşturmak üzere

uluslararası mali kuruluşlar IMF, Dünya Bankası, Kalkınma Bankaları ve BIS' in görevlendirilmesi liderler bildirgelerinde daima ilk sıralarda yer almıştır, almaya da devam etmektedir. Liderler Toplantılarındaki bu çabanın temelinde, finansal piyasalarda kurulması arzulanan yeni mimari yapılanmanın ulusal ve uluslararası belirli standartlara uygun şekilde oluşturulması, düzenlenmesi, piyasada disiplin ve dürüstlük, rekabet, şeffaflık ve hesap verilebilirlik konularının yanı sıra yönetim, risk yönetimi ve denetim konularını belirli esaslara bağlama gereği yatmaktadır.

Şüphesiz bu çaba Dünyanın her ülkesinde mali piyasa düzenleme ve denetlemeye ayrı bir önem verilmesini gerektirdiği gibi Ülkemizde de bankacılık sektöründe özellikle 2000-2001 yıllarında yaşanan krizin ardından ayrı bir önem kazanmıştır.

Bu önemin gereği olarak da tarihi gelişimde bankaların denetiminde Ülkemizde de Cumhuriyetle birlikte ve özellikle de 1929 Büyük Buhranın ardından Maliye Bakanlığına verilen düzenleme ve denetleme görevi 1990 lı yılların sonlarına doğru uluslararası gelişmeler paralelinde bağımsız bir kurul olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) na devredilmiştir. Ancak bankaların denetlenmesinde kamu otoriteleri arasında denetim yetkisine sahip kurum ve kuruluşlar arasında sadece BDDK tek başına denetime yetkili kuruluş değildir. Bunun dışında pek çok kamu kurum ve kuruluşunun hemen her konuda, fakat farklı içeriklerde bankalarda ayrı ayrı denetim yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu çerçevede bankaların denetimi konusundaki düzenlemeleri ve denetim yetkisine sahip kuruluşlarla artık denetim yetkisi bulunmayan kuruluşları aşağıdaki başlıklarda toplamanın uygun olacağı düşünülmektedir.

### **aa. Bankalarda Düzenleme ve Denetim Yetkisine sahip Kamu Otoriteleri**

Bir önceki paragrafta da değinildiği üzere, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümlerine göre Ülkemizde bankacılık faaliyetleri ile ilgili düzenleme ve denetleme görevinin 1999 yılından bu yana münhasıran Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) tarafından yerine getirilmekte olduğu düşünülebilir. Ancak Anayasa hükümleri gereği kamu düzeninin oluşumu ve işleyişinde pek çok kamu otoritesi farklı içerikte farklı işlevlerin yerine getirilebilmesi için görevlendirilmişlerdir. Bankaların da her şeyden önce birer işletme olduğu dikkate alındığında, uygulamanın farklı olmasının da olağan karşılanması gerekir.

Dolayısı ile bu yaklaşım çerçevesinde bankalarla ilgili düzenleme ve denetim mekanizmasının işleyişi incelendiğinde çok farklı kamu otoritesinin bankalarla ilgili işlemlerin yerine getirilmesinde görev ve yetkisinin mevcut olduğu gözlemlenir.

Ancak bankalarda denetime yetkili kamu otoritelerine geçmeden önce, Anayasamızda yapılan son değişiklikler çerçevesinde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi çerçevesinde 2018 yılı Temmuz ayında yürürlüğe konulan 1 sayılı Kararname ile Başbakanlık yönetim sisteminde mevcut tüm Bakanlıklar yeniden yapılandırılarak Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmıştır. Yeni düzenlemede de, eskiden olduğu gibi mevcut ya da yeniden kurulan Bakanlık Hizmet birimleri arasında yer alan her bir birimin görev alanı belirlenmiştir.

Bu yeni kamu yönetim sisteminde de bakanlıklar bünyesinde yer alan her bir birimin görev alanına giren konular belirlenmiştir. Bu çerçevede, bankaların yapacakları işlemlerle ilgili olarak gerektiğinde şüphesiz usul ve kurallara uygun olarak bu birimlerden gerekli izinleri almaları ve işlemleri usulüne uygun olarak yürütüp sonuçlandırması ile birlikte gerekli kontrol ve denetimlerin yapılmasına yönelik esaslar eskiden olduğu gibi aynen muhafaza edilmiştir.

Ancak, yeni düzenlemede, her bakanlığın her bir biriminin görev ve yetkilerinin belirlenmesini takiben en son fıkrasında bahse konu birime "Bakan tarafından verilen diğer görevleri" yapma işlev ve görevi verilmiştir. Bu hükümler yürürlükte olduğu sürece, bırakın denetim birimlerini, bir bakanlıktaki her bir birimin, her bir genel müdürlüğün, her bir başkanlığın ilgili bakan uygun gördüğü sürece, hukuken yapmayacağı ya da yapamayacağı, görev kullanmayacağı yetki düşünülemez. Böyle olunca da, kanaatimce, bankaların denetiminde, hatta yönetiminde her bir bakanlığın her bir biriminin her bir bankada her türlü düzenleme ve denetimi yapma yetkisinin olduğu öne sürülebilir ve bu tür denetimler yapılabilir sonucuna ulaşmak mümkündür.

Bu bakış açısından bakıldığında, her ne kadar kamu otoritesinin denetim yapması söz konusu olsa da, bankalarda dış denetime yetkili kamu kuruluşlarının aşağıdaki 9 ayrı başlık altında toplanmasının mümkün olduğu dikkate alınarak dış denetim konusunu işlemenin uygun olacağı görüşümdedir.

### aaa. Hazine ve Maliye Bakanlığı

Anayasamızda yapılan değişiklikle oluşturulan Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi çerçevesinde 2018 yılı Temmuz ayında yürürlüğe konulan 1 sayılı Kararname ile kurulan Hazine ve Maliye Bakanlığı, bünyesinde yer alan 5 ayrı birim marifeti ile tüm diğer işletmelerde olduğu gibi farklı konularda düzenleme ve denetim yetkisini kullanma imkânına sahiptir. Bu 5 ayrı birim aslında yasal düzenlemede direkt olarak bankalarda denetim yapma yetkisine sahip olarak ifade edilmiş olmasa bile yasaya bakıldığında, bu birimlerin Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü, Teftiş Başkanlığı, Vergi Denetim Başkanlığı, Hazine Kontrolörleri Kurul Başkanlığı ve Malî Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Başkanlığı olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre;

- **Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü:** Yasadaki düzenlemeye bakıldığında finansal piyasa işlemlerinin yürütüldüğü para piyasaları, sermaye piyasaları, kıymetli maden piyasaları ile türev piyasalardaki para, değerli maden ve kağıt üzerine dayalı politika ve işlemler konusunda anılan Genel Müdürlüğün,
  - finansal istikrarın sürdürülmesi amacıyla sistemik risklerin izlenmesi ve yönetilmesine ilişkin olarak finansal sektörü geliştirici çalışmalar yapması,
  - finansal araç ve piyasaların geliştirilmesine ve tasarrufların artırılmasına ilişkin çalışmalar ile yasal altyapı çalışmalarını yürütmesi,
  - işletmelerin finansmana erişimini kolaylaştıracak politika ve araçları geliştirmesi,
  - kambiyo mevzuatının esaslarını ve kambiyo politikalarını belirleyerek
    - ✓ mevzuat çalışmalarını yürütmesi,
    - ✓ yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu kontrol etmesi,
    - ✓ uygun olmayan işlemler hakkında kanuni takibatta bulunması,
    - ✓ yetkili müesseselerin kuruluş, faaliyet, şube açma, yükümlülük ve denetimlerine dair usul ve esasları düzenlemesi,

bunların gözetim ve koordinasyonunu sağlaması,

- borsada faaliyet gösterecek kıymetli madenler aracı kurumlarının kuruluş ve faaliyet izinlerinin verilmesi ile kıymetli madenler aracı kuruluşlarının faaliyet şartlarına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi, bunların gözetim ve koordinasyonunun sağlanması, ham elmas konusunda uygulamaya ilişkin iş ve işlemlerle, gözetim, denetim ve diğer çalışmaları yapması,
- Bakanlığın görev alanı kapsamındaki finansal düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlar ve bankalarla koordinasyonu sağlaması,
- Tüm bu görev alanı kapsamında; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, bu kapsamda ulusal ve uluslararası platformlarda temsil, katılım ve koordinasyon görevlerini yürütmemesi,
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapması

esası getirilmiştir. Burada kişisel görüşümü ifade etmem gerekir ise, her Bakanlığın her genel müdürlüğünde olduğu gibi bu Genel Müdürlüğün de 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 225/A maddesinin en son fıkrasında yer alan "Bakan tarafından verilen diğer görevleri" yapma işlev ve görevi yürürlükte olduğu sürece, Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün Bakan uygun gördüğü sürece hukuken yapmayacağı ya da yapamayacağı görev düşünülemez. Böyle olunca da bankaların denetiminde Hazine ve Maliye Bakanının uygun görmesi kaydı ile Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün her bir banka da her türlü denetimi yapma yetkisinin olduğu öne sürülebilir ve bu tür denetimler yapılabilir sonucuna ulaşmak mümkündür.

- **Teftiş Başkanlığı:** Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Teftiş Başkanlığı; temelde Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme, denetim ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. Bunun dışında Teftiş Başkanlığı; ilgili mevzuatın Bakanlığa tanıdığı inceleme, denetim ve soruşturma yetkisini Bakanlığın diğer hizmet birimlerinin görev alanına girmediği durumlarda kullanmasının yanı sıra 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 227/B maddesinin (ç) fıkrasında "Bakan tarafından verilen diğer görevleri



yapmak"la da görevlendirilmiştir. Bu hükümler çerçevesinde, banka denetiminde Hazine ve Maliye Bakanının uygun görmesi kaydı ile Teftiş Başkanlığı bünyesinde görevli müfettişlerin her bir banka da her türlü denetimi yapma yetkisinin olduğu öne sürülebilir ve her tür denetimler yapılabilir sonucuna ulaşmak mümkündür.

- **Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı:** Bakanlığın bir diğer denetim birimi olan Kurulda görevli Vergi Müfettişleri, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 228. Maddesi uyarınca her türlü vergi incelemesi yapmaya, vergi konusundaki ihbar ve şikayetleri değerlendirmeye, inceleme ve denetim sonuçlarını izlemeye ve "Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapma"nın yanı sıra "Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapma" ya da yetkili kılınmışlardır. Dolayısı ile bu Kurulundaki vergi müfettişleri, bankalarda her türlü vergi incelemesi başta olmak üzere bankaları Hazine ve Maliye Bakanının uygun görmesi kaydı ile her türlü yönden denetleme yetkisine sahip olabilecekleri unutulmamalıdır. Ancak Bankalar da diğer tüm işletmeler gibi vergi mükellefi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ve bu Bakanlığa bağlı Gelir İdaresi Başkanlığının denetimi altındadırlar. Unutulmamalıdır ki, vergi denetimi vergi incelemesi yetkisinde oldukları Vergi Usul Kanununda öngörülenler arasında yer alan vergi müfettişleri tarafından yapılır. Yapılan denetime de "vergi incelemesi" denir. Vergi müfettişlerinin temel amacı vergi kaçırılıp kaçırılmadığını araştırmaktır. Vergi mükellefleri bankaların vergi yasalarına uygun belge ve kayıt düzeninin olup olmadığına da usul açısından bakarlar. Hata veya hile tespit ederlerse devletin kaybı olan vergi, gecikme zamları ile bankadan tahsil edilir. Bankaya ve yetkililerine kanunlarda belirtilmiş cezalar ve diğer yaptırımlar da uygulanır.
- **Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı:** Hazine ve Maliye Bakanlığının bir diğer denetim Kurulu Hazine Kontrolörleri kuruludur. Bu Kurulda görevli Hazine Kontrolörleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 229 uncu maddesi hükümleri uyarınca temelde kambiyo mevzuatı çerçevesinde Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan düzenlemeler kapsamındaki incelemeleri yapmakla görevlidirler. Dış finansmanı uluslara-

rası kuruluşlardan sağlanan proje ve faaliyetlere ilişkin olarak ikraz, kredi veya hibeyi kullanan kurum ve kuruluşların hesap ve işlemlerinin denetimini ilgili anlaşmalar çerçevesinde ve uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak bağımsız denetçi sıfatı ile yerine getirmek Hazine Kontrolörlerinin görevleri arasında yer almaktadır. Kaldı ki, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan düzenlemeler kapsamındaki incelemeleri yapmanın yanı sıra "Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak" da Hazine Kontrolörlerinin görev ve yetkileri arasındadır. Bu çerçevede, Hazine Kontrolörlerinin de, bankalarda her türlü kambiyo incelemesi başta olmak üzere bankaları Hazine ve Maliye Bakanının uygun görmesi kaydı ile her yönden denetleme yetkisine sahip olabilecekleri unutulmamalıdır.

- **Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK):** Cumhurbaşkanlığı'nın 1 sayılı Kararnamesinin 231 inci maddesi hükümleri uyarınca, MASAK, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi amacı ile her türlü incelemeyi yapmaya ve veri toplamaya yetkili kılınmıştır. Şüpheli işlem bildirimlerini almak, analiz etmek ve bunları kaydetmek, istihbarat üretmek, gerekli görüldüğünde üretilen istihbarat ve analiz sonuçları hakkında ilgili birimleri bilgilendirmenin yanı sıra Kurul özellikle kişi ya da işletmelerin vergisi ödenmeyen ya da kaynağı belli olmayan her türlü gelirleri ile ilgili olarak inceleme yetkisine sahiptir. Uluslararası kuruluşlardan OECD nezdinde yapılan çalışmalarda "kara para aklama" kapsamında yapılması istenilen denetlemeler ile birlikte ayrıca "Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak"la görevi de MASAK tarafından yapılması gereken görevler arasında bulunmaktadır.

### **bbb. Ticaret Bakanlığı**

Bilindiği üzere, Cumhurbaşkanlığı'nın 1 Sayılı Kararnamesinde Ticaret Bakanlığı da, tüm diğer Bakanlıklarda olduğu gibi, yeniden yapılandırılarak Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmıştır. Yeni düzenlemede de, eskiden olduğu gibi anılan Kararnamenin 443 üncü maddesinde

sıralanan Bakanlık Hizmet birimleri arasında yer alan her bir birimin görev alanı belirlenmiştir.

Her bir birimin görev alanına giren konulara yönelik olarak bankaların işlem yapması gerektiğinde şüphesiz usul ve kurallara uygun olarak bu birimlerden gerekli izinlerin alınması ve işlemlerin usulüne uygun olarak yürütülüp sonuçlandırılması ile birlikte gerekli kontrol ve denetimlerin yapılması esastır. Bu kapsamda bahse konu birimler arasında yer alan İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından TTK hükümleri uyarınca Bankacılık Kanunu'na göre anonim şirket statüsünde kurulmaları gereken bankaların kuruluşunda banka ana sözleşmesinden başlayarak her yıl yapılması gereken genel kurullarının yapılmasında gerekli izinler verilirken denetim ve gözetim görevini yerine getirilmektedir. Bu süreçte bankaların ana sözleşmelerinin değiştirilmesi ya da ticari faaliyet niteliğindeki işlemlerde de gereken izinlerin alınması ve gerekli kontrollerin yapılması esastır.

### **ccc. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı**

Önceki bölümlerde de ifade edilmeye çalışıldığı üzere, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı da Cumhurbaşkanlığı'nın 1 Sayılı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılarak Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmıştır. Bakanlığın hizmet birimleri içinde yer alan Milli Teknoloji Genel Müdürlüğü ile mevzuatın Bakanlığa tanıdığı inceleme, teftiş, denetim ve soruşturma yetkilerini kullanmakla görevli Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bankaların kullandığı bilişim sistemlerini denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Kaldı ki, bu Bakanlıktaki birimlerin de görev ve yetkileri arasında "Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapma" hükmü yer aldığı için Sanayi ve Teknoloji Bakanının uygun görmesi kaydı ile bu Bakanlık müfettişlerinin de bankaları her yönden denetleme yetkisine sahip olan denetim elemanları arasında olabilecekleri unutulmamalıdır.

### **ddd. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**

Her vesile ile söylendiği üzere, "merkez bankası bankaların bankasıdır" ifadesi ayrı bir anlam taşır. Özellikle finans dünyasında nakde sıkışan özel ve tüzel kişiler nasıl bankaları nakit yokluğunda çözüm vasıtası olarak görürlerse bankalar da nakde sıkıştıklarında "son başvuru mercii" olarak en emin hatta tek kaynak olarak merkez bankalarını görürler.

Ülkemizde de "Osmanlı Kaimesini" basmakla yetkilendirilen yabancı sermayeli Osmanlı Bankası'nın yerine 1930 yılında kurularak

görevlendirilen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası o günden bu güne kendisine verilen görev ve yetkileri kullanmaktadır. Merkez Bankamız Dünya örneklerinde olduğu üzere bağımsız bir statüye sahiptir. Kuruluş yasasına bakıldığında aslında Merkez Bankamızın temel görevi kısaca ifade edilmek istenirse "finansal istikrarı sağlamak üzere para politikasını uygulamaktır" denilebilir.

Bu çerçevede, kuruluşundan 40 sene sonra 1970 yılında ilk kuruluş kanununda değişiklik yapılarak yürürlüğe giren 1211 sayılı Kanun uyarınca Merkez Bankamız temeldeki görevlerinin yanı sıra son olarak kamu yönetiminde yapılan değişiklikler çerçevesinde Cumhurbaşkanı'na danışmanlık yapmakla görevlidir. Banka'nın uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirlemesi ve Ülkemizde fiyat istikrarını sağlama amacı ile çalışmamak kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemesi esastır.

Yürürlükteki yasada Merkez Bankasının temel görevini özetlenirken de ifade edildiği üzere, finansal istikrarı sağlamak üzere para politikasını uygularken detaya girildiğinde Banka'nın temel görevi tek elden Türk Lirasını basarak yerli paramızın yabancı paralar karşısında değerini korumak amacıyla para politikasını uygulamaktır demek daha uygun olur. Bu görevi yerine getirebilmek için Merkez Bankası, açık piyasa işlemleri yapma, kur rejimini belirleme, vadesiz ve vadeli alım ve satım ile diğer türev işlemlerini yapma, banka ve benzeri kuruluşların zorunlu karşılıklar ve umumi disonibilite esaslarını belirleme, takas, EFT, reeskont ve avans işlemlerini yapma, altın ve döviz rezervlerini yönetme, işlemlerde elektronik ortam da dâhil olmak üzere kullanılacak yöntem ve araçları belirleme ve finansal sistemde para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri alma ve yönetme yetkisine sahiptir.

İç ve dış kaynaklardaki gelişmeleri dikkate alarak parasal her türlü önlemi almakla da yetkilendirilen Merkez Bankamız nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini de yürütür. Banka, olağanüstü hallerde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun (TMSF) kaynaklarının ihtiyacı karşılayamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fona avans vermeye yetkilidir. Banka, bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre, bankalardan istemeye yetkili kılınmıştır.

Bu çerçevede, Merkez Bankası, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalardan ve diğer mali kurumlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkili kılınmıştır. Buna ilaveten 2019 yılında

Kanunda, ardından da bu değişiklik paralelin 2020 yılında ise Merkez Bankası Esas Sözleşmesinde yapılan değişikle bankaların taleplerinin gerçek zamanlı ve anlık karşılanmasını teminen tüm banka ve mali piyasa kuruluşlarının bilgi işlem sistemlerine Merkez Bankasının erişim sistemini kurarak ulaşması imkânı getirilmiştir. Böylece Merkez Bankası'na tüm banka işlemlerini gözetleme ve denetleme yetkisi farklı bir yoldan ve bir başka şekilde bir kez daha verilmiş olmaktadır.

Merkez Bankası Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajansı ve haznedarı olarak bu yöndeki görevini ve ilişkilerini bizzat Cumhurbaşkanlığı veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla yürütür.

Merkez Bankasının kuruluş ve teşkilat Kanunu ile Esas Mukavelesine bakıldığında üstlendiği fiyat istikrarını sağlama ve para piyasalarını düzenleme ve yönetme görevini yerine getirebilmesi için bu piyasaların temel oyuncusu konumundaki bankaların Merkez Bankası'nca yapılan düzenlemelere uygun işlem yapıp yapmadıklarını denetlemesi elbette doğaldır. Bu denetlemeyi Merkez Bankası yukarıda anlatılmaya çalışılan izleme, gözetim, yerinde denetim yöntemleri ile bankalar nezdinde her türlü gizli de olsa bilgi ve belgeyi isteyerek müfettiş ve uzmanları aracılığı denetleme yetkisine sahiptir. Uzun yıllar boyunca Merkez Bankası tarafından yapılan uygulamalara bakıldığında, bu denetleme yetkisini kendi kuruluş ve teşkilat kanunu ile sınırlı tuttuğu ve bankalarda yaptığı denetlemeleri, zorunlu karşılık, döviz rezervleri, yurtdışı muhabir hesapları, EFT ve Takas sistemleri gibi konularla sınırlandırdığı görülmektedir.

### **eee. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK):**

Uluslararası finansal Kuruluşlardan BIS 1980 yılında önce Merkez Bankamız, daha sonra da Hazine yetkilileri ile yaptığı çeşitli temaslarda, Dünyada ve Ülkemizde bankaların öneminin arttığına ve Türkiye'de bankaların kontrol ve denetimini yapacak bağımsız bir kurum da olmadığına dikkat çekerek "bağımsız düzenleme ve denetleme" kurumu kurulmasını istemiştir. O tarihlerde Hazine yetkilileri bu talebi sıcak karşılamamış, ancak 1990'lı yıllara girildiğinde Dünya'da bankacılık sektöründeki gelişmeler ve Basel Uzlaşmaları Türkiye'nin de bu alanda adım atmasına yol açmıştır. Özellikle 1994 yılında ülkemizde yaşanan kriz ve 1994-1999 yılları arasında 11 bankaya el konulması sonucunda; bankalarla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu düzenlemelerin işlerliğini denetlemek amacı ile 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuş ve 2000 yılında faaliyetlerine başlamıştır.

BDDK'nın ilk kuruluşuna ilişkin 4389 sayılı Bankalar Kanunu 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Kanuna göre temel amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması amacı ile kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını teminen kurulan BDDK'nın görev ve yetkileri son olarak 5411 sayılı Bankacılık Kanununda yeniden düzenlenmiştir. Buna göre BDDK'nın görevleri, Kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik olarak,

- Tasarruf sahiplerinin haklarını korumak,
- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,
- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile finansal kuruluşların,
  - ✓ faaliyetlerini,
  - ✓ yönetim ve teşkilat yapısını,
  - ✓ birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini
    - düzenlemek,
    - uygulamak,
    - uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Düzenleme ve denetlemede uluslararası ilke ve standartlarla uyumlu düzenlemelerini yapmak,
- Kanun'la verilen diğer görevleri yapmak, şeklinde düzenlenmiştir.

BDDK piyasada aktif oyuncu olmayıp sadece özerk düzenleyici ve denetleyici bir kamu otoritesidir.

Türkiye'de bankaların kuruluşu, bankacılık faaliyetleri ve denetimine yönelik olarak bankalarla ilgili tüm konuları düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanununda, bankaların kuruluş koşullarından yetkili organlarına, banka işlemlerinden denetime kadar her konuda düzenleme yapılmış, uygulanması için de BDDK yetkili kılınmıştır.

Burada dikkat çekilmesi gereken husus, bankaların denetimi ve gözetimi ile ilgili temel düzenlemenin Bankacılık Kanunu'nda yer aldığı konusudur. Şüphesiz bankaların denetimi konusunda, bu Kanundan

alınan yetki ile BDDK tarafından yürürlüğe konulan iç denetim, BDDK gözetimi ve dış denetimle ilgili tebliğler de bankaların uymak zorunda oldukları düzenlemelerdir.

Bu çerçevede günümüzde bankalarla ilgili olarak mali piyasaları düzenleme, kurallarını koyma ve uygulamaya yönelik düzenleme ve denetim yapan kurumların başında BDDK'nın yer aldığı açıktır. Kanun hükümlerine göre, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip BDDK, Kanun ve bu Kanuna ilişkin mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetleme görev ve yetkisini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmek ve uygulamak zorundadır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun malları Devlet malı hükmündedir, haczedilemez ve rehnedilemez.

Bankalar dâhil olmak üzere 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki tüm kuruluşların her türlü işlemlerinin ve mali tablolarının,

- gözetimi,
- yerinde denetimi,
- risk yapısı ve yönetimi,
- iç kontrol ve iç denetim sistemleri ile
- varlıkları ve alacakları,
- öz kaynakları ve borçları,
- kâr ve zarar hesapları,
- yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin standart sapmalarının yanı sıra,
- malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurlar ile
- bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin gözetimi, tahlili ve ölçümü

BDDK tarafından yapılır. BDDK tarafından yapılacak yerinde denetimlerde, izleme, gözetim ve kontrollerde bankalar yeminli murakıpları, bankacılık uzmanları, bilişim uzmanları ve hukukçular arasından uygun görülecek bir denetim ekibinin görevlendirilmesi sureti ile yapılması esastır.

### fff. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

BDDK'nın ikiz kardeşi olarak kabul edilen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) BDDK'dan önce 70 sayılı KHK ile kurulmuş, 4389 sayılı Kanunla BDDK bünyesine taşınmış, ardından BDDK dışında bir yapıya dönüştürülmüş ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de bugünkü özerk tüzel kişilik yapısına kavuşmuştur.

Önceki bölümlerde de değinildiği üzere, küçük tasarruf sahiplerinin parasal birikimlerini mevduat olarak bankalarda tutmaları bir taraftan bankaların en önemli fon kaynağını oluştururken, diğer taraftan bu kaynağın krediletilmede kullanılması önemli riskler taşıdığı anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla bu kaynak ve risklerin yönetilmesi finansal piyasaların işleme mekanizmasında önemli bir konu olarak karşımıza çıkmakta ve bankaları finansal sistem içindeki işlevlerini sağlıklı olarak yerine getirmelerindeki en kritik etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Özellikle, piyasa belirsizliklerinin yoğunlaştığı ekonomik kriz dönemlerinde veya bir banka özelinde ortaya çıkabilecek olumsuz gelişmeler finansal piyasalarda istikrarsızlıklara zemin hazırlamakta, bu istikrarsızlıklar bir aşamadan sonra bankacılık sektörünün de ötesinde ekonominin genelini etkileyecek nitelikteki sorunlara ardından da panik hareketlerle krizlere dönüşebilmektedir.

Bu nedenle de mevduatın güvence altına alınması tarihsel sürece bakıldığında Dünya'da ilk kez 1820'li yıllara dayanmaktadır. Ancak temel düzenlemeler 1929 yılındaki büyük kriz ertesinde ilk kez Amerikan Hazinesinin öncülüğünde mevduatı sigorta edilen bankaların da sermayesine ve idaresine iştirak ettiği Federal Mevduat Sigorta Şirketi (FDIC – Federal Deposit Insurance Cooperation)'nin kurulması ile başlamıştır. Aynı yöndeki gelişmeler kara Avrupası'nda da gözlenmiş, tüm gelişmiş ülkelerin bankacılık sektöründe küçük tasarruf sahiplerinin korunması amacıyla mevduat güvence sistemleri oluşturulmuştur.

Türkiye'de de mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik ilk yasal düzenleme, 1930'lu yıllarda 2243 sayılı Kanun ile Hazineye bankalara mevduat kabul etme iznini verme görev ve yetkisi verilirken düzenlenmiştir. Bu Kanunda, tasarruf mevduatı ve ticari mevduat ayrımı mevzuatımıza girmiş, bankaların kabul edebileceği tasarruf mevduatı miktarının sermayeleri ile orantılı olması esası ve bankaların sahip oldukları mevduat için kasalarında belirli oranda karşılık bulundurma zorunluluğu getirilmiştir. Bu arada bankalar nezdindeki tasarruf mevduatının tamamının Devletin yani Hazine'nin güvencesi altında olduğu anılan Kanun-



da öngörölmüştür. Sırasıyla bankalarla ilgili olarak yürürlüğe konulan, 2999, 7129, 153 sayılı Kanunlarla 1979 yılındaki 28 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamede mevduatın güvencesinde Hazinenin tasarruf mevduatının tümüne verdiği güvence değiştirilmemiştir.

Bankacılıkla ilgili 22.07.1983 tarihinde yürürlüğe konulan 70 sayılı Bankalar hakkındaki KHK ile mevduat sigortası niteliğindeki düzenlemeler ilk kez mevzuatımıza girmiş, tasarruf mevduatını sigorta etmek üzere tüzel kişiliğe haiz Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuş, Fonun idaresi ve temsil edilmesi görevi ve yetkisi Merkez Bankasına bırakılmıştır. Türkiye’de ilk kez yapılan bir düzenleme ile tasarruf mevduatının tümünün Hazinenin güvencesinde olması yerine, belirli miktarla sınırlı mevduatın TMSF’nin güvencesi altında sigorta edilmesi uygulamasına böylece geçilmiştir.

TMSF 1999 yılında kabul edilen 4389 sayılı kanun ile Merkez Bankası bünyesinden alınarak BDDK bünyesine katılmış ve daha sonra 2003 yılında kabul edilen 5020 sayılı Bankalar Kanunu ve Bazı Diğer Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun ile ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz kurum olarak BDDK bünyesinden ayrılmıştır. Böylece kendi yönetimine ve kendi bağımsız tüzel kişiliğine 2003 yılında kavuşmuş ve BDDK’dan farklı olarak Fonun merkezi İstanbul’a taşınmıştır. Türk bankacılık sektörü, 2007 yılında 5411 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılırken küçük tasarruf sahiplerinin mevduatının güvence altına alınması da yeniden düzenlenmiştir.

TMSF de, BDDK gibi yeni kurulmuş, mazisi çok yeni özerk bir tüzel kişiliktir.

Kamuoyunda TMSF’nin adı, 2000-2001 bankacılık sektörü krizinden sonra duyulmuştur. Krizden önce Devletin el koyduğu 10 bankanın ardından zora giren ve el konulan bankaların sayısının 22 ye çıkması, bu bankaların satışı, kapatılması, tasfiye işlemlerinin başlatılması, alacaklarının tahsili işlemleri TMSF’nin kamuoyunda adının uzun süre hatırlanmasına yol açmıştır. TMSF’nin işlevlerini,

- Bankalardaki tasarruf mevduatını belirli sınırlar dâhilinde güvence altına almak,
- Kendisine devrolunan bankaları yönetmek, birleştirmek, satmak veya tasfiye etmek,
- Fon alacaklarını takip ve tahsil etmek,

- Fon varlık ve kaynaklarını yönetmek, şeklinde sıralamak mümkündür.

Bu çerçevede TMSF de kendi uzman ve denetçileri marifetiyle bankaları yakından izlemek, gözlemek ve ortaya çıkabilecek riskleri önceden tespit ederek gerekli önlemleri alabilmek için bankaları denetlemek zorundadır.

Dolaysı ile TMSF de kendi açısından tüm bankaları denetleyen, mevduat munzam karşılıklarının yatırılmasından işletilmesine kadar geçen süreçte gerekli kontrolleri yapan bir kurum konumundadır.

### **ggg. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK):**

Esasen serbest piyasa ekonomilerinin işleyiş mekanizmasında finansal piyasalar, ekonomide gelişen ve üretken alanlara fon aktarımını sağlamak ve rekabet koşulları altında oluşan fiyatlar aracılığıyla ekonomiye bilgi üretmek gibi iki önemli fonksiyona sahiptir. Her iki fonksiyonun birlikte taşıdığı önem dikkate alındığında, fon arz edenlerle fon talep edenlerin uzun vadeli bir süreçte buluşabildiği piyasalar sermaye piyasalarıdır. Bu piyasaların önemi finansal kurum ve kuruluşların daha ziyade kısa vadeli bir yaklaşımla ve kurumsal fon ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla buluştukları para piyasalarına nazaran daha büyük önem taşımakta olduğu bir diğer gerçektir.

Sanayi devrimi ile birlikte kurulan ve büyüyen şirketlerin halka açılmaları ile birlikte sermaye piyasası hareketlerinin başladığını söylemekte hata olmasa da sermaye piyasalarının oluşumu ve borsaların kuruluşu 1400'lü yılların sonlarına kadar inmekle beraber, borsa ve sermaye piyasalarına ilişkin yasal düzenlemelerin ilk kez İngiltere'de 1697 yılında yapıldığı bilinmektedir. Oysa Amerika ve Kanada'da sermaye piyasası kurulları biraz daha farklı bir oluşum içinde olmuşlardır. Hisse senedi alım-satımı yapan ve buna aracılık eden kuruluşlar gönüllü olarak bir araya gelmişler ve çatı bir kuruluş oluşturmuşlardır. Alım satım ile ilgili kuralların düzenlenmesi bu çatı altında başlamış, zaman içerisinde Devlete bağlı bir kamu otoritesi olarak Amerikan Sermaye Piyasası Kurulu (Securities Exchange Commission – SEC) kurulmuştur.

Türkiye'mizde ise, 24.Ocak.1980 ekonomik istikrar kararlarıyla, serbest piyasa mekanizmasının uygulanmaya başlanmış olması ekonomide küçük tasarrufların arttırılarak, finansal sistem aracılığıyla üretken kesime aktarılması ve böylece ekonomik büyümeye katkı sağlaması hedeflenmiştir. Bu çabalar sermaye piyasalarının geliştirilmelerine yönelik

kapsamlı çalışmaların da yapılmasını peşinden sürüklemiş ve bu çerçevede 1982 yılında, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) son olarak 30.12.2012 tarihinde 6320 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenleme ile bugünkü şekline dönüştürülmüştür.

Yeni düzende sermaye piyasalarında düzenleme yapma görevi üstlenen kuruluşları, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Borsa İstanbul, Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, merkezî takas ve saklama kuruluşları meyanında Takasbank, Merkezî Kayıt Kuruluşu şeklinde sıralamak gerekir. Bu kuruluşların görev ve yetkileri ile ilgili esaslar 6362 sayılı Kanunda sıralanmıştır.

Esasen SPK denetiminin amacı; sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi, bir ortamda çalışmasını ve yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını engelleyen ihmal, ihlal, suiistimal ve benzeri her tür yasal olmayan fiil ve eylemlerin önlenmesidir.

Bu amaçla sermaye piyasasında kâğıt ihraççıları, halka açık ortaklıklar, yatırım kuruluşları, yatırım fonları, emeklilik yatırım fonları, yatırım ortaklıkları, portföy yönetim şirketleri, portföy saklama şirketleri arasında yer alan bankaların da hesap, işlem ve faaliyetleri SPK tarafından Kanun ve Kanun uyarınca çıkarılmış yönetmelik, tebliğ ve diğer mevzuat çerçevesinde denetlenmektedir.

Denetim faaliyeti ve denetim yetkililerine ilişkin düzenlemeler Kanunda yer almaktadır. Bu düzenlemelere göre Kurul, denetim faaliyetlerine ilişkin önemlilik ve öncelik ilkeleri ile risk değerlendirmelerinde dikkate alınacak ölçütleri ve uygulama esaslarını belirleyerek SPK tarafından yürütülecek denetim faaliyeti, önemlilik ve öncelik ilkeleri ile risk değerlendirmeleri kapsamında Kurul Başkanı tarafından oluşturulacak program çerçevesinde yürütülür. Kurul Başkanı, oluşturulan program dışında incelenmesini gerekli gördüğü hususlarda program dışı denetim yaptırabilir.

Denetim faaliyeti, görevlendirilen Kurul uzmanları tarafından Kurulda veya ilgili kurum nezdinde, çeşitli denetim teknikleri kullanılarak gerçekleştirilmekte, ulaşılan tespitler düzenlenen rapor ile Kurul Karar Organına sunulmakta ve Kurul Karar Organı tarafından karara bağlanarak sonuçlandırılmaktadır.

Bununla birlikte, hukuki ve cezai işlemler saklı kalmak kaydıyla sermaye piyasalarında işlem yapan tüm şirketler gibi bankalar hakkında da SPK tarafından önleyici tedbirler de alınabilmektedir.

SPK, temelde üstlendiği işlemlere bakıldığında, yeni yasal düzenleme kapsamında kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip kamu kuruluşu konumunda olup sermaye piyasasındaki tüm denetlemele-ri yapmak ve gerektiğinde yaptırımları uygulamakla görevli olduğundan SPK'nın işlevinin finansal piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili olduğu ortadadır.

SPK da BDDK gibi finansal piyasaların aktif oyuncuları içinde yer alan bir kamu otoritesi olmayıp sermaye piyasasını düzenleyen ve denetleyen bir kamu otoritesidir.

### **hhh. Rekabet Kurulu (RK):**

Rekabet Kurulu (RK) na tüm piyasalarda serbest düzenin sağlanması, bu düzenin korunması ve sağlıklı bir şekilde devam ettirilmesi için uygulamanın izlenmesi görevi verilmiştir. Yasa koyucu RK'nu piyasa faaliyetlerini izleme görevi kapsamında düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileriyle donatmıştır. Bu üçlü saç ayağı şeklinde ve birbirlerinin etkinliğinin teminatı olan yetkileri, RK idari eylem ve işlemler tesis etmek suretiyle kullanmaktadır. Kurul gözetim görevini yerine getirebilmek için, bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkileri ile de donatılmıştır.

Kurul gözetim ve denetim yetkilerini yerine getirebilmek ve ihlal durumunda önleyici, caydırıcı ve iyileştirici bir takım tedbirler alabilmek amacıyla kullandığı düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerini, şüphesiz idari işlemler vasıtasıyla yerine getirmektedir. Geçici tedbir, bilgi isteme ve yerinde inceleme kararları kurulun ekonomik kolluk faaliyetleri kapsamında kullandığı denetim yetkisinin en etkin kullanım araçlarıdır.

Bilindiği üzere rekabeti tanımlamak gerektiğinde, piyasada birden fazla kişinin, aynı amaca ulaşmak için çekişme, yarışma ve çaba harcamasıdır demek mümkündür. Aslında RK da piyasalarda haksız rekabetin önlenmesi, kartel ve tröst oluşumlarının engellenmesi amacıyla faaliyet gösterir.

Dünyada 19. uncu yüzyılın ikinci yarısında hız kazanan sanayileşme ve ekonomik gücün merkezileşmesi ile ortaya çıkan problemler piyasa üzerinde ekonomik gücün merkezileşmesine yol açmış ve piyasa üzerinde ekonomik kontrolü zorunlu kılmıştır. Ekonomi literatürüne oligo-

pol ve monopol piyasalar olarak giren bu gelişmelerin sonunda görülen tekelleşme ve kartelleşmelerin fırsat eşitsizliği nedeniyle olumsuzluklara neden olduğu konusunda görüş birliği oluşmuştur.

Bu olumsuz durumdan kurtulmanın yolu olarak da piyasalarda faaliyet gösteren şirketlerin rekabete aykırı davranışlarının denetlenmesi düşünülmüş, başta ABD olmak üzere pek çok ülkede rekabetin serbestçe yapılmasını temin etmek amacıyla yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Bu çerçevede Rekabet Kurumu üstlendiği işlev gereği, finansal piyasalar da dâhil olmak üzere tüm mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşumunu ve gelişmesini sağlamakla görevlidir. Bu çerçevede bankacılık sektöründe de piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu, kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamalar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemekle ve denetlemekle RK görevlidir.

### iii. Borsa İstanbul (BİST)

Ülkemizde sermaye piyasalarının oluşumunda, düzenlenmesi ve denetlenmesinde esas görevin Sermaye Piyasası Kuruluna (SPK) verildiği bir önceki bölümde anlatılmaya çalışılmıştır. Ancak sermaye piyasasında alıcı ile satıcının aracılar vasıtasıyla bir araya gelerek, belirli araçlarla ve belirli koşullar altında işlem yapmalarına ortam sağlayan oluşumlar ise borsalardır. Türkiye’imizde de bu amaçla kurulmuş ilk ve tek örnek Borsa İstanbul (BİST)’tir. Bugünkü adıyla BİST tarihsel yapılanmasına bakıldığında organize piyasa olarak 1929 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) adı altında kurulmuş iken 1985 yılında yenilenerek aynı adla faaliyetine devam etmiş ve 2013 yılında Borsa İstanbul Anonim Şirketine dönüştürülmüştür.

Tüzel kişiliğe sahip bir anonim şirket statüsünde olmakla beraber bir kamu kurumu olarak BİST, SPK’nın gözetim ve denetimine tabidir. BİST’ in temel görevi finansal piyasalarda işlem gören hisse senetlerinin, ya da borçlanmaya konu teşkil eden menkul kıymetlerin alım ve satımı işlemlerinin başka bir ifade ile menkul kıymetler aracılığıyla fon arz edenlerle fon talep edenlerin buluşması söz konusudur.

Kamu adına sermaye piyasalarında işlem gören İktisadi Devlet Teşekküllerinin, kamu iştiraklerinin ya da Belediyeler iktisadi işletmeleri hisse senetlerini, borçluluğu temsilen de Devlet adına tek borçlanabilen Hazine’nin Devlet Tahvili ve Hazine Bonolarının yanı sıra halka açık şirketlerin tüm menkul kıymet kâğıtlarının bu Borsada işlem gördüğü unutul-

mamalıdır. Sermaye piyasasının değerli kâğıda dayalı işlemler, ancak BİST' e kayıtlı olan bankalar ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları aracılığı ile yapılabilir. Üye olmanın ön şartı ise SPK'dan "Borsa Bankerliği Belgesi" nin alınmış olmasıdır.

Bu çerçevede BİST, borsada işlem yapabilen tüm aracı kuruluşlar gibi bankalarda da, borsada yaptıkları işlemler nedeni ile ihraç ettikleri ortaklık paylarını temsilen hisse senetleri ya da borçlanmalarını temsilen Banka Bonosunun yanı sıra portföyleri arasındaki her türlü değerli kâğıtlar dolayısı ile bankaları denetleme yetkisine sahiptir.

### **kkk. Kamu Gözetim Kurulu**

Şüphesiz kamu yönetimi açısından bakıldığında her konuda olduğu gibi yapılacak her türlü denetime ilişkin olarak düzenlemeye ihtiyaç vardır. Ülkemizde de muhasebe ile ilgili temel kavramlar, çok yakın bir geçmişe kadar belirli standartlara bağlanmadığından uygulamada bazı sıkıntılara, konuyla ilgili düzenleyici kuruluşların farklı kavram ve esaslara göre tespitler yapmalarına yol açmıştır. Bu konuda batılı ülkelerdeki örnekler de dikkate alınarak Türkiye Muhasebe Standartları Kurulunun kurulması, daha sonra da Kamu Gözetim Kurulu kurularak Türkiye Muhasebe Standartları Kurulunun yerine geçmesi ve son olarak yürürlüğe giren Türk Ticaret Kanununun bu konudaki hükümleri farklılıkları ortadan kaldırma yolunda atılmış bir adım olarak görülmelidir.

Son olarak yapılan düzenlemelerde, kamu yararını ilgilendiren kuruluşlarda yapılacak denetimlerin sadece bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılması esası getirilmiş ve kurulan Kamu Gözetim Kurulu (KGK) bağımsız denetim kuruluşlarının yetkilendirilmesi sürecinde sektörü düzenleme ve denetleme yetkisini haiz kurul konumuna getirilmiştir.

Bu çerçevede KGK kalite güvence sistemi incelemelerini ve bağımsız denetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş denetim çalışmalarının Kurum standart ve düzenlemelerine uygunluğunu denetleme yetkisine sahiptir. Bağımsız denetçilerin kalite güvence sistemi incelemeleri ise KGK de istihdam edilen kalite güvence uzmanları ya da gerektiğinde kamu denetim birimleri aracılığı ile yapılır.

Buna göre, bankalarda bağımsız denetim kuruluşlarının yaptığı denetimlerin dahi KGK'nın kendi uzmanları ya da gerektiğinde KGK'nın uygun göreceği kamu denetim birimleri tarafından incelenmesinin ve denetlenmesinin mümkün olabileceği unutulmamalıdır.

**bb) Artık bankalarda denetim yetkisi kalmayan kamu kuruluşları:**

Devlet teşkilat ve yönetiminde yapılan son değişikliklerde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan son değişikliklerle bankalarda denetim konusunda yürürlükte olan düzenlemelere göre;

- **Devlet Denetleme Kurulu:** 1982 Anayasasında yer alan hükümler çerçevesinde, bir diğer anayasal kuruluş olan Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine bu Kurul, silahlı kuvvetler ve yargı organları hariç, kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşlarla, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ile vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmakla görevlidir. Ancak kamu bankalarından Ziraat Bankası ve Halk Bankın kamu hisselerinin 2017 yılında, son olarak da Vakıfbank hisselerinin 2019 yılında Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketine devredilmesi ile tüm kamu bankalarındaki Devlet Denetleme Kurulunun denetim yetkisi sonlandırılmıştır. Artık Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşuna ilişkin 2443 sayılı Kanunda Kurulun özel kuruluş ve bankalarda denetim yetkisi bulunmamaktadır.
- **Sayıştay:** Hazine hisseleri nedeniyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmekte olan kamu bankalarının denetimi 1987 yılında, TBMM adına denetim yapmakla görevli Sayıştay Başkanlığına devredilmiştir. Bilindiği üzere, 1938 yılında 3460 sayılı İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) Teşkilat, İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun yürürlüğe girmiş ve Yüksek Denetleme Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma esaslarını da düzenlemiştir. Bu Kanun'a göre, Yüksek Denetleme Kurulu iktisadi devlet teşekkülleri, müesseseleri ve sermayesindeki kamu payı %50'nin üzerinde olan iştirakleri, mali, idari ve teknik bakımdan sürekli olarak denetim ve gözetim altında bulundurmaya üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş, böylece İDT durumundaki bankalar da bu denetime tabi olan kuruluşlar haline gelmiştir. Ancak Yüksek Denetleme Kurulu kapatılıp da Sayıştay'a devredilince Sayıştay yüklendiği bu tür denetim görevleri sürecinde kamu bankalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede kamu bankalarının Hazine ortaklığı nedeniyle denetiminin de Sayıştay tarafından ya-

pılması söz konusu iken bu kez kamu banka hisselerinin 2017 yılında Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketine devredilmesi ile bu bankalar üzerindeki Sayıştay denetimi de sona ermiştir.

- **Kapatılan Teftiş ve Denetim Kurulları:** Bankalarda teftiş ve denetim yapmakla görevli iken Devlet teşkilatı içinde yapılan son değişikliklerde,
- ✓ **Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu (BYMK):** Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Hazine Müsteşarlığından BDDK bünyesine devredildikten bir süre sonra 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile kapatılmış, ancak kadro unvanları BDDK bünyesinde bırakılmıştır. Dolayısı ile artık BYMK mevcut olmadığı için BDDK'nın denetim görevi, bir denetim kurulu marifeti ile değil BDDK tarafından görevlendirilen ama kadro unvanları Bankalar Yeminli Murakıpları olanlarla birlikte BDDK bünyesindeki uzman ya da denetçi ünvanlı elemanlarca denetim işlevi yerine getirilmektedir. Burada önemli olan denetim elemanının alışımlı “bağımsız ve tarafsız” hareket etme özelliğinin tartışmaya açılmış olmasıdır.
- ✓ **Başbakanlık Teftiş Kurulu:** Türk kamu idaresinde önemli yeri olan diğer bir denetim organı da bilindiği üzere teftiş kurullarıdır. Bunlardan Başbakanlık Teftiş Kurulu 1987 yılında kurulmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde teftiş ve denetime yetkili kılındığı için İDT statüsündeki kamu bankalarında da denetim yapma yetkisine sahip iken son yapılan Anayasa değişikliği ile Başbakanlık kapatılınca doğal olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu da kapanmıştır. Bu nedenle de İDT statüsündeki kamu bankalarında bu yöndeki denetim de sona ermiştir.
- ✓ **Maliye Teftiş Kurulu (MTK):** Türkiye'nin en eski teftiş kurulu olarak Osmanlı döneminde 1879 yılında Fransa örneği alınarak kurulan ve 2011 yılında 646 sayılı KHK ile kapatılan Maliye Teftiş Kurulu aslında mali işlev olarak adlandırılan gelir-gider varlık yönetimi saç ayağı diyebileceğimiz tüm işlemleri denetlemek üzere yetkilendirilmiş bir kuruldur. Bu Kurulda görevli Maliye Müfettişlerine dikkat edilirse sadece Maliye Bakanlığında değil tüm ülkemizdeki mali işlevleri, ister kamu da, ister özel sektörde, ister vakıfta, isterse dernekte olsun her birey ya da kurumda denetim yetkisi verildiği için “bakanlık müfettişi” unva-



nı ile adlandırılmamıştır. Ülke sınırları içindeki tüm kuruluşlarda olduğu gibi bankalarda da Maliye Müfettişlerinin denetim yetkisi MTK kapatılarak Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu'nda olduğu gibi sonlandırılmıştır.

- ✓ **Hesap Uzmanları Kurulu (HUK):** 2011 yılında 646 sayılı KHK ile kapatılan bir diğer denetleme kurulu da Hesap Uzmanları Kuruludur. Batı ülkelerinden örnek alınan ve vergi denetimi, kara para soruşturması, mali konularda danışmanlık yetkilerine sahip HUK Maliye Bakanlığı bünyesinde 1945 yılında kurulmuştur. Ülkemizde faaliyette bulunan bankalarda 2011 yılına kadar yetkili olduğu alanlarda denetim yapan bu Kurul da artık yeni kurulan Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kapatılmış bulunan üçüncü denetim kuruludur.

## ii. Bağımsız Denetim

Yukarıda (II-C/v. Denetçi ya da Bağımsız Denetim) başlığı altında da belirtildiği üzere bankalarda bağımsız denetim yapabilecek denetim şirketleri ile bu faaliyetleri gerçekleştirecek olan kuruluşların yetkilendirilmesine, yetkilerinin geçici veya sürekli olarak kaldırılmasına BDDK tarafından karar verilmekte olduğu anlatılmaya çalışılmıştır.

Yasal düzenlemelere bakıldığında, KGK tarafından yetkilendirilen bağımsız denetim kuruluşlarından, BDDK tarafından Bankacılık Kanunu kapsamında istenilecek ilave şartlar Merkez Bankası ve Bankalar Birliği'nin görüşü de alınarak BDDK tarafından belirlendikten sonra bu şartları haiz bağımsız denetim kuruluşlarına ilişkin liste kamuoyuna açıklanır. Kalite kontrol ve denetim çalışmaları neticesine göre standart ve mevzuat hükümleri gerektirdiğinde listede değişiklik yapmaya, kalite kontrol ve denetim çalışmalarının sonuçlarını KGK ya bildirmeye BDDK yetkilidir. Bağımsız denetim kuruluşları, bu Kanun uyarınca yaptıkları faaliyetler dolayısıyla üçüncü kişilere verdikleri zararlardan sorumludurlar.

Bankalar, (II-C/v. Denetçi ya da Bağımsız Denetim) başlığı altında da belirtildiği üzere, denetim komitesinin görüşü ışığında bankada bağımsız denetim yapacak şirketi kendi yönetim kurulu kararı ile seçerek TTK uyarınca genel kurul kararı almak suretiyle kesinleştirirler.

TTK hükümlerine göre bankanın denetçisi konumuna gelen bağımsız denetim şirketi, görevlendirildiği bankada yasal süreçlere uyarak aşğıdaki başlıklar altında her türlü denetimi yapmaya yetkilidir.

## **Bankacılık Süreçleri Denetimi**

Denetim çalışması bankacılık süreçleri denetimi ile başlar. Bu çerçevede, bağımsız denetçiler, mevduat süreçlerini, bireysel / kurumsal kredi süreçlerini, muhasebe ve finansal raporlama süreçlerini, ödeme sistemleri sürecini, hazine / menkul kıymetler / fon yönetimi sürecini, risk analiz sürecini başta olmak üzere iç denetim sistemine ilişkin tüm süreçleri incelemek ve değerlendirmek zorundadırlar. Özellikle de denetim esnasında bağımsız denetçi bankanın varlığını tehlikeye sokabilecek veya yöneticilerin Kanun veya esas sözleşmeyi ihlâl etmiş olduklarını gösteren konuları tespit ederse, durumu derhal BDDK ya bildirmek zorundadır.

## **Muhasebe ve mali sistem Denetimi**

Bu çerçeve de, bankada denetim yapmakla görevlendirilen bağımsız denetim şirketi,

- Bankanın hesap ve kayıt düzeni ile finansal tablolarının doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin görüş oluşturulması amacıyla denetimini yapar.
- Türk Denetim Sistemi kapsamındaki denetim sürecini uygulayarak bankadaki tüm iç sistemlerin Kanun ve ilgili düzenlemelere uyumu, yeterliliği ve etkinliğini değerlendirir.
- Özellikle bankanın iç kontrol sisteminin, finansal tabloların, yasal düzenlemelere, uygun olarak, tüm gerçeğe uygun bir biçimde hazırlanmasını ve sunulmasını sağlayacak nitelikte olup olmadığını inceler.
- Mart, Haziran ve Eylül ayları sonunda ara dönem sınırlı bağımsız denetim, hesap dönemleri sonu itibarıyla yıllık bağımsız denetim raporlarını hazırlar ve düzenler.
- Gerekliğinde özellik arz eden konulara münhasır olmak üzere usulü çerçevesinde özel amaçlı bağımsız denetim raporu hazırlar.
- BDDK özel amaçlı bağımsız denetimin bankanın mevcut bağımsız denetim şirketinden farklı bir bağımsız denetim şirketi tarafından yapılmasını talep etmeye yetkilidir.
- Hesap dönemi sonuna ilişkin bağımsız denetim raporları ile ara dönem raporları banka tarafından BDDK ve Türkiye Cum-

huriyet Merkez Bankasına belirli sürelerde gönderilmek zorundadır.

### **Vergi Denetimi**

Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki vergi inceleme yetkisine sahip Vergi Müfettişleri ya da diğer resmi zevat dışında, her vergi mükellefi işletme gibi bankalar da kendi seçecekleri Yeminli Mali Müşavir (YMM) konumundaki kişi veya kuruluşlar tarafından vergi incelemesi yaptırmak zorundadırlar. Yukarıdaki bölümde de değinildiği üzere, Bankalarda yapılması zorunlu bu tür vergi incelemeleri, bankaların kendi genel kurullarında seçmiş oldukları Bağımsız Denetim Kuruluşu bünyesinde görevli YMM ler vasıtası ile yapılarak belirli zaman aralıklarında ama mutlaka yılsonlarında geçmiş yılın vergi denetlemesi yaptırılarak inceleme raporu düzenlenmiş olmaktadır.

Gerektiğın de BDDK ya da özellikle vergi kaçağı, vergi ihbarı veya kara para aklama ihtimallerinin mevcut olması hallerinde YMM ler tarafından vergi incelemesinin yaptırılması da zorunlu olabilmektedir. Bağımsız denetçilerde olduğu gibi YMM ler de vergi ile ilgili olarak düzenledikleri bir rapordan sonra vergi kaçağı ya da usulsüzlüğün tespiti halinde banka ile müştereken sorumludurlar. Bu tür YMM incelemesi yapılması zorunlu olmakla birlikte Vergi Müfettişleri ya da vergi inceleme elemanları her zaman bankada vergi incelemesi yapabilirler.

### **Bilgi Sistemleri Denetimi**

- Bağımsız denetçi bütünsel bir yaklaşımla denetimini etkin şekilde planlayarak yürütmek zorunda olduğundan bilgi sistemleri ve bankacılık süreçlerine ilişkin iç kontrollerin uyumluluk, etkinlik ve yeterliliği konularını daha başlangıçta inceler ve değerlendirir.
- Bankalar ile bankanın ortaklıkları, bankaya bilgi sistemleri hizmeti veren destek hizmeti kuruluşları, bilgi sistemleri ve bankacılık süreçlerinin denetimini yapan yetkili kuruluşlar, bağımsız denetim kuruluşları ve dış hizmet sağlayıcı kuruluşlar BSD Yönetmelik Hükümlerine tabidirler.
- İlgili düzenlemelere göre, bilgi sistemlerine yönelik olarak genel kontroller ile uygulama kontrolleri (süreç kontrolleri) belirlenmiş olan denetim planına göre yapılmak ve raporlanmak zorundadır. Ayrıca, BDDK'nın Yönetim Beyanı Genelgesi uyarınca, yapılan denetimlere ek olarak banka teftiş kurulları tarafından

da ilgili kontroller tekrarlanarak hazırlanan “Yönetim Beyanı” yönetim kurulunca onaylanmakta ve BDDK incelemesine hazır bulundurulmaktadır.

### **Etkinlik, yeterlilik ve uyumluluk**

Her şeyden önce bağımsız denetçi, bilgi sistemleri genel kontrollerini, önemlilik kriterini esas alarak belirlediği kapsam dâhilinde uyumluluk, etkinlik ve yeterlilik açısından incelemeye tâbi tutmak zorundadır. Buna göre,

- Bir kontrolün öncelikle tasarımının etkin olması ve her hangi bir kontrol eksikliğinin sistemde mevcut olmaması,
- Bilgi sistemleri ile bankacılık süreçleri üzerindeki kontrollerin yeterli olması için tüm kontrol tasarımlarının etkin olduğunu, iş hedefleri çerçevesinde beklenen sonucu üretebilecek ve olası riskleri telafi edebilecek şekilde tasarlanması ve
- Bir kontrolün uyumlu sayılabilmesi için de kontrole ilişkin Kanun ve bu Kanuna istinaden yayımlanan düzenleme ve talimatlarda yer alan yükümlülüklerin tamamının karşılanmasını sağlayacak nitelikte olması gerekir.

Dolayısı ile bankada yapılacak bağımsız denetimde etkinlik, yeterlilik ve uyumluluk konuları dikkate alınarak denetim yapılması esastır.

### **Denetim riski dâhil olmak üzere risk denetimi**

Bu denli önemli işlevi olan bankaların karşılaştığı riskler de bir o kadar çeşitli olup faaliyet alanlarının genişlemesi ile risk profili de değişmekte ve genişlemektedir.

Risklerin ölçülmesi, tanımlanması ve raporlanması için dünyada bankacılık sektörüne yeni bir soluk getiren “Basel Uygulamaları” da 1988 yılından beri ülkelerin bankacılık sektörlerinin standart ve uyum çalışmaları açısından her ülkede ele alınmakta ve çalışmalar kesintisiz devam etmektedir. Bankacılıkta risklerin yönetilmesi için uluslararası bir standart yaklaşımı sergileyen Basel önerileri Ülkemizde de birebir takip edilmesinin gerekliliğine inanılmaktadır.

Bankalarda oluşturulan risk kontrol sistemleri de bağımsız denetçinin denetimine tabidir.

Her işlemde olduğu gibi denetim işlevinde de denetim riski vardır ve bağımsız denetçinin bankadaki yapısal, sistemsel ve tespit risklerine bağlı olarak doğru görüş verememesi olasılığını kapsar.

Özellikle, denetlenen bankanın iç kontrol sisteminde en azından kayda değer olan bir kontrol eksikliğinin, risk tespitinde standart sapmalarının bulunması, önemli ya da kayda değer kontrol eksikliği söz konusu olabilir. Bu tür denetim risklerini de içine alacak şekilde bir bankada oluşabilecek her türlü riskin ortaya çıkması olasılıklarını azaltacak şekilde bağımsız denetçinin uygun denetim tekniklerini kullanması gerekir.

Dolayısı ile denetim riski de dâhil olmak üzere bankada oluşabilecek risklerin bağımsız denetçi tarafından denetlenmesi ve değerlendirilmenin yapılması esastır.

### **Bağımsız denetçinin yetki ve sorumluluğu**

Bağımsız denetçiler; denetim konularıyla ilgili tüm defter, kayıt ve belgeleri gizli olsa dahi incelemek, tüm bilgileri banka yönetiminden, müfettişlerden ve diğer ilgili birimlerden istemek, talep edildiği takdirde yönetim kurulu ve genel kurul toplantılarına katılarak, denetim faaliyetini ve sonuçlarını ilgilendiren konularda açıklamalarda bulunmak hususlarında yetkilidir.

Gerek bağımsız denetçiler gerekse denetim şirketleri sır niteliğindeki bilgilerin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almakla yükümlü oldukları gibi sır niteliğindeki bu bilgileri Kanunen yetkili kılınan merciler dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişiye açıklamazlar.

Aksi halde oluşacak zararlardan bağımsız denetçi sorumlu olacaktır gibi denetledikleri finansal tablo, bilgi ve raporlara ilişkin olarak hazırlanan bağımsız denetim raporlarının denetim standartlarına aykırı olması, yanlış, eksik ve yanıltıcı bilgi ve kanaatler nedeniyle de doğabilecek zararlardan hukuken sorumludurlar. Bu nedenle de bağımsız denetçiler, verdikleri hizmetlerden doğabilecek zararları karşılamak amacıyla sorumluluk sigortası yaptırmak zorundadır.

Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşları, KGK tarafından yapılan incelemeler sonucunda tespit edilen görüş ve öneriler doğrultusunda gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.

Kurumca belirlenen sürede gerekli tedbirleri almayanlar hakkında uyarı, lisansın askıya alınması ve iptali de dâhil olmak üzere uygun yaptırımlar uygulanmasının mümkün olabileceği unutulmamalıdır.

### iii. Uluslararası Denetim

Bilindiği üzere, uluslararası denetim denildiğinde, uluslararası hukuk gereği "ülke egemenliği" kuralı çerçevesinde bir ülkenin kendi sınırları içinde bir başka ülkenin resen denetim yapması söz konusu olamaz. Gerek bankacılık faaliyetleri gerekse bankalarda denetim konusunda ancak uluslararası kuruluşların veya diğer devletlerin sadece ilgili ülkeden diplomasi kuralları çerçevesinde talep ya da tavsiyeleri olabilir.

Buna göre de, ne IMF, ne Dünya Bankası, ne OECD, ne BIS ne de IOSCO gibi kuruluşlar ülkemiz sınırları içinde faaliyette bulunan herhangi bir bankadaki faaliyetler konusuna müdahale edemez, inceleme veya denetleme yapmaz ya da yapamaz. Bu çerçevede, her konuda olduğu gibi bankacılık alanında da faaliyette bulunan ülkenin yetkili mercileri karar vermediği sürece, böyle bir kararı almayan ülkede uluslararası kuruluşlarda alınan kararların bankalarda uygulanması da söz konusu olamaz.

Ancak uluslararası kuruluşlara üye ülkenin o kuruluşu ait ana sözleşmeyi kanunla kabul etmiş olması gerektiğinden, ana sözleşmede öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş tarafından istenilen bilgiler bahse konu uluslararası kuruluşu verilir. Dolayısı ile uluslararası kuruluşlar ancak bankacılık sektöründeki gelişmeler konusunda değerlendirmeler yapabilirler.

Bu genel esaslar paralelinde BIS nezdinde oluşturulan Basel Bankacılık Komitesi, bankalarla ilgili düzenleme ve denetleme esaslarının belirlenmesi konusunda, 1970 li yılların sonlarına doğru başlattığı çalışmaları halen sürdürmekte ve bu çerçevede bankaların iç denetim sistemlerindeki temel eksikliklerin neler olduğunu tespit edebilmek için bankacılıkta yaşanan güncel sorunları incelemektedir. Bu incelemeler sonucu tüm banka yönetici ve idarecilerinin, banka müfettişleri ile bağımsız dış denetçilerin ve gözetim ve denetim otoritelerinin iç denetim sistemlerinin güçlendirilmesi ve etkin olarak işlerliğinin sağlanması konusundaki Basel Bankacılık Komitesinin önerilerine Basel I ve Basel II Uzlaşısı adıyla literatüre geçen belgelerde yer verilmiştir.

Basel Uzlaşısındaki öngörüler sonucu sıralanan önerileri her ülke kabul etmese de, Ülkemizde BDDK'nın kuruluşundan başlayarak Basel I ve II Uzlaşısındaki önerilere yönelik düzenlemelere mevzuatımızda yer verildiği bir gerçektir. Devam etmekte olan Basel III Uzlaşısının sonuçları henüz alınmasa da G-20 Liderler Zirvesinin önemli konularının

ilk sıralarında yer alan mali piyasaların yeniden mimari yapılandırılması sürecinde bankacılık sektörünün önemli yerini koruması beklenmektedir.

Bu çerçevede, Basel Komitesi'nin daha önceki I ve II Uzlaşlarında öngörülen iç denetim sisteminin değerlendirilmesine ilişkin yayınladığı prensipler 2000 yılı bankacılık sektöründe yaşanan krizin ardından Ülkemizde uygulamaya esas kurallar haline getirilmiştir. Bankacılıkta gözetim ve risk yönetimi ile ilgili iç denetim sistemlerinin değerlendirilmesine yönelik temel prensipler ile Bankalarca belirlenmiş esaslar çerçevesinde risk politikalarının oluşumu, uygulaması ve raporlamasına yönelik esaslar bu çerçevede ön plana çıkarılmıştır.

Buna göre, İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci (İSEDES) ve İnceleme ve Değerlendirme Süreci (İDES) başlıkları altında toplanan çalışmalar uluslararası denetime yönelik çalışmalar olarak dikkat çekmektedir. Uygulamada bir bankanın maruz kaldığı tüm riskleri mümkün olan en etkin şekilde değerlendirmesi ve ölçmesi yoluyla belli bir zaman dilimi içerisinde ihtiyaç duyacağı sermaye büyüklüğünü belirlenmesine imkân sağlayan süreç (İSEDES) başlığı ile anılmaktadır.

İDES ise, denetim otoritesinin bankalarda yürütülen İSEDES süreçlerini hazırlanan raporlar üzerinden incelediği ve etkinliğini değerlendirdiği bir analiz süreci olarak belirlenmesi olarak bilinmektedir.

Asgari sermaye yeterliliği hesaplamalarında kredi riski kadar piyasa ve operasyonel risklerin hesabına ilişkin olarak belirli yaklaşımlarda maruz kalınabilecek tüm riskleri kapsamı ve gelecek odaklı sermaye yönetiminde ise bankanın stratejisi, iş planları ve çevresel faktörlerdeki değişiklikler ile risk profilini ve sermaye kaynaklarına ulaşma imkânlarını etkileyen diğer faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir. Burada, Basel II Uzlaşısının Birinci Yapısal Bloğu'nda yeterince kapsanmayan korelasyon, toplulaştırma ve konsantrasyon gibi tüm riskler kapsam dahiline alınmış ve bu riskler içinde ilave sermaye tamponları hesaplanması gündeme gelmiştir. Bu uygulama yalnızca beklenen değil beklenmeyen gelişmelere karşı gösterilecek reaksiyonların da belirli seviyelerde tanımlanmış olmasına yönelik hesaplamaları da kapsamında bulundurmaktadır.

Bu arada bilinmelidir ki, bir bankanın tüm iç sistemlerinin değerlendirilmesi, risk profilinin incelenmesi ve değerlendirilmesi ile yasal uyum düzeyinin gözden geçirilmesine yönelik çalışmaların ve düzenlenen raporların bankalar tarafından kamuya açıklanması gerekmektedir.

Böylece bankanın risk pozisyonuna ilişkin piyasa katılımcıları için şeffaflık kurallarına uygun hareket etmesi ve bankalar arasında mukayeselerin yapılması imkânlarının sağlanması beklenmektedir.

### 3. Diğer Ülke Bankalarında Düzenleme ve Denetim

Şüphesiz, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin bankacılık sistemlerinde düzenleme ve denetleme yapıları birbirinden farklılık göstermektedir. Tarihsel yapıya bakıldığında Basel I ve Basel II Uzlaşlarına Çin ve Hindistan hiçbir dönemde katılmamış, hatta her iki Ülke de bu Uzlaşılara hiçbir zaman katılmayacaklarını daha 2000 li yılların başında açıklamışlardır. Küresel mali piyasalarda patlak veren krizin ardından G-20 Liderler Zirvesi toplantılarında alınan kararlarla uluslararası kuruluşlara mali piyasaların mimari yapısında yeniden yapılandırma görevi verilirken BIS liderliğinde Basel III çalışmaları başlatılmış, çalışmaların 2017 yılına kadar bitirilmesi hedeflenmişse de bu güne değin bu çalışmalar bitirilememiştir.

Bankalarda düzenleme ve denetleme sistemleri konusu araştırılan bazı ülkelerin mevcut sistemleri kısaca aşağıda özetlenirken Ülkemizdeki mevcut sistemle mukayese imkânlarına örnek oluşturulması amaçlanmıştır.

#### i. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de bankacılık sisteminin evrimsel yapısı aslında 1929 yılında yaşanan Büyük Krizin ardından mevduat sigorta sisteminin oluşturulmasına yönelik çalışmaların paralelinde bankacılık sektöründe düzenlemeler yapılmış ve Federal Mevduat Sigorta Kuruluşunun (FDIC) kurulması bu konuda atılan önemli adımlardan biri olmuştur. Aslında 2008 yılında yaşanan küresel mali piyasa krizine kadar sisteme eklenen yasal düzenlemeler kapsamlı ve önemli adımlar olarak bilinmektedir.

Özellikle, 1970’lerde Müşterinin Korunmasına ilişkin yasal düzenlemenin ardından, 1978 yılında ayrı ayrı kabul edilen Finansal Kurumların Düzenlenmesine, Faiz Oranlarını Kontrol Edici esaslara, Uluslararası Bankacılık konularına ilişkin yasalar kabul edilmiş, ardından 1980 yılında da Mevduat Kurumlarının Yeniden Düzenlenmesi ve Parasal Kontrol Yasası yürürlüğe konulmuştur. 2008 küresel kriz öncesi ve sonrası ABD de yaşanan özellikle denetim alanındaki skandallar sonucu kabul edilen Sarbanes - Oxley (SOX) Yasası ile denetim komitesi oluşturulması ve bu komite üyelerinin finansal tecrübeye sahip olmasının yanı sıra en az bir üyenin uzman statüsünde olması esası getirilmiştir.



Böylece, yasal düzenlemelerle bankacılık ve finansal piyasalarda yaşanan sıkıntılara çareler aranmış ve bazı bankalar batsa da bugün kapsamlı ve tutarlı bir düzenleme yapısı ile ABD bankacılık sistemi federal banka yapısı, küçük ölçekli eyalet bankaları ve bankacılık otoriteleri ile yeniden yapılandırılmıştır.

## ii. Almanya

Almanya'da bankacılık sisteminin düzenleme ve denetlemesine yönelik kanunların yanı sıra Merkez Bankası Kanunu ile ticari banka düzenlemeleri bankacılık sisteminin temelini oluşturmaktadır. AB direktifleri çerçevesinde, Almanya'da bankacılık sektöründeki düzenleme ve denetimin yasal temeli 22.Ocak.1996 tarihli "Almanya Federal Cumhuriyeti Bankacılık Yasası" üzerine oturtulmuştur. Yasaya göre, banka denetiminde rol alan temel kuruluş 1961 yılında "Bankalar Yasası" ile kurulan ve kısaca BaFin olarak adlandırılan "Federal Bankacılık Gözetim Bürosu"dur.

## iii. Arjantin

Arjantin' de bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinde Merkez bankası tek otoritedir. Arjantin Merkez Bankası'nın görevleri arasında tasarrufların ve yatırımın teşvik edilmesi ile birlikte dengeli bir para piyasasının oluşturulması da yer almaktadır. Bundan amaç, istikrarlı bir para politikası belirleyerek uygulamaktır. Hazırlanan para programının her yıl yılbaşından önce açıklanması zorunludur. Böylece şeffaf bir para politikası oluşturularak her yıl sürdürülebilir bir para programına yönelik sürecin bir parçası olduğu kabul edilir. Arjantin Merkez Bankasının mali piyasalarda faaliyet gösteren kuruluşlara ticari bankacılık, yatırım bankacılığı, finans kurumu, emlak ve borçlanma şirketleri, ipotek bankaları gibi farklı konularda lisans verdiği bilinmektedir. Bankalar dâhil mali piyasalardaki kuruluşların denetimi de Merkez Bankası tarafından yapılmaktadır.

## iv. Fransa

Fransa'ya bakıldığında, mevcut bankacılık sisteminin Bankalar Kanunu ve Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası ile düzenlendiği görülür. Bu yasalar kapsamında kredi kuruluşları ve yatırım şirketlerinin düzenleme ve denetleme yetkisi başlangıçta Merkez Bankası'na (Banque de France) verilmiş olsa da Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası yürürlüğe girdikten sonra mali kurumların düzenlenmesi ve denetiminde tek otorite haline getirilmiştir. Aslında, Fransız sisteminde AB ülkeleri

arasında en geniş düzenleme ve denetleme yetkisine sahip tek bir otorite oluşturulmuştur. Fransız Bankalar Kanununda da Merkez Bankası ile Maliye ve Ekonomi Bakanlığı arasındaki işbirliğini sağlamak ve her yıl Konseye rapor vermek aynı çatı altındaki üç ayrı otorite tarafından gerçekleştirilmektedir.

#### **v. Güney Kore**

Bankalardan alınan borçların zamanında ödenememesi sonucu Güney Asya'da yaşanan 1997 yılı krizi sonrası, başta Japonya olmak üzere Tayvan, Tayland ve Güney Kore'de önemli yapısal değişiklikler yaşanmıştır. Güney Kore'de kriz öncesi Mali Reform Başkanlık Komitesi (Presidential Committee on Financial Reform) oluşturulan öneriler dikkate dahi alınmazken kriz ertesi finansal yeniden yapılandırma çerçevesinde mali sektörün mimari yapısında önemli değişimlere gidilmiştir.

Bu çerçevede, mali piyasada faaliyet gösteren şirket denetimlerinde de yeni bir yapı oluşturulmuştur. Bu adımla denetimlerin daha etkin ve verimli yapılması amacı güdülmüş, denetim ve gözetim otoriteleri arasında birleştirmeye gidilerek denetici otoritelerin sayısı azaltılmıştır.

Bu arada, "Mali Sektör Denetim ve Gözetim Kurumları Kuruluş Kanunu" 1997 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bankacılık, Sigortacılık, Sermaye Piyasaları ve Diğer Mali Kuruluşlar Denetim ve Gözetim Otoriteleri birleştirilerek Mali Sektör Denetim ve Gözetim Komisyonu kurulmuştur. Böylece bankalarda denetim tek otoriteye indirilmiştir.

#### **vi. İngiltere**

İngiltere 1979 ve 1987 yıllarında Bankacılık Kanununda yaptığı değişikliklerle bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda, Basel Uzlaşısındaki önerilerin yanı sıra anılan tarihlerde bir Avrupa Birliği (AB) üyesi olarak İngiltere'de Birliğin Direktifleri çerçevesinde değişikliklere gitmiştir.

Bilindiği üzere, İngiltere de mali piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesinde Hazine, Merkez Bankası ve Mali Hizmetler Otoritesi (FSA) 1987 yılına kadar başrolü oynamıştır. 1987 yılında Bankacılık Kanununda yapılan değişiklik ile Basel Bankacılık Komitesinin önerisine uygun olarak bankalarda düzenleme ve denetim yetkisi Merkez Bankası'na verilmiştir. Ancak, 1998 yılında Merkez Bankası Kanununda yapılan değişik sonrasında, bankalarda düzenleme ve denetim yetkisi İngiltere Merkez Bankası'ndan alınarak FSA'ya devredilmiştir.

Ardından 2001 yılından başlayarak sadece bankacılık sektörünün değil bankacılık dâhil sigorta ve menkul kıymet yatırım sektörlerini de içine alacak şekilde tüm mali sektörde düzenleme ve denetleme yapma yetkisi aynı çatı altında düzenlemekle görevlendirilen FSA nin yetkisinde toplanmıştır.

Başlangıçta bir mega düzenleme ve denetleme kurumu olarak oluşturulan FSA, bilahare 2012 yılında kabul edilen Finansal Hizmetler Kanunu uyarınca ikiye bölünmüş ve Sağduyulu Düzenleme Otoritesi - Prudential Regulation Authority (PRA) ve Finansal Yönetim Otoritesi - Financial Conduct Authority (FCA) olarak yapılandırılmıştır. PRA temel olarak sağduyulu düzenleme ve denetleme çalışmalarını yürütürken, FCA işlem bazlı uygunluk denetimleri ve piyasa gözetimi faaliyetlerini yerine getirmektedir. PRA'nın organizasyonel yapısı Bank of England altında yapılandırılırken, FCA bağımsız bir yapıda oluşturulmuştur. Buna ilave olarak Bank of England nezdinde sistemik ve küresel riskleri izlemek üzere Finansal Politika Komitesi (FPC) oluşturulmuştur.

### **vii. Japonya**

Japonya Merkez Bankası (Bank of Japan) 1882 yılında kurulmuş, 1942 ve 1997 yıllarında yapılan değişiklikler sonrası bugünkü yapısına kavuşmuştur. Japon Merkez Bankası, 1997 yılında yapılan yasal değişiklik sonrasında "bağımsızlık" ve "şeffaflık" ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmıştır.

Japonya'da bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesinde Finansal Hizmetler Kurumu (Financial Services Agency) ise Japonya'nın bankacılık sisteminin düzenleme ve denetleme otoriteleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Japon Finansal Hizmetler Kurumu Japonya'da bankacılık sektöründe düzenleme ve denetleme konusunda tek otorite olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **viii. Bankacılık Denetleme Ve Düzenleme Yapılarının Karşılaştırılması**

Dünyada 24 ülkenin bankacılık sistemi ile ilgili olarak düzenleme ve denetleyici otoriteler konusunda yapıları karşılaştırmaya göre, bankaların,

- 17 ülkede tek otorite,

- ✓ (Arjantin, ABD, Hindistan, İsrail, İtalya, Hong Kong, Kamerun, Portekiz, Romanya, Rusya, Slovakya, Slovenya, Ukrayna, Ürdün) sadece Merkez Bankası,
- ✓ 4 ülkede (Almanya, Kanada, İsveç, Japonya) bankacılık sektörü için oluşturulan özel bir otorite,
- 7 ülkede ise (Fransa, İsviçre, İngiltere, Türkiye, Uruguay, Venezuela, Bosna) 2 den fazla özel otorite,

tarafından denetlendiği gözlenmektedir.

Buna göre, bankalarda düzenleme ve denetleme yetkisinin Basel önerileri çerçevesinde bağımsız özel bir otorite tarafından ya da bağımsız merkez bankalarına bırakılarak kamu gözetimi altında olduğunu göstermektedir. Kamu yararı teorisine göre, düzenlemeler kamunun büyük kısmının koruma ve yararını gözetmektedir. Devlet, piyasa başarısızlığı ve asimetrik bilgi sorunları nedeni ile finans sektörünü kontrol altında tutan bir tutum içerisinde. Bankaların sürekli denetime tabi tutulması, yaşanabilecek panik havası gibi özel durumların önüne geçilmesi ve bankaya yatırılan fonların güvence altına alınması gibi önlemler ise görüşüme göre bu kontrollerin başında gelmektedir.

### III. Türk Bankalarında Mevcut Denetim Sisteminde Değişim Gereği

Bankacılık sektörü, "güven" esasına dayalı ancak "risk" taşıyan bir uğraşı alanıdır. Kaldı ki, bankacılıkta diğer işletmelerden farklı olarak esas faaliyet konusunu "para" oluşturur. Ayrıca unutulmaması gereken bir diğer husus ise ekonominin can damarı olarak kabul edilen mali piyasaların en büyük ve mali piyasalarda en ağırlıklı konumunda bulunan bankaların "başkasının taşı ile başkasının kuşunu" vurma misali fon arz ve fon talep edenlerin buluşmasında aracılık eden emanetçi konumunda olan kuruluşların başında yer almasıdır.

Bu nedenledir ki, ülke ekonomi yönetiminde, bankacılık sektördeki düzenleme ve denetim işlevi ayrı bir öneme sahiptir ve diğer işletmelerden farklı olmak zorundadır ve farklıdır. Hatta öyle ki, yapılan iç denetimler dahi bir kamu otoritesi tarafından gözetim ve kontrol altında tutulmak zorundadır.

Bankacılık, "ülke ekonomilerinin can damarıdır" denilirken fonların akışını sağlayan hayati bir sektör olduğu da unutulmamalıdır. Bankaların ekonomik kalkınma ve kaynak dağılımında ve etkinliğin artırılmasında ciddi bir görev üstlendiklerinde şüphe yoktur.

Ancak, Türk bankacılık sektöründeki temel sorunlardan biri, bu alanda düzenleme ve denetleme yetkisindeki özel otoritenin, yani BDDK'nın, kuruluş kanununda her ne kadar "bağımsız" sözcüğü yazıyor olsa da bağımsızlığı tartışma konusu edilebilmektedir. Kaldı ki, bankalarda çok çeşitli ve sayıda denetim olmasına karşın sektörde etkin denetim ve gözetim eksikliğinin de tartışma konuları arasında yer alıyor olması gerçekten bankalarda denetim konusu üzerinde durulup düşünülecek bir konu olarak tartışılması gerektiği inancındayım.

Tarihi olaylara bakıldığında, önceki bölümlerde de anlatılmaya çalışıldığı üzere, Basel Bankacılık Komitesi ile Hazine yetkilileri arasında 1980 li yılların başında Basel'de yapılan görüşmelerde, Komite yetkilileri "Türkiye'de bankacılık düzenleme ve denetleme yetkisinin Hazineye verilmesi yanlıştır. Merkez Bankası bağımsız bir yapıda olmalıdır. Hazine' in icra erkinin bir ajanı, yetkili bir kuruluşu konumunda olduğu dikkate alındığında statüsü gereği farklı bir konumda olamayacağı unutulmamalıdır." tenkidini dile getirmişlerdir. Ardından da "Merkez Bankasının bağımsızlık statüsüne kavuşturulmasını ve bankacılıkta düzenleme ve denetleme yetkisinin Hazine yerine ya bağımsız Merkez Bankasına, ya da bağımsız statüde oluşturulacak özel bir otoriteye verilmesini" önermişlerdir.

Ancak bu öneri, daha önce de değinildiği üzere, Türk Hazinesi tarafından anılan tarihlerde kabul edilmemiş, mali piyasalardaki değişim, yeniden yapılanmaya yönelik gelişmelerin de etkisi ile 1999 yılında BDDK kurulmuş ve yetki Hazine'den alınıp bu bağımsız olduğu Kanun hükmü olarak ilgili yasada yer alan bu BDDK'ya verilmiştir.

Ancak, BDDK statüsünde "bağımsız" sözcüğü olsa da Başkan ve üyelerinin atama usulü devlet memurları paralelinde olduğu sürece bağımsızlık statüsü Merkez Bankası'nda da olduğu gibi tartışma konusu olmuştur, olmaya da devam edecek görünmektedir.

Kaldı ki, pek çok ülke sisteminde görülen gerçek odur ki, bırakın bankacılık sektöründe düzenleme ve denetlemenin tek otoriteye verilmesini tüm mali piyasalarda düzenleme ve denetleme yetkisi tek otoritenin yetkisine bırakılmış pek çok ülke bulunmaktadır. Hal böyle olunca, Türkiye'miz bankacılık sektöründe tercihini düzenleme ve denetleme konusunda özel otoriteye verilmesi yönünde kullanmış ise denetleme konusunun da tek otoriteye verilip verilmemesi konusunu fazla uzatmadan başka bir ifade ile bankacılıktaki mevcut denetim sisteminde değişim yapılmasının uygun olacağı görüşündeyim.

### A. Bankalardaki Mevcut Denetim Sistemi Yeterli mi?

Aslında buraya kadar anlatılanlardan da görüleceği üzere, bankaların denetlenmesinin tarihi, paranın ve bankaların ekonomiye girmesiyle başlasa da, bugünkü anlamdaki denetimin modern bankaların kurulduğu 16. yüzyılda başladığı kabul edilir. Tarihi gelişim içerisinde bankaların denetlenmesinde bu güne kadar üç farklı türde uygulama olduğu görülür.

Bankalardaki denetimi, denetleme yapma yetkisine sahip otoriteler başlığı altında sınıflandırdığımızda, önceki bölümlerde daha detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışıldığı üzere, denetleme yetkisinin,

- Hükümetlere bırakılması,
- Bağımsız düzenleme ve denetleme kurumlarına bırakılması,
- Bağımsız merkez bankalarına bırakılması

yöntemlerine göre 3 ayrı başlıkta sıralamak mümkündür.

Ancak, bu yetki ister hükümete, ister bağımsız düzenleme ve denetleme kurumuna, isterse bağımsız merkez bankasına bırakılsa bile bu kurumlar içinde ya da tamamen bunların dışında fakat tek bir denetim otoritesine denetleme yetkisinin bırakılmasının uygulamada var olduğu unutulmamalıdır. Yine unutulmaması gereken bir gerçek daha vardır ki o da, bu tür ilk uygulamanın Fransa'da Maliye Müfettişi uygulaması ile başladığı, buradan esinlenerek Osmanlı döneminde 1879 yılında Türkiye'de de bu kamuda mali işlev denetim yetkisinin tek bir kurula verilerek uygulamaya geçtiğidir. Cumhuriyet döneminde Osmanlıdan kalan Maliye Teftiş Kurulu uygulaması devam ettirilmiş, buna ilaveten vergi denetim yetkisi Hesap Uzmanları Kurulu'nda toplanırken, ardından da bankalarda denetim yetkisi tek bir kurul olarak Bankalar yeminli Muraçlıları Kurulu'na bırakılmıştır.

Bugün Ülkemizde bu 3 Kurul da 2011 yılından bu yana kapatıldıkları için artık faaliyette değillerdir. Bu kurulların yetkileri farklı denetim kurumlarına dağıtılmıştır. Bu araştırmanın konusunu teşkil eden bankalarda denetim yetkisine sahip kamu denetim otoritelerine bakıldığında 14 ayrı kamu denetim otoritesine bankalarda denetim yetkisinin verilmiş olması doğru mudur, tek bir otorite mi yoksa bu denli çok sayıda otoritenin yetkili olması mı doğrudur suallerinin cevabı ben de "tek denetim otoritesi" şeklindedir.

Bankalarda denetim denildiğinde, yani bir taraftan iç denetim, diğer taraftan dış denetim ve dış denetim başlığında 14 ayrı kamu denetim otoritesinin bir banka da denetim yapabildiği gerçeğini göz önünde bulundurarak bu sistemin yeterli olamayacağını düşünmekteyim. Bir adım öteye giderek sizlerin de bu sistemin nasıl olduğunu ya da nasıl olabileceği değerlendirmesini bir sonraki bölümde yazılanları da dikkatlerinize sunarak sadece takdirlerinize bırakmak istiyorum.

## B. Bankaların Mevcut Denetim Sisteminde Eksiklikler Var mı?

Uluslararası mali piyasaların en önemli aktörleri olduğunda şüphe bulunmayan bankaların hızlı ekonomik büyüme ve gelişmenin başarılmasında önemli birer araç oldukları dikkate alınırsa banka denetim mekanizmasının daha da farklı bir yaklaşımla ele alınmasının gerekliliği ortaya çıkmakta ve bankalarda denetim sisteminin daha da önem taşıdığına inanılmaktadır.

Finansal piyasaların düzenlenmesinde uluslararası düzenlemeler genellikle, mali düzenleme ve denetim, sistemik düzenleme ve gözetim, yatırımcı haklarının korunması ve finansal piyasalarda rekabetin sağlanması konularına odaklanmaktadır.

Bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi konularında hükümetler zaman zaman zaman İngiltere'nin FSA ve Almanya'nın BaFin örneği gibi bütünlük yaklaşımında mega düzenleyicileri tercih etmekte, bazen de yine İngiltere'nin 2012 sonrası uygulaması olan PRA-FCA uygulaması gibi ikiz tepe yaklaşımı denilen mali düzenleme ve iş yapısı düzenlemesini tercih etmektedirler.

Finansal sistemin tek bir düzenleyici ve denetleyici kuruluş tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi **Frederic S. Mishkin**'e göre bazı avantajlar ve dezavantajlar doğurabilir. Bunları kısaca sayacak olursak;

### ➤ Avantajları

- Sektörel makro bakış açısı
- Hesap sorulabilirlik
- Finansal kuruluşlar arasındaki risk transferlerinin izlenebilirliği
- Bütüncül etki analizi imkânı
- Tüm finansal ürünleri kapsayan uyumlu düzenlemeler

➤ Dezavantajları

- Odaklanma sorunu
- Süreç karmaşıklığı
- Dominant sektör olasılığı
- Uzmanlaşmanın ortadan kalkması.

Uluslararası bankaların yanında, Türk bankalarının genel yapısı incelendiğinde, uluslararası standartlardan uzak, hızlı teknolojik gelişmeleri takipte geciken, sermaye yetersizliği nedeniyle tüm sektör bilanço büyüklüğünün sadece büyük tek bir batılı bankanın bilançosuna dahi erişemediği gerçekleri ile karşılaşmaktadır. Türk bankacılık sektörü sıralanan bu yetersizliklerine ilaveten etkin bir denetim sisteminden de yoksun ve çok sayıda küçük bankadan oluşan bir nitelik arz etmektedir.

Türkiye’de gelişmiş ülkelerinden farklı olarak banka dışı finansal ürünlerin yeterince gelişmiş olmamasının yanı sıra özellikle sermaye piyasası araçlarının henüz gelişme aşamasında olmasının etkisiyle bankalar mali piyasalardaki aktif büyüklüğün içinde % 90’ın üzerinde bir ağırlığa sahiptirler. Bu nedenle de mali piyasaların temelini bankalar oluşturmakta, ekonominin işleyişi, halkın tasarruflarının toplanması ve kullanım alanlarına dağıtılması açısından baş aktör rolünü bankalar oynamaktadır. Bir başka ifade ile Türkiye’de mali kaynakların nerede ise tamamına yakını bankalar tarafından toplanmakta, toplanan kaynak bankalar tarafından kullanılmakta ya da kullandırılmaktadır. Kaldı ki, yurt dışı kaynakların da bankalar tarafından sağlanmakta olduğu göz ardı edilmemelidir.

Böyle bir ortam ve ekonomik yapılanmada, bankalarda denetim olgusuna farklı bir bakış açısından yaklaşılması gerektiğine şahsen inanlardanım.

Bankacılık alanında yapılan denetimlerin yeterli olup olmadığı konusunda elbette farklı görüşler vardır ve olacaktır. Ancak bir sektörde iç ve dış denetimde bu denli farklı otoritenin bünyesinde görevli ve farklı denetim kuruluşunun mevcudiyeti ve bankaların çok sayıda ve farklı deneticiler tarafından denetlenmesi tek cümle ile yanlıştır. Her farklı anlayış ve yapıdaki denetim biriminin ve denetim elemanının denetim değerlemeleri farklı olabileceği gibi her kurumun düzenlediği raporlar da farklı içerik, şeffaflık ve değerlendirme kapsamında olacaktır.



Unutulmamalıdır ki, her denetim birimi için geçerli değişmez kurallar vardır. Bu kurallar bankalar için de geçerlidir. Dolayısı ile bankacılık sektöründe etkin denetimlerin yapılabilmesi için denetçilerin öncelikle bilgili, ketum, çalışkan ve yaptığı işin uzmanı olma niteliklerinden başlayarak denetçi sayısı yeterli olmalı, gerekli veri tabanı mevcut olmalı, denetimi etkisiz hale getirebilecek siyasi engeller kırılmalı ve sahtekârlığı caydırma niteliğinde bir çalışma ortamı yaratılmalıdır.

Bu yaklaşım içeriğinde, Türkiye’imizde bankaların denetim sisteminde 3 temel sorunu ile karşılaşılması kaçınılmaz görünmektedir. Bu sorunların,

- Çok sayıda denetim,
- Çok sayıdaki denetim otoriteleri arasında koordinasyonsuzluk ve
- Bu denli çok sayıdaki denetime rağmen kurum denetiminde var olan boşluklar

şeklinde özetlenebileceği düşünülmektedir.

BDDK güçlü bir yapıda kurulmuş olsa da, bankaların iç ve dış denetim sistemlerinde hâlâ bazı eksikliklerin yaşanmakta olduğu ya da yaşanabileceği inkâr edilemez. Bu kapsam da denetim sistemine dışarıdan bir gözle bakıldığında,

- Bankaları denetleyen kuruluşların tek bir çatı altında olmaması nedeniyle,
  - ✓ Mükerrer denetimler bankaları fazlası ile meşgul ederken,
  - ✓ Aynı konu birkaç kez denetlenmekte ya da hiçbir şekilde incelenemeyebilmektedir.
  - ✓ İhmal ve suiistimal olasılığı artabilirken,
  - ✓ Tüm kamu denetim birimlerinin siyasi otoritenin ajanı konumunda olması bağımsızlığı engelleyebilmektedir.
- Bankaları denetleyen kurum ve kuruluşların fazlalığı,
  - ✓ Denetim kurumları arasında koordinasyon sorunu yaratılmaktadır.
  - ✓ Bu kurumların da ayrıca denetlenmesi gerekirken denetlenmemesi,

- ✓ Hatta bazı durumlarda şeffaf olmaması güvensizliğe yol açabilmektedir.
- Denetim komitesinin sorumluluk alanı,
  - ✓ Genelde Bankalar Kanunu hükümleri çerçevesinde belirlenirken,
  - ✓ Uluslararası esaslar, düzenlemeler ve uygulamalar göz ardı edilebilmektedir.
- TTK hükümleri çerçevesinde bağımsız denetçi seçimi banka Yönetim Kurulunca yapıldığından
  - ✓ Bağımsızlık açısından haklı olarak dış değil iç denetim niteliğinde görülmesine ve
  - ✓ risk oluşturabileceği olasılığını artırabilmektedir.
- Bankalarda, iç denetim sistemlerinin,
  - ✓ Denetim komitesi üyelerinin görevden ayrılışlarında yedek üye seçilmemesi,
  - ✓ Mevzuatın sık sık değiştirilmesi nedenleri ile kontrol ve takibinde sorun yaratabilmektedir.
- Banka Teftiş Kurulları ile banka içi kontrol birimi arasında,
  - ✓ Organizasyonel çatışma ve çekişmeler yaşanabilmekte,
  - ✓ İş ve işlemlerde gecikme ve ihmaller gözlenebilmekte ve
  - ✓ İç kontrol birimlerinde görev ve yetki belirsizliği ortaya çıkabilmektedir.
- Bankalarda denetim birimleri kadar dış denetimlerde görev alan bağımsız denetim şirketlerinde görev alan denetim elemanlarının,
  - ✓ Eğitim standartlarının olmaması,
  - ✓ Süre sınırlamasının bulunmaması,
  - ✓ Eğitim sonu sınav mecburiyetinin yokluğu,
  - ✓ Bankalarda denetim sisteminin etkinliğini ve kalitesini etkileyebilmektedir

- Günümüz şartlarında kamu bankalarının,
  - ✓ Türkiye Varlık Fonuna devredilmesi,
  - ✓ Ayrıcalık tanınması,
  - ✓ Denetim sisteminin dışında tutulması,
  - ✓ Siyasi otoriteye bağımlı olması,

bankacılık denetim sisteminin bağımsızlığına gölge düşürebilmektedir.

Tüm bu gözlemler ışığında, bankacılık sisteminde mevcut denetim sisteminin eksiklikleri olarak kabul edildiği ve değişime gidilmediği süreçte sistemin yeterliliğinden söz etmenin mümkün olamayacağını şahsen düşünenlerdenim.

### **C. Banka Denetim Sisteminde Değişim Gerekli mi?**

Buraya kadar anlatılanlar uluslararası mali piyasalarda ama ağırlıklı olarak Ülkemiz mali piyasalarında gerek finansal gerekse tüm ekonomimiz açısından önemi haiz kuruluşların başında kamu mali yönetimi geliyor ise ikinci sırada bankaların olduğunda şüphe yoktur. Zaten bu güne kadar Ülkemizde ekonomik sıkıntıların krize dönüşümü incelendiğinde görülmektedir ki, sıkıntılar ya kamu kesiminin iç ya da dış finansman açısından ya da bankacılık sektöründe eldeki kaynakların yanlış kullanımından yani yanlış kredilendirmeden neşet etmektedir. Bu sıkıntıların etkin denetim ile önünün kesilmesi mümkün iken kamuda ya da bankalarda düzenleme ve denetim sistemindeki aksamalar sıkıntıların ekonomik krize dönüşümünü engellemek yerine krizin ortaya çıkmasının nedenlerinden biri haline gelmektedir.

Hele hele günümüzdeki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurul ve kurumların önceki bölümlerde de defaatle değinildiği üzere özellikle atamalarda gözlenen yanlışlıklar sonucu yeterince bağımsız olmadıkları ve "devlet dairesi" haline geldikleri dikkate alındığında yönetim ve denetim sıkıntıları göz ardı edilemez hale gelmektedir.

Yine biliyoruz ki bankaların bir grup sermayedarın elinde bulunması ve de özellikle kamu bankalarının mevcudiyeti ve sektörde hâkim konumda bulunmaları serbest piyasa ekonomisine aykırıdır. Serbest piyasa mekanizmasının işleyişinde, bankaların sahibi sermayedarlar kadar bankaların da ekonomide yer alan pek çok işletmenin sermayedarı konumu da yanlıştır. Kaldı ki, böyle bir durumun mevcudiyeti ne kadar yanlış ise bankacılık sektöründeki bankaların kamunun elinde olması da

liberal ekonomik sisteme aykırıdır. Bankacılığın temeli güven unsuruna dayalı olduğundan bu tür uygulamalardan vaz geçilmeli, sistemler ve kuruluşlar belli grupların özellikle de kamunun elinde olmamalıdır.

Bir ülkenin bankacılık sektöründeki zafiyet sadece o ülkenin kendisi içinde değil aynı zamanda uluslararası mali piyasalarda da tehdit unsurudur. Tarihteki sıkıntılar incelendiğinde Dünyada ve Ülkemizdeki pek çok krizin sebebi bankacılık sektöründe yaşanan sıkıntılardan kaynaklanmıştır. İçinde yaşadığımız ve 22 bankanın batışı ile sonuçlanan 2000 banka sektörü krizi aslında serbest piyasa mekanizmasının uygulandığını iddia ettiğimiz bankacılık sektörümüzde sermaye yapılanmasında, kredilendirmede ve asıl önemlisi yetersiz denetimlerde ve bankaların yasal boşluklardan yararlanarak mali piyasaları yönetim yanlışlıklarının zamanında tespit edilememesindeki yanlışlıklar sonucu ortaya çıkmıştır. Yine bilmekte ve kabul etmekteyiz ki, Uluslararası boyutta 2008 yılında küresel krize dönüşen krizin temelinde ABD’de gerçekleşen ve “morgage” krizi olarak isimlendirdiğimiz sorun bankacılık sektöründe gelişen denetimsizlikler sonucunda ortaya çıkmıştır.

Gerçekleşen bu krizlerden sonra ülkemizde bankacılık sektöründeki yanlışlıkların giderilmesi amacıyla yönelik önlemler alınması amacıyla buraya kadar defaatle tekrarlandığı üzere yeni yasal düzenlemelere gidilmiş, Basel Uzlaşmaları paralelinde bankacılık sektöründe yepyeni bir sistem içeriğinde BDDK kurulmuştur. Kabul etmeliyiz ki, BDDK’nın kuruluşu ile bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevinde yepyeni bir döneme geçilmiştir.

Yeni dönemde, bankaların iç ve dış denetim sistemlerinde önlemler alınmış, yepyeni sistemlere geçilmiş olsa da, bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığım görüşüm çerçevesinde, denetim sürecinin tek elden yürütülmemesi koordinasyonsuz, mükerrer ve kredi politikaları nezdinde değerlendirildiğinde de mali piyasaları derinden etkilemesi olası işlemlerin denetimi açısından eksiklikler içermektedir.

Bu bakış açısından olayı değerlendirdiğimde, bankaların kredi politikalarında, gerek ticari gerekse bireysel kredilerin kimlere ve nasıl verileceği hususunda sadece banka yönetim kurullarının değil, sektörün otoritesi olan BDDK’nın düzenlemelerine göre karar verilmesinin ve bu tür işlemlerin de bağımsız ve tek elden denetlenmesinin gerektiğini savunuyorum. Bu savununun temelinde ise banka kaynağının küçük tasarruf sahibinin tasarruflarının bankalarca kredilendirmede kullanıldığında

ekonomik açıdan olduğu kadar bireysel açıdan da, kamu yararını da düşünmek gerektiğine inanıyorum.

Denetimde gözlemlenen eksikliklerin giderilmesi ve denetim etkinliğinin bir nebze daha artırılması için bankaların kredi politikalarının belirlenmesi ve kredilerin kullanılması konularında BDDK'nın etkin bir şekilde rol alması gerektiği görüşümdedir. Böyle bir yaklaşım sürecinin zaman kaybına ve ivedi işlemlerde gecikmelere neden olsa da kredilendirmede belirli finansal kriterlerin getirilmesi ile sorunun çözüleceği inancındayım. Temelde kısaca görüşümü ifade etmem gerekirse sürecin denetimi üzerinde banka sektöründe düzenleme ve denetleme yetkisine sahip üst otoritenin yani BDDK'nın tek elden yapacağı denetimlerle karar verici mercide olmaları yaşanacak pek çok finansal iflasın ve sonuçta da krizin ve önüne geçeceğini savunuyorum.

#### **IV. SONUÇ**

Bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda yaşanan sorunların çözüme kavuşturulması ekonomik istikrarın sağlanması açısından ne kadar yararlı ve gerekli ise serbest piyasa mekanizması içinde faaliyetlerini devam ettiren işletmelerin finansal sorun yaşamamaları ya da daha az sorunla karşılaşmaları için mali piyasaların sağlıklı bir mimari yapıda oluşturulması da o denli önemlidir.

Bankalarda düzenli ve etkin denetimin düzenlenmesi ve gözetim altında tutulması, bu görevi yerine getirecek otoritenin bağımsız olarak yapılandırılması ve denetim yetkisinin tek otorite tarafından kullanılmasına bağlıdır. Denetim konusunun mevcut karmaşa ve 14 ayrı kamu otoritesinin denetim yetkisine sahip olması yerine etkin tek bir denetim otoritesi olması tercihinin yerinde olacağını düşünüyorum. Bu çerçevede, bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesinden beklenen yararların elde edilebilmesi için çalışma konumuz kapsamında tespit edilmiş bulunan denetim ve koordinasyon sorunlarının çözüme kavuşturulması açısından yeniden düzenlenmeye ihtiyaç olduğu inancı içinde çoklu denetim otoritesi yerine bankalarda denetim yetkisinin tek bir otoritede toplanması gerektiğini savunulmaktadır.

Bugünkü ekonomik koşullarda Davos Dünya Ekonomik Forumunda yıllardır yapılan araştırmalarda "küresel risklerin" ekonomik risk başlığı altındaki risklerin ilk sırasını "varlık balonları" oluştururken hemen ardından gelen risk "finansal başarısızlıklar ve dengesizlikler" olarak görülmektedir. Burada dikkat edilecek husus ekonomik krizler yeniden

karşımıza çıkacak ise riskin yine mali sektörden kaynaklı olacağına dikkat çekilmek istenmesidir. Bana göre, dikkat çekilmek istenilen temel konu ekonomide oluşacak risklerin oluşmaması için G-20 Liderler Zirvesi bildirgelerinde sürekli yer aldığı şekli ile “mali piyasaların yeni bir mimari yapıya” kavuşturulması gereğidir.

Bu bakış açısı Ülkemiz ekonomisinde de mali sektörün ön planda tutulması gereğini gündeme taşımakta ve bankaların denetimi konusunda uluslararası genel uygulama ve standartlar paralelinde bir yöntemin tercihini gerektirmektedir. Bu da önceki bölümlerde anlatılmaya çalışıldığı üzere, düzenleme ve denetleme işlevini üstlenen kurul ya da kurumun önce bağımsız olmasını, etkin bir denetim ve gözetim için koordinasyonsuz çoklu otorite yerine üst çatı oluşturularak tek otoritenin denetime yetkili kılınmasını gerektirmektedir.

Şüphesiz mali sektörde tek çatı mali sektörün tümü için düşünülmelidir. Ancak Ülkemizde başlangıçta mali sektörde en azından bağımsız nitelikte olması gereken Merkez Bankası, BDDK, SPK ve TMSF ayrı ayrı otoriteler olarak kurulmuştur. En azından mali sektörde denetim işlevinin tek çatı altında toplanmasının koordinasyonsuzluğu ve mükerrer denetimler yerine etkin bir denetim işlevinin gerçekleştirilmesi için tek çatı altında bir denetim otoritesinin yetkili kılınmasının en uygun yol olacağına inanmaktayım.

Mali sektörü düzenleme ve denetlemede tek otorite tercih edilmez ise denetimde kurulacak bir üst yapılanmada Merkez Bankası, BDDK, SPK ve TMSF den görevlendirilecek üyelerden oluşan bir üst denetim kurulu kurulabilir. Bu kurula ister yeni bir unvan olarak “Mali Piyasalar Denetim Kurulu” ister eski ismi ile “Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu” denilsin sonuçta tek denetim otoritesinin tercih edilmesinden yanayım.

#### **Uzun lafın kısıası, ya da son söz:**

- Bankalarda mevcut denetim sistemi etkinlikten ve yeterlilikten uzaktır,
- Bankalarda denetim sistemi değiştirilmelidir.
- Bankalarda denetimde çoklu otorite yerine tek denetim otoritesi tercih edilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Prof. Dr. Ali İhsan Karacan, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, "Mali Piyasalar Kurumsal Açısından Nasıl Yeniden Yapılanmalı?", Sayı:480, 2004.
- Ali Kamil UZUN, "Organizasyonlarda İç Denetim Fonksiyonu ve Önemi", Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Yıl 1, Sayı:6 (Nisan-Mayıs 1999), s. 70.
- Dr. Cengiz Doğru, İstanbul Aydın Üniversitesi, "Bankalarda Denetim" Ders Notları, 2014.
- Donato Masciandaro, María J. Nieto, Henriette Prast, Financial Governance Of Banking Supervision", Documentos de Trabajo N.º 0725, 2007, ss.26-27.
- Ersin GÜREDİN, (2007). Denetim ve Güvence Hizmetleri, Arıkan Yayınları, 11. Baskı.
- Frederic S. Mishkin, Para, Bankacılık ve Finansal Piyasaların Ekonomisi, Türkçe Çeviri, Savaş Yayınları, 2011.
- Gürdoğan YURTSEVER, "Türk Bankacılığının Kontrol ve Denetim Yapısı İçinde İç Kontrol Merkezinin Yeri", Active Finans ve Bankacılık Dergisi, Sayı 33 (Kasım-Aralık 2003), s. 52.
- Hasan KAVAL, Bankalarda Risk Yönetimi, Ankara, Yaklaşım Yayınları.
- Mikail ALTAN, Fonksiyonlar ve İşlemler Açısından Bankacılık, İstanbul, Beta Yayınevi, 2001, s. 297.
- Nejat BOZKURT, Muhasebe Denetimi, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım AŞ, 2000, 3. Baskı.
- Doç.Dr. Özgür Catıkkaş, Mustafa Okur ve İsmail Balkan, Bankalarda Denetim Komitesi Uygulaması, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın no 287, İstanbul, 2012.
- Tamer Aksoy, Tüm Yönleriyle Denetim, Yetkin Yayınları, 2006, Ankara, s. s.63.
- Türkan ÖNDER, Batan Bankalar, Bağımsız Denetim ve Meslek Ahlakı, İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- Tevfik Altınok, İstanbul Aydın Üniversitesi, "Bankalarda Denetim" Ders Notları, 2020.
- Tevfik Altınok, Eken M. Hasan, Çankaya Serkan, Küresel Mali Piyasalar, Yeniden Yapılanma ve Türkiye, İTO yayınları, İstanbul, 2011.
- Tevfik Altınok, "Dünya Nemenem Bir Krizle Karşı Karşıya", Türkiye Tekstil İşveren Sendikası Aylık Dergisi, İstanbul, Haziran 2009.
- Tevfik Altınok, "Finansal Yönetim", Finans Kulüp Yayınları, İstanbul, 2017.
- Tevfik Altınok, Nebil İlseven, Mevduat Güvencesi ve Türkiye, Maliye Finans Yazıları Dergisi, Sayı:86, Ocak 2010.
- Şafak Şuekinçi, "Bankacılıkta Denetim ve Türkiye Uygulaması", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- Yıldız Ayanoğlu ve Diğerler, 'Bankaların Yönetimi ve Denetimi', Anadolu Üniversitesi Yayın no:2746,Açıköğretim Fakültesi Yayın no: 1704.
- <http://www.bddk.org.tr>, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu.

<http://www.bddk.org.tr>, Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik.

<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=46>

<https://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/0/2>

<https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokum>

[BDDK.org.com.tr](http://BDDK.org.com.tr)

SPK, Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ, Seri: X,  
No:22.