

T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANA BİLİM DALI

BANKALARIN DENETİM SORUNU VE BANKACILIK
DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU'NUN
FONKSİYONLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SELAHATTİN EROL

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Bayram ÖZBEY

GAZİANTEP
TEMMUZ 2005

ÖZET

BANKALARIN DENETİM SORUNU VE BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU’NUN FONKSİYONLARI

EROL, Selahattin

Yüksek Lisans Tezi, İşletme Ana Bilim Dalı
Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Bayram ÖZBEY
Temmuz 2005, 171 sayfa

Ülkemizde, 1994 yılından sonra yaşanan ekonomik krizlerle birlikte bankacılık sisteminde bazı sorunlar meydana gelmiştir. Bu sorunları çözebilmek amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuş ve bu kurum bankacılık sisteminin gelişmesi amacıyla önemli çalışmalar yapmıştır. BDDK’nın, yaptığı bu çalışmalarda başarılı olup olmadığının belirlenebilmesi için “Bankaların Denetim Sorunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Fonksiyonları” adlı konu hakkında araştırma yapılması uygun bulunmuştur. Tez çalışmasında, konunun hukuki boyutları ele alınmıştır. Bu nedenle, bankacılık sistemindeki sorunlar ve çözüm önerileri araştırılırken konu ile ilgili mahkeme kararları incelenmiş ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun bankacılık sistemine katkısı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar kelimeler: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Denetim, Banka

ABSTRACT**SUPERVISION PROBLEMS OF BANKS AND FUNCTIONS OF THE
BANKING REGULATION AND SUPERVISION AGENCY**

EROL, Selahattin

M.A. Thesis, Department of Business Administration

Supervisor: Assist. Prof. Bayram ÖZBEY

July 2005, 171 pages

Banks in Turkey faced financial problems as a result of the economic crisis of 1994. The Banking Regulation and Supervision Agency (BDDK) was constructed to overcome these problems and it undertook important studies to improve the banking system. In order to find out whether these studies are effective or not we decided to study the supervision problems of banks and functions of the banking regulation and supervision agency. The issues concerning banking conventions and laws were tackled within the framework of the study. As a part of the study, relevant court decisions and annual reports of the banking sector and the contributions of the Banking Regulation and Supervision Agency to the sector were examined.

Key words: The Banking Regulation and Supervision Agency, Inspection, Bank

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET	i
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
1. GİRİŞ	1
1.1. GENEL BİLGİLER.....	1
1.2. TEZİN AMACI VE İNCELEME PLANI.....	3
1.2.1. Tezin Amacı.....	3
1.2.2. Tezin İnceleme Planı.....	4
2. LİTERATÜR ÖZETLERİ	6
2.1. TEZ KONUSU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	6
2.1.1. Banka ve Bankacılık Faaliyetleri.....	6
2.1.1.1. Banka kavramı.....	6
2.1.1.2. Özel finans kurumu kavramı.....	10
2.1.1.3. Bankacılık faaliyetleri.....	11
2.1.2. Denetim ve Denetim Türleri.....	13
2.1.2.1. Denetimin önemi ve gerekliliği.....	13
2.1.2.2. Denetim kavramı.....	15
2.1.2.3. Denetim türleri.....	16
2.1.2.4. Denetim ile ilgili sorunlar.....	18
2.2. BANKALAR ÜZERİNDE DENETİM YAPAN KURUMLAR VE BDDK.....	20
2.2.1. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.....	20
2.2.1.1. Kurumun idari yapısı.....	22
2.2.1.2. Görev ve yetkileri.....	24
2.2.1.3. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile BDDK arasındaki ilişki.....	29
2.2.2. Merkez Bankası.....	30
2.2.2.1. Kurumun idari yapısı.....	33
2.2.2.2. Görev ve yetkileri.....	34
2.2.2.3. Merkez Bankası ile BDDK arasındaki ilişki.....	36
2.2.3. Türkiye Bankalar Birliği.....	38
2.2.3.1. Kurumun idari yapısı.....	38
2.2.3.2. Görev ve yetkileri.....	40

2.2.3.3. Türkiye Bankalar Birliği ile BDDK arasındaki ilişki	41
2.2.4. Hazine Müsteşarlığı	41
2.2.4.1. Görev ve yetkileri	43
2.2.4.2. Hazine Müsteşarlığı ile BDDK arasındaki ilişki	43
2.2.5. Özel Finans Kurumları Birliği	44
2.2.5.1. Amaçları	44
2.2.5.2. Özel Finans Kurumları Birliği ile BDDK arasındaki ilişki	45
2.2.6. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bankacılık ve Bankaların Denetimi	46
2.2.6.1. İngiltere	47
2.2.6.2. Almanya	48
2.2.6.3. Fransa	49
2.2.6.4. Diğer ülkeler	49
2.2.6.5. Değerlendirme	50
2.2.7. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	55
2.2.7.1. Kurumun tarihçesi	56
2.2.7.2. Kurumun amacı	61
2.2.7.3. Kuruluğu ve hukuki niteliği	62
2.2.7.4. İdari yapısı	64
2.2.7.5. Kurumun bütçesi ve çalışanları ile ilgili haklar ve yasaklar	69
2.2.7.6. Kararlarının hukuki niteliği ve kurum üzerindeki denetim	71
2.2.7.7. Görevleri ve faaliyetleri	75
2.2.7.8. BDDK öncesinde ve sonrasında el konulan bankalar	81
3. MATERYAL VE YÖNTEM	92
3.1. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	92
3.2. VERİLERİN ANALİZİ	92
4. BULGULAR VE TARTIŞMA	93
4.1. YARGI KARARLARININ İNCELENMESİ	93
4.1.1. Konu ile İlgili Mahkeme Kararları ve Bu Kararların Analizi	93
4.1.1.1. Mali bünyesi zayıflayan bankanın bankacılık yapması	93
4.1.1.2. TMSF'ye intikal eden bankanın ortaklarının sorumluluğu	98
4.1.1.3. Bankanın mevduat toplama izninin kaldırılması	102
4.1.1.4. Denetim görevinin zamanında yerine getirilmemesi	106
4.1.1.5. Mali sorunları olan bankaya geçici yönetim kurulu atanması	110
4.1.1.6. Bankaların aracılık faaliyetlerinin durdurulması	113
4.1.1.7. Denetimde gizlilik kuralına uyulması	117
4.1.2. Sorunlar	118
4.1.2.1. Bankaların fona devredilmesindeki genel sorunlar	118
4.1.2.2. BDDK'nın kuruluşunda gecikme sorunu	119
4.1.2.3. Denetim imkanlarının yeterli olmaması	120
4.1.2.4. Denetimler sonunda gerekli önlemlerin alınamaması	120
4.1.2.5. BDDK üyelerinin görevlerini ihmali veya kötüye kullanımı	121
4.1.3. Çözüm Önerileri	122
4.1.3.1. 5020 sayılı Kanun ile ilgili çözüm önerileri	122

	<u>Sayfa No</u>
4.1.3.2. Kredilerin kullanımı ile ilgili çözüm önerileri	125
4.1.3.3. Adli, idari ve disiplin suç ve cezalarla ilgili çözüm önerileri	128
4.1.3.4. Borç ödeme anlaşmaları ile ilgili çözüm önerileri	132
4.1.3.5. FHK ile yapılacak değişikliklerle ilgili çözüm önerileri.....	135
4.2. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN SON DURUMU	141
SONUÇ	149
KAYNAKLAR	153
EKLER	162
EK A. Ülkemizde Kapatılmış Olan Bankalar	163
EK A.1. Kapalı Olan Kamusal Sermayeli Bankalar	164
EK A.2. Kapalı Olan Özel Sermayeli Bankalar.....	165
EK A.3. Kapalı Olan Mahalli Bankalar	168
EK A.4. Kapalı Olan Yabancı Sermayeli Bankalar	169
EK A.5. Kapalı Olan Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar	170
ÖZGEÇMİŞ (VITAE)	171

TABLOLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 2.1. Bankacılık faaliyetleri.....	12
Tablo 2.2. İngiltere, Almanya, İtalya ve Türkiye’de bulunun banka denetim kurumlarının idari yapısının karşılaştırılması	51
Tablo 2.2. (devam)	52
Tablo 2.2. (devam)	53
Tablo 2.3. 1980-1999 yılları arasındaki nüfus, banka ve şube sayısının karşılaştırılması	58
Tablo 2.4. Banka, şube ve personel sayısı	61
Tablo 2.5. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilen bankalar	81
Tablo 2.6. Bankaların TMSF’ye devredilmesinin kanuni dayanağı	82
Tablo 2.7. TMSF'ye devredilen/yönetim ve denetimi TMSF'ye intikal eden bankaların son durumu	84
Tablo 2.8. TMSF bünyesinde bulunan bankalar	86
Tablo 2.9. Fon bankalarına aktarılan brüt kaynak (milyar USD)	88
Tablo 2.10. Fon maliyetlerinin tazmin ve tahsili (milyar USD)	89
Tablo 2.11. 2001-2004 yılları itibariyle yapılan tahsilatlar.....	89
Tablo 2.12. Yıllara göre yapılan tahsilatlar ve değişim oranı	89
Tablo 4.1. BDDK’nın taraf olduğu davalar	131
Tablo 4.2. Bankacılık sisteminde banka ve şube sayısı	141
Tablo 4.3. ÖFK’ların personel ve şube sayısı	142
Tablo 4.4. Banka sisteminde çalışanlar (aralık 2003-mart 2005)	143
Tablo 4.5. Bankalarda çalışanların yıllara göre dağılımı (1997-2005)	144
Tablo 4.6. Banka şubelerinin yıllara göre dağılımı (1995-2005).....	146
Tablo 4.7. Türk bankacılık sektörü temel göstergeleri	148
Tablo 4.8. Türk bankacılık sektörünün dönem net karı/zararı	148

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 2.1. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun İdari Yapılanması.....	22
Şekil 2.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun İdari Yapılanması ..	67
Şekil 2.3. Yıllar İtibarıyla Toplam Tahsilat Tutarları	91
Şekil 4.1. Şube ve Personel Sayısının Gelişimi	143
Şekil 4.2. Kapanan Bankalara Ait Personel Sayısı	144
Şekil 4.3. Sektördeki Toplam Personel Sayısının Gelişimi	145
Şekil 4.4. Kapanan Bankalara Ait Şube Sayısı	146
Şekil 4.5. Sektörde Bulunan Toplam Şube Sayısı	147

KISALTMALAR LİSTESİ

adı geçen eser	: a.g.e
adı geçen makale	: a.g.m
Anonim Ortaklık	: A.O
Anonim Şirket	: A.Ş
Bağımsız İdari Otorite	: BİO
bakınız	: bkz.
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu	: Kurul
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	: BDDK
Bankalar Kanunu	: BanK.
Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu	: BYMK
cilt	: c.
Devlet Denetleme Kurulu	: DDK
Editör	: Ed.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	: EPDK
Federal Finansal Denetleme Otoritesi	: BaFin
Finansal Hizmetler Kanunu	: FHK
Hazine Müsteşarlığı	: HM
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı	: HDTM
İdari Yargılama Usulü Kanunu	: İYUK
Kanun	: K.
Kanun Hükmünde Kararname	: KHK
Limited Şirketi	: Ltd. Şti.
Madde	: md.
Mali Hizmetler Otoritesi	: FSA
Merkez Bankası	: MB
Özel Finans Kurumları Birliği	: ÖFKB
Özel Finans Kurumları	: ÖFK
Radyo Televizyon Üst Kurulu	: RTÜK
Resmi Gazete	: RG
sayfalar	: ss.
sayfa	: s.
Sermaye Piyasası Kurulu	: SPK
Sosyal Sigortalar Kurumu	: SSK
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	: TMSF
Türkiye Bankalar Birliği	: TBB
Türkiye Büyük Millet Meclisi	: TBMM
ve benzeri	: vb.
ve devamı	: vdm.
ve diğerleri	: vd.
ve sair	: vs.

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. GENEL BİLGİLER

Ekonomik faaliyetler toplumsal hayatta çok önemli bir yer tutmaktadır. Bundan dolayı devlet, toplumdaki ekonomik faaliyetleri denetim ve gözetim altında tutmakla kendisini görevli görmektedir. Gerçek anlamda bu görev devletin kamusal düzeni sağlama görevini yerine getirmesi açısından da gereklidir. Geçmişten günümüze kadar geçen süreç içinde görülmüştür ki, devlet ekonomiyle yakından ilgilenmiştir. Devlet, ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla ortaya çıkan olumsuzlukları, gereken tedbirleri almak suretiyle ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Günümüzde bu tedbirleri almaya ve uygulamaya devam etmektedir.

Ülkemizde, son yıllarda meydana gelen ekonomik krizler ve bankacılık sorunları, devletin bankacılık piyasasına daha etkin müdahale etmesini gerekli ve zorunlu hale getirmiştir. Aksi halde meydana gelebilecek sonuçlar bütün topluma yansiyacaktır. Toplumsal düzen de bu nedenle bozulacaktır. Burada, devletin kamu düzenini korumak için bankalarla ilgili konuları düzenlemek ve denetlemek gereğinin ortaya çıktığı görülmektedir.

Düzenlenecek ve denetlenecek olan konu, ülke ekonomisini yakından ilgilendiren bankalar ve bankacılık faaliyetleri olduğu için konusunda uzman ve özerk bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurum ise Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) adıyla 2000 yılında faaliyete geçmiştir.

Bankalar, küçük sermaye sahiplerini ve birikimlerini korur ve bu birikimlerinin çoğalmasına yardımcı olur. Bankalar, sermayeyi önce toplar daha sonra da ekonominin kullanımına sunarlar. Bununla, ekonomide etkinlik sağlanmakta ve devlet için de bir vergi kaynağı meydana getirilmektedir.

Ancak, günümüzde bankaların bu fonksiyonunu yerine getirmekte zorlandıkları görülmektedir. Çünkü; verilen kredilerin geri ödenmeleri döneminde sorunlar ortaya çıkmakta ve banka zarara uğratılmaktadır. Günümüzde sorun yaşanan bankaların verdiği kredilerin geri ödenmediği veya ödemelerin güçlüklerle yapıldığı görülmektedir.¹

Topladığı birikimlerle güçlü hale gelen bankalar ulusal ve uluslar arası ekonomik hayata yararlı olmaktadır. Hem topluma daha kaliteli hizmet sağlamakta, bireylere iş imkanları sunmakta, hem de devlete vergi sağlamaktadır. Ekonomiye sağladığı faydalarının yanında birçok soruna da neden olabilmektedir. Bankaların başarısız olmaları veya kötü idare edilmeleri sonucunda toplumun geneline etki ederek toplumu zarara uğratmaktadır.²

4389 sayılı Bankalar Kanunu'na (BanK.) göre,³ ülkemizde kurulacak bankaların anonim şirket statüsünde kurulması gerekmektedir. En büyük sermaye kurumları bankalar olduğundan bankacılık faaliyetlerinde meydana gelebilecek hukuka aykırı durumlar çok büyük zararlara neden olmaktadır. Bankaların kötü idare edilmelerinden veya kasten zarara uğratılmalarından dolayı toplum olarak özellikle 1994 yılından itibaren çok büyük ekonomik ve sosyal zararlara uğradık. Halen, bu zararların etkileri devam etmektedir.⁴ Ülkemizde bankacılık yapma izni kaldırılan bankalar ve ülke hazinesinden karşılanan zararlar bu düşüncemizi haklı kılmaktadır.

İşte bu önemli sebeplerden dolayı, ekonomiyi önemli ölçüde etkileyen ve sermaye açısından güçlü kurumlar olan bankaları dolayısıyla da bankacılık faaliyetlerini devlet denetlemekle yükümlüdür.

Bağımsız düzenleyici kurumlar dünyada, ülkelerin gündemine belli bir çabanın veya gelişmişliğin sonucu olarak girmiştir. Ülkemizde devletin, özelleştirmeler sonucunda birçok sektörden çekilmesi ve bunları özel kişilere devretmesi özellikle finans sektöründe birçok aksaklığı veya düzensizliği de beraberinde getirmiştir. Bundan dolayı iktisadi ve mali faaliyetlerin özenle düzenlenmesi ve belli bir denetim altında tutulması gereği ortaya çıkmıştır. Ülkemiz yönetimi de gelişmiş birçok devlette var olan bağımsız düzenleyici kurumları örnek

¹ Hortumda Tahsilat Dönemi. *Milliyet*, 13.12.2004, s.10.

² Halil Altıntaş. (2004). Bankacılık Krizleri, Nedenleri ve Ekonomik Maliyetleri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22:43-44.

³ 18.06.1999 tarihinde TBMM'de kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu 23734 sayılı ve 23 Haziran 1999 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir.

⁴ 22 Bankanın Faturası 46 Milyar Dolar. *Vatan*, 24.07.2004, s.8.

olarak denetim kurumları oluşturmaya başlamıştır. Bu kuruluşlar devlet hiyerarşisine tabi olmayan ve özerk kurumlar olarak oluşturulmuşlardır.

Konumuz ile ilgili olan bağımsız düzenleyici kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumudur. Ülkemizde finans piyasası ve bankalar üzerindeki denetim, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yapılmaktadır. Tezimizde genel olarak, bankaların denetim sorunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun fonksiyonları üzerinde araştırma yapılacaktır.

1.2. TEZİN AMACI VE İNCELEME PLANI

1.2.1. Tezin Amacı

Devlet, ekonomiyi önemli ölçüde etkileyen ve sermaye açısından güçlü kurumlar olan bankaları dolayısıyla da bankacılık faaliyetlerini denetlemektedir. Ülkemizde bu denetim BDDK tarafından yapılmaktadır.

Bu çalışmada denetimlerin hangi usullerle yapılacağı, sorumluluklar ve sorumlu olan kişilerin tespiti, bunlara uygulanacak cezai ve hukuki müeyyideler tespit edilip ve bu bağlamda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun bankalar ile ilgili etkinliği incelenecektir.

BDDK'nın amacı, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, bankaların ve özel finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır. Burada ifade edilen amaçtan da anlaşıldığı üzere BDDK, bankacılık piyasasında güven⁵ ve istikrar ortamını hazırlamayı ve bunu sürdürmeyi kendine amaç edinmiş bir kurumdur. 2000 yılında faaliyete geçmiş olan bu kurum ile ilgili olarak bazı bilimsel çalışmalar yapılmış olmakla birlikte 4389 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz⁶ ayrı kanun ile değiştirilmiştir. Ayrıca yürürlükte bulunan Bankalar Kanunu yakın bir süre içinde Finansal Hizmetler Kanunu ile yürürlükten kaldırılacağı aşikardır. İşte bu beş yıllık süre içinde ülkemizde bankacılık ile ilgili birçok değişiklik meydana gelmiştir. BDDK'nın idari

⁵ Altıntaş, a.g.m., ss.39-40.

⁶ 4491 sayı ve 19.12.1999 tarihli Kanun, 4672 sayı ve 25.05.2001 tarihli Kanun, 4684 sayı ve 20.06.2001 tarihli Kanun, 4743 sayı ve 31.01.2002 tarihli Kanun, 4842 sayı ve 09.04.2003 tarihli Kanun, 5020 sayı ve 12.12.2003 tarihli Kanun, 5189 sayı ve 16.06.2004 tarihli Kanun, 5228 sayı ve 16.07.2004 tarihli Kanun ve son olarak 28.05.2005 tarih ve 25828 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5354 sayılı Kanun 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapan kanunlardır.

yapısında değişiklikler yapılmıştır. Birçok bankanın faaliyeti BDDK tarafından sona erdirilmiştir. Meydana gelen bu değişiklikler üzerinde yeteri kadar çalışmanın olmaması, konunun güncelliği ve ekonomik piyasayı yakından ilgilendirmesinden dolayı “Bankaların Denetim Sorunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Fonksiyonları” isimli araştırma konusu tez konusu olarak seçilmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere BDDK’nın uzun vadede asıl amacı ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır. İşte, tezimizin amacı, BDDK’nın bu amacına nasıl ulaşabileceği, ne tür görevlerinin olduğunu tespit, ülkemizdeki bankacılık faaliyetlerinde meydana getirilen, hukuka aykırı olaylarda sorun veya sorunların nereden kaynaklandığı ve BDDK’nın etkinliği analiz edilecektir.

Sonuç olarak, ülkemizde özellikle 1990 yıllardan itibaren ortaya çıkan bankacılık sorunlarının hangi sebeplerden kaynaklandığı ve bu sorunları zmek için nelerin gerektiği konusunda çıkarımlarda bulunulacaktır.

Bu çalışmamız bankacılık konusunda varolan sorunların zmne ve ülkemizin bankacılık konusunda geldiği noktanın tespitine katkı sağlayacağını mit etmekteyiz.

1.2.2. Tezin İnceleme Planı

Tezimiz dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, devletin bankalar üzerinde niçin düzenleme ve denetleme yapma ihtiyaı duyduğu ortaya konulacaktır. Bu konu ile bağlantılı olarak ikinci bölümde; banka, bankacılık faaliyetleri, denetim, denetimin önemi ve denetim türleri konularında bilgi verilecektir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bu kavramların açıklanmasında fayda vardır. Özellikle denetim kavramının iyi anlaşılması gereklidir. nk denetim, bir bankanın kuruluşu ile başlamakta sona ermesine kadar devam etmekte, yani uzun bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamızın ikinci bölümün devamında, bankalar ve bankacılık faaliyetleri ile ilgili konularda denetim ve gözetim ile ilgili kurumlardan söz edilecektir. Bu bağlamda, Merkez Bankası (MB), Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Hazine Müsteşarlığı (HM), Tasarruf Sigorta Mevduatı Fonu (TMSF), zel Finans Kurumları Birliği’nin (FKB) genel tanıtımı, görevleri, idari yapıları ve BDDK ile olan ilişkileri, bankacılık piyasasına etkileri anlatılacaktır. Bu bölümün son kısmında ise, tezimizin önemli bir kısmınını teşkil edecek olan BDDK’nı tarihçesi, kuruluşundan

önceki dönemin nasıl olduğu ve kuruluşundan sonraki dönemde ne tür sonuçların ortaya çıktığı, kurumun amacı, kuruluşu ve hukuki niteliği, idari yapısı, Kurumun bütçesi ve kurum çalışanlarının hakları ve borçları, kurum kararlarının hukuki niteliği ve kurum üzerindeki denetim, bankaların zarara uğramasından dolayı ortaya çıkan zararlardan dolayı sorumluluk, kurumun görevleri ve faaliyetleri kısacası BDDK'nın idari yapısı incelenecek aynı zamanda bankalar üzerindeki denetim işlevi hukuki açıdan analiz edilecektir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde, araştırma yöntemi ve verilerin analizinin nasıl yapıldığı anlatılacaktır. Dördüncü bölümünde ise, BDDK sonrasında yaşanan sorunlar ve çözümler başlığı altında, denetimdeki eksiklikler ve BDDK'yı doğuran sebepler, BDDK öncesinde ve sonrasında devlet tarafından el konulan bankalar ve gerekçeleri, faaliyetine son verilen bankaların son durumu, TMSF ile fondaki bankalar arasında yapılan anlaşmalar ve bu anlaşmaların uygulanabilirliği anlatılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM LİTERATÜR ÖZETLERİ

2.1. TEZ KONUSU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

2.1.1. Banka ve Bankacılık Faaliyetleri

2.1.1.1. Banka kavramı

Banka kavramı ile alakalı olarak mevzuatta belirli bir tanım yapılmamıştır. Fakat, bankaların işlevleri dikkate alınarak doktrinde⁷ bazı tanımlamalar yapılmıştır. Bununla birlikte yürürlükte bulunan 4389 sayılı BanK.'da banka kavramı sadece hangi kuruluşların banka sayılacağını ifade edecek şekilde yer almaktadır. Ayrıca Finansal Hizmetler Kanunu (FHK) yürürlüğe girmesi halinde ilk kez banka kavramını içinde barındıran bir kanuna sahip olunacaktır. Banka kavramını açıklarken faydalanacağımız kaynaklardan biri de sözü geçen kanun olacaktır. Yukarıdaki açıklamaların ışığında banka kavramının tanımı, birbirine benzemekle birlikte farklı kaynakları kullanarak açıklamakta fayda vardır.

Genellikle küçük değişiklikler olmasına rağmen aynı şekilde ifade edilen banka sözcüğünün, İtalyanca “banco” kelimesinden türediği ve daha sonra sözcüğün “banca” olarak da kullanıldığı sanılmaktadır.⁸

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 2. maddesine göre; “Banka; Bu Kanuna göre banka adı altında Türkiye'de kurulan kuruluşlar ile yurtdışında kurulu bankaların Türkiye'deki şubelerini,

Şube; Bankaların elektronik işlem cihazlarından ibaret birimleri hariç, şube, ajans ve mevduat kabulü veya diğer bankacılık işlemleriyle uğraşan sabit ya da seyyar büroları gibi her türlü yerel teşkilatlarını ifade eder, denilmektedir.

BanK.'da, şubenin de tanımı yapılmıştır. Bunun gerekçesini Arkan⁹ şu şekilde ifade etmiştir: “Özellikle, uygulamada çıkan bazı sorunların önlenmesi

⁷ Seza Reisoğlu. (2000a). *Bankalar Kanunu Şerhi*. Kazancı Kitap Evi, Ankara, s.40.

⁸ İlker Parasız. (1990). *Para ve Banka*. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Bursa, ss.21-36.

⁹ Sabih Arkan. (2001). *Ticari İşletme Hukuku*. Türkiye İş Bankası Vakfı Yayını, Yayın No: 300, Ankara, s.35.

amacıyla yeni Bankalar Kanunu şubeyi tanımlamıştır. Şube tanımı, ticaret hukuku teorisini etkileyecek ölçüde önemli bir tanımdır.”

Bir birimin şube olabilmesi için önemli olan o birimde bir veya daha fazla bankacılık işleminin yapıyor olmasıdır.¹⁰ Bir diğer görüşte de ifade edildiği gibi, “Bankalar, ülke ekonomisi bakımından önemli kurumlardır. Hükümetlerin ekonomi politikalarının uygulanmasında en etkin vasıtalarından biri olan bankalar, çok özde, halkın tasarruflarını toplar ve bunları kredi olarak işletmelerin ihtiyaçları doğrultusunda ülke ekonomisinin hizmetine sunarlar.”¹¹

Banka kavramı hukuk sözlüğünde de tanımlanmıştır. Sözlükteki ifade şekline göre “Banka; mevduat veya başka yollarla tasarruf sahiplerinden topladığı veya elde ettiği sair fonları, kendi hesabına ödünç verme, ıskonto etme gibi yollarla kullanmayı faaliyet konusu yapan, mevzuatın aradığı şartlara göre kurulan finans kurumudur. Bankalar yasasına ve diğer yasalara uygun olarak kurulan kurumlara banka denir. Bankalar, kredi alım satımı ile uğraşırlar ve bazı yatırımlar yaparlar.”¹²

Buna göre; banka adı altında Türkiye’de kurulan kuruluşlar ile kastedilen, yetkili makamlardan kuruluş ve faaliyete geçme izni alarak kurulan kurumlardır. O halde, izin zorunluluğu ve izinlilik niteliği yeterince ayırt edici özellik taşıdığından, bankanın tanımlanmasına ayrıca ihtiyaç duyulmamıştır denilebilir.¹³

Banka, bugünkü iktisadi ve ticari hayat içinde çok önemli yeri olan ve sermaye, para ve kredi üzerine her çeşit işlemi yapan ve düzenleyen, özel ve tüzel kişilerin, devletin ve işletmelerin bu alandaki her türlü ihtiyacını karşılamak üzere çalışan bir iktisadi kuruluştur. Bankaların temel görevi ödemelerde aracılık etmektir. Böylece işlemeyen anamalı işleyen anamal durumuna getirirler.¹⁴

Bazı kaynaklarda banka, halkın belli bir zaman içerisinde harcamadığı paraları kabul ederek bunları nema getirir şekilde ikraz ve plase eden, ödemelerde aracılık, para nakli, senet tahsili, emanet kabulü gibi çeşitli hizmetler gören bir işletme olarak tanımlanmaktadır.¹⁵

¹⁰ Yahya Deryal. (2003). *Ticaret Hukuku Bilgisi*. Derya Kitap Evi, Trabzon, ss.12-13.

¹¹ Osman Oy. (2002). *Bankalar Kanununa Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezaî Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu*. 2.Baskı, Beta Basım Evi, İstanbul, s.3.

¹² Ejder Yılmaz. (1996). *Hukuk Sözlüğü*. Akademi Matbaası, Ankara, s.102.

¹³ Ahmet Battal. (2003). *Bankalar Kanunu Şerhi*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 234, Ankara, s.14.

¹⁴ Orhan Hançerlioğlu. (1986). *Ekonomi Sözlüğü*. Büyük Fikir Kitapları Dizisi, No: 15, Remzi Kitap Evi, İstanbul, s.25.

¹⁵ Tezer Öcal. (1990). *Para Teorisi*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, ss.90-97.

Bankalar mevduat olarak topladıkları fonları kredi olarak fon talep eden kuruluşlara satarken finansal sistemin en ağırlıklı aracı kurumu olarak ekonomi içinde çok önemli bir işlevi yerine getirirler.¹⁶

Gerçek anlamıyla incelendiğinde doktrinde de ifade edildiği gibi, “banka”nın asgari ve “olmazsa olmaz” unsurlarını içeren bir tanımını yapmak mümkün değildir. Ancak, “banka, halktan topladığı ya da kendi sahip olduğu paraları kredi olarak kullandıran ve para akışına aracılık eden iktisadi işletme ve bu işletmenin sahibi durumunda olan bir anonim şirket türüdür” denilebilir.¹⁷

Bankalar bir yandan yatırılabılır fonları arttırırken diğer taraftan da yatırım yapmak isteyenlere bu fonları aktarmakla ekonomide kaynak kullanımını etkilemektedir. Bu kaynakların iyi bir şekilde kullanılması, hem yatırımları kolaylaştırmakta, hem de ekonomik gelişmenin hızlanmasına katkıda bulunmaktadır.¹⁸

Belirli ekonomik ve sosyal ilişkilerin ürünü olan çok yönlü ve karmaşık bir yapı olarak karşımıza çıkan bankacılık sisteminin üstlenmiş olduğu ve her dönemde geçerliliğini koruyan temel işlevi, zamanla hem mal, hem de değişim aracı olarak kabul edilen paranın emanet veya ödünç alınması ve saklanması ya da ödünç olarak verilmesi işlemini yerine getirmesidir. Bu temel işlevden hareketle bankaları ekonomide gerçek ve tüzel kişilerden parası olan fakat kullanma eğiliminde olmayanlar ile paraya ihtiyaç duyanlar arasındaki para arz ve talebin büyük bir kısmının karşı karşıya geldiği kurumlar olarak açıklamak uygun olacaktır.¹⁹

FHK 3. maddesinin gerekçesinde ifade edildiği üzere kanunda öngörülen yapıların, süreçlerin, sistemlerin daha iyi anlaşılabilmesi, anlam bütünlüğünün ve terim birliğinin sağlanması, kanunun takibinin kolaylaştırılması amacıyla, sıklıkla geçen temel kavramlar tanımlanmıştır. Buna göre, banka kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır:

Mevduat bankası; Bu Kanuna göre kendi nam ve hesabına mevduat kabul etmek ve kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye’deki şubelerini,

¹⁶ Belkis Seval. (1990). *Kredilendirme Süreci ve Kredi Yönetimi*. Muhasebe Enstitüsü Yayını, No: 59, İstanbul, s.4.

¹⁷ Battal, a.g.e., ss.14-15.

¹⁸ Şenol Babuşçu. (1997). *Bankacılıkta Risk Derecelendirmesi (Rating) ve Türk Bankacılık Sektörüne Uygulanması*. Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, No: 94, Tisamat Basım Sanayi, Ankara, s.57.

¹⁹ Abdulgaffar Ağaoğlu. (1989). *Türkiye’de Banka İşletmelerinin Ekonomik Analizi ve Gelişme Eğilimleri*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.66.

Katılım bankası; Bu Kanuna göre özel cari ve katılma hesapları yoluyla kendisi veya müşterisi nam ve hesabına fon toplamak ve kredi kullanılmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubelerini,

Kalkınma ve yatırım bankası; Bu Kanuna göre mevduat veya katılım fonu kabul etme dışında; kredi kullanılmak esas olmak üzere faaliyet gösteren ve/veya özel kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getiren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubelerini,

Banka; Mevduat bankaları ve katılım bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarını ifade eder, denilmek suretiyle tanımlanmıştır. Bu tanımlamada dikkat edilirse bankanın, fon toplama ve bu fonları kredi olarak kullanılmak özelliği vurgulanarak hem banka kavramı açıklanmakta hem de banka çeşitleri belirtilmektedir.

Bankalar basit anlamda paranın ticaretini yaparken, aynı zamanda ülkedeki para miktarının temsil ettiği maddi kaynakların en etkin biçimde kullanılmasını sağlamak işlevini de yerine getirmiş olmaktadır.²⁰

Bankalar, dar anlamda yalnızca para piyasasında faaliyet gösteren bir aracı kurum değil bununla birlikte tüm ekonomik sistemi etkileyen fon arz ve talebin yönlendirilmesinde ve bu fonların ekonomik gelişmeye katkıda bulunmasında önemli görevler üstlenen bir finansal kurum olarak faaliyet göstermektedirler.²¹ Yapılan tanımların hemen hepsinde ortak olarak kullanılan iki unsurun olduğu görülmektedir. Bunların birincisi mevduat toplama, ikincisi ise kredi vermektir. Bankaların asıl işlevlerinin de bunlar olduğu kanısındayız.

Bankanın birden fazla tanımının yapılmış olmasına rağmen eksiksiz bir tanımın yapılabilmesi mümkün değildir. Çünkü, bankalar hem para piyasasında hem de sermaye piyasasında faaliyet göstermek suretiyle işlevlerini çeşitlendirmeye devam etmektedirler. Yukarıdaki açıklamalardan yola çıkılarak bir tanım yapmakta fayda vardır. Buna göre; “banka, bir başka finansman kuruluşundan fon sağlayarak veya halktan tasarruflarını toplayarak bunları büyük fonlara dönüştüren ve elindeki bu fonları ihtiyacı olan gerçek ve tüzel kişilere kredi yoluyla kullandıran ayrıca

²⁰ Sadun Aren. (1986). *100 Soruda Para ve Para Politikası*. Gerçek Yayın Evi, Ankara, s.83.

²¹ Umut Bulut. (2002). *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun Yapısı ve Mevduata Verilen Güvencenin Sistemde Ortaya Çıkardığı Sorunlar*. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, s.3.

teknolojik gelişmeleri dikkate alarak hizmetlerini bilişim yoluyla sunan, toplumsal kalkınmayı ve ülke ekonomisini geliştiren mali kuruluşlardır.”

2.1.1.2. Özel finans kurumu kavramı

Bu bölümde, Türkiye’de mevcut özel finans kurumlarının statüsüne değinmekte yarar vardır. Türkiye’de kurulmuş ve kurulacak olanlarla, yabancı ülkelerde kurulmuş özel finans kurumlarının kararname kapsamında faaliyete geçmelerini 16.12.1983 tarih ve 83/7506 sayılı Özel Finans Kurumları Hakkındaki Kararnamenin 1/1. maddesi düzenlemektedir.²²

Özel finans kurumları bankalar dışında bir kredi kurumu niteliğindedir. Özel finans kurumları, sermayeleri yanında yurtdışından ve içinden özel cari hesaplar, kar ve zarara katılma hakkı veren hesaplar yolu ile fon toplayıp ekonomiye fon tahsis etmek amacıyla kurulurlar. Bu kurumlar toplanan fonları her türlü zirai ve ticari faaliyetlerin ve hizmetlerin finansmanında, ortak yatırımlarda, yurtdışı teminat mektupları verilmesinde, ihracat ve ithalatın finansmanında vs. kullandırabilirler (md. 1/2). Özel Finans Kurumlarının fon toplamaları ve bu fonları ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda kullanmaları bankalarla olan ortak özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

ÖFK,²³ dünyanın her yerinde faaliyet gösteren, geçmişleri 30 yıl öncesine kadar dayanan, faiz yerine kar ve zarara katılma esasına göre çalışan finans kuruluşlarıdır. ÖFK’lar yasal ve ekonomik kuruluşlardır. Yasalar çerçevesinde ve tamamen ekonomik amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermektedirler. Bu kurumlar kamu otoritesinin yakın denetim ve gözetimi altında çalışmaktadırlar.

ÖFK’larda bulunan hesaplar belirli bir limite kadar güvence altına alınmışlardır. ÖFK’lar, Bankalar Kanunu kapsamına alınmışlar ve bankalarla aynı hukuki alt yapıya sahip olmuşlardır. Bu kurumlar, bankacılık sektörünün alternatifi değil tamamlayıcılarıdır. ÖFK’ların temel amacı, ekonomi dışı kalmış kaynakları ekonomiye kazandırarak ülkemizin üretim, ihracat ve istihdamına katkıda bulunmaktır. Bu kurumlar, kendilerine has çalışma yöntemleri dışında fonksiyonel olarak bankalara büyük ölçüde benzemekte, bankaların verdiği tüm hizmetleri modern bankacılık teknolojisi ve yetişmiş iş gücü ile vermektedir.

²² Aysel Çelikel ve Cemal Şanlı. (1993). *Türk Milletlerarası Özel Hukuk Mevzuatı*. Beta Yayınları, 5.Baskı, ss.590 vdm.

²³ Özel Finans Kurumları Birliği. (2004). <http://www.ofkbir.org.tr/RaporlarArastirmalar.asp?ID=2>. (26.09.2004).

Denilebilir ki, “mevduat toplama yetkisi bulunmayan ancak, kâr ve zarara katılma hakkı veren hesaplar yoluyla fon toplayan, ekonomik faaliyetleri ekipman veya emtia temini veya kiralanması veya ortak yatırımlar yoluyla finanse eden kurumlara özel finans kurumları denilmektedir.”

2.1.1.3. Bankacılık faaliyetleri

Bankacılık işlemlerinden anlaşılması gereken işlemler, müşteriyle muhatap olunmasını gerektiren işlemlerdir.²⁴

Türk banka hukukunda bankaların yapabileceği hizmetler sayılmış değildir. Ancak bankalar mevduat kabul edebilirler ve bankacılık işlemleri yapabilirler.²⁵ Bankacılık işlemleri kavramının da ne anlama geldiği sarih olmamakla birlikte para ve sermaye piyasasına özgü işlemler şeklinde tanımlanabilir.²⁶

Ancak, genellikle kabul edildiği gibi, uğraş konularının açık ve seçik bir şekilde sayma yöntemiyle bankalar kanunda gösterilmemesini hukuk tekniği açısından bir eksiklik olarak görüyoruz.²⁷ Çünkü, bankalar kanununun 10. maddesi mevduat kabulünden, 11. ve 12. maddeleri kredi verme ve başka şirketlere iştiraklerden uğraş konuları olarak bahsetmekle birlikte 12/2 maddesinde bankaların ticaret amacıyla gayrimenkul alım ve satımında bulunamayacakları gibi emtia alım satımı ile de uğraşamayacakları belirtilmektedir.

Bankaların uğraş konuları olan bankacılık faaliyetlerinin farklı maddelerde ve farklı kanunlarda bulundurmamak yerine BankK.’da belli bir madde içerisinde toplamak daha iyi olacaktır. Böylece, bankacılık işlemlerinin etkin denetimi sağlanacaktır. Bankalar, bankacılık işlemleri yaparken birbirleriyle rekabet içindedirler. Rekabetin korunarak sürdürülmesi işlemlerin bilinmesine bağlıdır.

Bankalarımızın farklı alan anlayışında şu anda gelinen noktaya baktığımızda, kredi kartlarından tutun internet bankacılığına kadar bir çok konu ile iştigal ettiklerini görüyoruz. Bankalar arası rekabetin getirdiği bu durum bankacılıkta kuralsızlığın bir belirtisidir. Bu durum bankaların mali bünye sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Hatta ekonomimiz, son yıllarda çok sayıda kriz yaşamıştır. Bu krizlerin etkileri hali hazırda devam etmektedir.

²⁴ Deryal, a.g.e., ss.12-13.

²⁵ Ünal Tekinalp. (1998). *Banka Hukukunun Esasları*. c.I, Beta Kitap Evi, İstanbul, s.13.

²⁶ Tekinalp, a.g.e., s.13.

²⁷ Esin Moroğlu. (2001). *Makaleler I*. 2.Baskı, Beta Kitap Evi, İstanbul, s.147.

Genel olarak bankaların uygulamada yaptıkları bankacılık işlemlerini belirli bir esasa göre sınıflandırmak mümkündür. Ancak aşağıdaki gibi bir tablo halinde sınıflandırmayı işlemlerin topluca görülebilmesi açısından daha yararlı bulmaktayız.

Tablo 2.1. Bankacılık faaliyetleri

SIRA	BANKACILIK FAALİYETLERİ
1	Mevduat Kabulü (Mevduat Toplama)
2	Kredi İşlemler (Ödünç Para Verme İşlemi, Kredi Kullanırma)
3	Yatırım Fonu Kurulup İşletilmesi
4	Basılı ve Külçe Altın Alım Satımı
5	Sermaye Piyasası İşlemlerine Aracılık
6	Sigorta Acentelik Hizmetleri
7	Kambiyo İşlemleri
8	Garanti Mektupları, Kefalet ve Benzeri Taahhüt İşlemleri (Garanti ve Taahhüt İşlemi)
9	Danışmanlık ve Yönetim Hizmetleri
10	Havale ve Akreditif İşlemleri
11	Borsa İşlemleri
12	Saklama ve Kiralama İşlemleri (Kiralık Kasa Hizmetleri)
13	Efektif İşlemler (Nakit Para ve Döviz Alım Satımı)
14	Kredi Kartı İşlemleri
15	İnternet Bankacılığı

Banka kavramını tanımlarken genellikle dikkat ettiğimiz iki önemli öge, bankanın halktan tasarruflarını topladığı ve bunları ihtiyacı olan gerçek ve tüzel kişilere faiz geliri karşılığında kredi olarak vermesiydi. Kısacası, sadece tanımı dikkate aldığımızda bankanın mevduat toplama ve kredi verme faaliyetlerinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Yukarıdaki tabloda görüleceği gibi bankanın bu iki görevi dışında ekonomiye direkt olarak etki ettiğini ve bir çok faaliyette bulunduğunu görmekteyiz. O halde banka sadece mevduat toplayan ve ihtiyacı olan kişilere kredi sağlayan bir birlik değil ekonomik hayata çok büyük etkisi ve faydası olan işlemleri de yapmakla yükümlü olan bir tüzel kişiliktir. Örneğin, son yıllarda ekonomik hayatta kredi kartı ve İnternet bankacılığının ve iletişim teknolojisinin²⁸ kullanılmaya başlanması bankacılık hizmetlerinin daha kolay yapılmasını sağlamaktadır.

²⁸ İlker Parasız. (1997). *Para, Banka ve Finansal Piyasalar*. 5.Baskı, Ezgi Kitap Evi, Bursa, ss.125-127.

2.1.2. Denetim ve Denetim Türleri

2.1.2.1. Denetimin önemi ve gerekliliği

Banka işletmesi, kamuda mevduat ve diğer geri ödenecek fonları toplayan ve kendi hesabına kredi veren kurumlar olması sebebiyle kamu gözetim ve denetimini zorunlu kılar. Pozitif bankacılık sisteminin, ekonomide kaynak ve gelir dağılımını etkilemesini, kaydi para yaratma ve azaltma gücüne sahip olması, ekonomik istikrarı etkileyecek enflasyonist baskıların şiddetlenmesine ve ekonomik durgunluğun derinleşmesine yol açabilmesi, kendi sermayesinden çok birikim sahiplerinden mevduat ve diğer isimler altında topladıkları fonlarla faaliyetlerini sürdürmesi, başarısızlığın dar bir çerçevede kalmayarak tüm ekonomiye bunalım şeklinde yansması gibi nedenler, bankalar üzerindeki kamu denetimini zorunlu kılmıştır.²⁹

Yukarıda da ifade edildiği gibi, bankaların toplumsal kalkınmayı ve ülke ekonomisinin gelişimini sağlamak gibi önemli kamusal görevleri vardır. Asıl işlevi mevduat toplamak olan bankaların bu kamusal görevlerin devam ettirebilmeleri için tasarruf sahiplerinin güvenini zedeleyecek işlemlerden kaçınmaları gerekmektedir. Bunun için bankacılık işlemlerinin denetiminin sürekli bir şekilde yapılması ve denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması gerekir. Bu şekilde çalışılması aleniyeti ve şeffaflığı beraberinde getireceği için tasarruf sahiplerinin bankalara karşı olan güveni artma eğilimi yönünde olacaktır. İşte, bankaların denetlenmesi bunun için önemli ve gereklidir.

Denetim; temel olarak işletmenin ya da yönetim biliminin ana işlevlerinden biridir. İşletmenin işlevleri sırasal olarak ele alındığında, denetim bu işlevlerin en sonunda yer alır ve işletmenin diğer işlevlerinin gelişimini, sonucunu ve hatta zaman zaman da geleceğini izler, sorgular ve kestirimde bulunmasını sağlar.³⁰

İfade edilen tanıma dikkat edildiğinde denetim işlevinin işletmeler için son derece önemli olduğunu anlayabiliriz. İşletmenin mali yapısının ne durumda olduğunun anlaşılabilmesi için denetim gereklidir.

²⁹ Tekinalp, a.g.e., s.237.

³⁰ Ahmet Erol. (2000). *Finansal Kurumların Denetim ve Vergilendirilmesinde Özellikli Durumlar*. Yaklaşım Kitap Evi, Ankara, s.23.

Devlet açısından denetim ele alındığında, başlangıçta devlet erkini elinde bulunduran yönetici, gücünün ve egemenliğinin yönetilenler nezdinde sarsılmaması ve bu egemenliğe karşı hareketlerin gelişmemesi için denetim sistemlerinden ve denetim işlevlerinden yoğun bir şekilde yararlanmışlardır. Denetimin, hesap vermenin, sorgulamanın olmadığı yerlerde belirsizlikler, sistemlerin ve kurumsal yargıların çökmesi, büyük yolsuzluklar, toplumsal çatışmalar ve büyük bir kaos yaşanabilir.³¹

Kişiler, kurumlar, yaşamları boyunca faaliyetlerinden birtakım bilgileri bazı yerlere vermektedirler. Yöneticiler ise, yönetimleri altında bulunan kişi ve kurumları kendi kurallarına göre yönetmek istemektedirler. Gerek ilgili mercilere verilen bilgilerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı, gerekse, konulan kurallara uygun faaliyet yapılıp yapılmadığının belirlenmesi bir ihtiyaç olmaktadır.³² Denetim; yönetimin ve yükümlü olan kişilerin yasalarla saptanan ilkeler çerçevesinde hareket edip etmediklerinin belirlenmesidir.³³

Bu açıklamaları da dikkate aldığımızda BDDK'nın yaptığı denetimin ağırlığı ekonomik işlevler ile alakalıdır. Yani meydana getirilen kaynaklar, toplam sermayenin nasıl elde edildiği, nasıl işlendiği ve bu işlemlerin piyasaya nasıl yansıtıldığı incelenmektedir. Eğer, hukuka aykırılıklar var ise sorunlar ve sorumluların belirlenmesi amaç edinilmektedir. Denetim ile önleyici ve yapıcı bir güvenlik sisteminin de meydana getirildiğini söylemekte fayda vardır.

Denetim yapacak kurumlar denetim işlevini deneyimli elemanlar aracılığıyla yapmaları daha sağlıklı sonuçların ortaya çıkarılmasını sağlayacaktır. Ayrıca, denetimdeki amaç; denetim yoluyla meydana gelen gerçek olay, hesap ve işlemlerin doğruluğunun ve gerçekliğinin belirlenmesidir. İyi bir denetimin sağlanabilmesi için yeterli ve uzmanlaşmış denetim elemanlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Denetim sisteminin başarılı olabilmesi için, bizim de katıldığımız görüşe göre, konularında uzman olan denetim elemanlarınca daha önceden düzenlenen hile, yolsuzluk vb. kanuna aykırı işlem yapanlar hakkında tespitler içeren raporların bir havuzda toplanması, hile, yolsuzluk, kaçakçılık vb. kanuna aykırı işlemlerle mücadele eden kurumlar arasında işbirliği ve bilgi alışverişi, ülke sınırlarını aşan

³¹ Erol, a.g.e., ss.24-25.

³² H. Nezih Şeker. (1994). *Hukuksal Yapısıyla Vergi İncelemesi*. Beta Kitap Evi, İstanbul, s.7.

³³ İsmail Can. (1981). Türkiye'de Vergi Denetimi Uygulaması ve Eleştirisi. *Maliye Dergisi*, Ankara, 52:53-66.

benzer kanun dışı işlemlerde ilgili kuruluşlarla işbirliği ve bilgi alışverişi, bu şekilde ve istihbari yollarla sağlanan verilerin değerlendirilerek analize tabi tutulması ve elde olunacak tespitlere göre işlem tesis edilmesi yeterli olacaktır. Burada, denetim birimleri analiz sonucuna göre idari birimleri uyaracak, önerilerde bulunacak ve kanun dışı işlemlerin önemli bir bölümü daha işlenmeden önlenmiş olacaktır. Etkili olunması için bu analiz ve değerlendirmelerin süreklilik arz etmesi, konunun uzmanı olan denetim elemanları tarafından yapılması gerekecektir. Bu şekilde işlenen nitelikli suçların takibinden ziyade önlenmesine yönelik bir denetim sistemi oluşacaktır. Ayrıca her şeyi denetleyerek muhtemel kanun dışı işlemler tespiti yerine, analiz ve istihbarat bilgisiyle donanımlı olarak sadece muhtemel kanun dışı işlemlere odaklanmış olan denetim, sadece incelenmesi ve soruşturulması gereken konuları seçeceğinden, denetim görevini çok daha etkili olarak yerine getirecektir. Bu denetim sistemi de mevzuata uygun işlem yapanların işlerini kolaylaştırıcı, aksi harekete teşebbüs edenlerin ise bu hareketlerini önleyici bir rolü üstlenecektir.³⁴ Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında etkinlik ve verimliliğin artırılması, hantallığın giderilmesi, fonksiyonel olmayan birimlerin tasfiyesi öngörülmektedir.³⁵

Sonuç olarak, bankalar ekonomik ve sosyal hayatta çok etkili olan kurumlardır. Bu kurumların herhangi bir şekilde zarara uğraması toplumsal hayatı yani, kamu düzenini bozabilecek tehlikededir. Denetim, yüksek maliyet gerektiren bir işlev olmakla birlikte, denetimin olmaması veya kötü yapılması daha yüksek bir zarara neden olabilir. Bundan dolayı meydana gelebilecek banka sorunlarının önceden tespit edilerek önlemlerin alınmaya çalışılması gerekmektedir. Bunun için de denetime ihtiyaç vardır.

2.1.2.2. Denetim kavramı

Denetim, bankaların kurulmalarından başlayarak sona erinceye kadar süren bir uygulamadır. Denetim (kontrol), günlük yaşamda pek çok alanda (gözden geçirme, nezaret, teftiş, murakabe vb.) kullanılmaktadır.³⁶

Gözetim ve denetim kavramı uygulanış şekline bakılmaksızın, kredi kurumlarının gereken özenle yürütülüp yürütülmediği konusunda ilgili makamlar tarafından yapılan tüm incelemeleri içerir. Denetim bir bakıma tüm bankacılık faaliyetlerinin kontrol edilmesidir.

³⁴ Ali Nural. (2005). Kamu Yönetimi ve Denetiminde Etkinlik. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:4.

³⁵ Nural, a.g.m., s.5.

³⁶ M. Şerif Şimşek. (2002). *Yönetim ve Organizasyon*. Günay Ofset, Konya, s.245.

Kural olarak denetim ve gözetim birbirinden ayrı kavramlar olmakla beraber uygulamada birlikte dikkate alınmaktadır. Denetim, belli aralıklarla banka içi ve dışı denetim elemanlarınca banka tarafından yapılan işlemlerin ve bunlara ilişkin kayıtların yasal düzenlemelere uygunluğunun sağlanmasının teminine yönelik bir işlemdir. Gözetim ise, haftalık ve orta vadede aylık olarak bankaların faaliyetlerinin izlenmesi suretiyle mali bünyelerinin kontrol altında tutulması ve gerektiğinde müdahale dahil gerekli tedbirlerin alınmasına imkan veren bir işlem olarak algılanmaktadır.³⁷

Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.³⁸

2.1.2.3. Denetim türleri

Denetimi işlevsel açıdan denetim ve örgütsel açıdan denetim olarak ikili bir ayırıma tabi tutabiliriz.³⁹

İşlevsel Açıdan Denetim: Denetimin gördüğü işler ve denetimden beklenen amaçlara uygun olarak yapılan ayırıma işlevsel denetim denilmektedir. Bu denetim türü üçe ayrılır.

Uygunluk Denetimi: İşletme içinde konulan kural, ilke ve ölçülerle; kamu otoriteleri tarafından konulan kural, ilke ve ölçütlere uygun davranılıp davranılmadığını araştırma, inceleme ve sorgulamadır. Bu denetim işletmenin kendi yapısı içinde görev yapan denetim elemanları tarafından yapılabildiği gibi, kamu otoritesi adına hareket eden bağımsız denetim elemanlarınca da yapılabilir.

Yönetim Denetimi: Soruşturma dahil, işletme yapısı içinde işletme yönetimi tarafından uygulanmakta olan politikaların ve uygulamaların etkinlik düzeyini belirlemek amacıyla yapılan denetimdir.

³⁷ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. (1996). *Banka ve Sigorta Sektörleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayınları, Yayın No: 315, Ankara, s.69.

³⁸ Yusuf Güney. (2005). Denetim-Yönetim Bağlamında İdari İnisiatifin Sınırları. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:40-41.

³⁹ Erol. a.g.e., ss.26 vdm.

Mali Tabloların Denetimi: Bu denetim yolu ile mali tablolardan beklenen amaçların önceden belirlenmiş ölçüt, kural ve ilkelere uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği, bu süreçte varsa aksayan yönlerin neler olduğu bu aksaklıkların nedenleri ve çözümleri ve tabloların kamu otoritesinin istediği ölçütlere uygun olup olmadığı sorgulanır.

Örgütsel Açıdan Denetim: Bu denetim türünde, denetimi gerçekleştirilen denetim elemanlarının bağlı olduğu erk temel alınmaktadır. Bu denetim türü iki çeşittir.

İç Denetim: İşletmenin kendi yapısı içinde denetimle görevli birimlerin gerçekleştirdiği denetimdir. Uygulamada bu birim, bankalarda olduğu gibi ya “Teftiş Kurulu” olarak veya başka işletme yapılarına uygun değişik adlarla karşımıza çıkar.

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir.”⁴⁰

Dış Denetim: İşletmenin kendi yapısı içinde görevli olmayan denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen denetim biçimidir. Dış denetim ülkemizde, özellikle kamu otoritesinin denetimi şeklinde yapılmaktadır. Söz konusu denetim; görev, yetki ve haklarını yasalarda veya yasal düzenleme niteliği taşıyan kamu erki tarafından çıkarılmış yazılı kurallardan alan organlar (TBMM, BDDK, Cumhurbaşkanı vb. kuruluşlardır) ve bu organların elemanları (müfettiş, uzman, murakıp, kontrolör, denetçi vb. denetim elemanları sayılabilir) tarafından yerine getirilir.

Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.⁴¹

Finansal kurumlar yaptıkları iş itibarıyla kamu otoritesini ve halkın genelinin yakından ilgilendirmektedirler. Bundan dolayıdır ki, bu kurumların daha dikkatli bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

Finansal kurumlar; kendi istekleri ve yasal zorunluluklardan dolayı kendi iç yapılarına yönelik olarak iç denetim yapmaktadırlar. Bununla birlikte finansal

⁴⁰ Haydar Göçer. (2005). Kamu Yönetiminde İç Denetim ve Kurum Dışı İş Yeri Denetimi. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:29.

⁴¹ Güney. a.g.m., s.41.

kurumların kendi bünyeleri dışındaki denetim organlarınca denetlenmesine de dış denetim denilmektedir. Örneğin; bir bankanın kendi bünyesinde çalıştırdığı müfettişleri yoluyla kendi hesaplarını denetlemesi iç denetim; aynı denetimin BDDK murakıplarınca yapılması ise dış denetimdir.⁴² Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu, bankanın belgelerini, bankaların iştirak ve kuruluşları ile diğer ilgili kişilerin elindeki her türlü belgeyi ve ticari defterler ve ek belgeleri inceleyerek dış denetimini gerçekleştirecektir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar. Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun, mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin, performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.⁴³ Kısacası, denetim ile yapılması asıl olan işin, süreç ve sonuçlarının denetlenmesi gereklidir.

2.1.2.4. Denetim ile ilgili sorunlar

Finansal kurumların temel işlevi finansal kaynakların toplanması, bunların ekonomik faaliyetin finansmanında kullanılması ve ekonomik birimlerin gereksinim duyduğu finansal hizmetlerin sunulmasıdır.⁴⁴ Ancak bu işlevlerini yerine getirirken bazı problemler ortaya çıkmaktadır. Özellikle, ülkemizde finans kurumlarının denetim ile ilgili bazı sorunlar meydana gelmektedir. Bunları şu şekilde ifade edebiliriz:

- Bazı finansal kurumlar devamlı denetlendiği halde, bir takım finansal kurumlar ise uzun yıllar hiç denetlenmemektedirler. Bunun sebebi denetim organları arasındaki uyumsuzluktur. Bu konuda Basel Bankacılık Denetleme Komitesinin belirttiği uygulamaların 48. maddesine göre,⁴⁵ denetleme süreci içinde tanımlanan ve tespit edilen kusur ve eksiklikler çeşitli eylem ve tedbirlerle giderilebilir. Denetçiler, operasyonel riskler hakkında güncel bilgi

⁴² 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 9/4 ile 13/1-a maddesi iç denetimi, 5/1. maddesi ise dış denetimi anlatmaktadır.

⁴³ Güney. a.g.m., s.41.

⁴⁴ Avrupa Birliği'nde Banka ve Müşteri Sırrı Hakkında Düzenlemeler. (2003). *Bankacılar Dergisi*, 46:38.

⁴⁵ İşletme Risklerinin Yönetim ve Denetimi İçin Sağlam Uygulamalar. (2003). *Bankacılar Dergisi*, 46:94.

alabilmek için doğrudan doğruya bankalarla ve dış denetçilerle somut raporlama mekanizmaları kurmak isteyebilirler. Örneğin, mali riskler hakkında banka yönetim raporları ilgili denetçilere sunulabilir.

- Finansal kurumlarda yapılan denetimler kaliteli değildir. Çünkü; yapılan denetimler daha çok anlaşmalı ve işi savma şeklindedir. Bu sebeplerden dolayı denetçi ve yönetici kendisine bağlı işlerden sorumludur ve sonuçlar standartları karşılamadığında gerekli tavrı almak zorundadır.⁴⁶
- Kamu adına denetim yapan denetim elemanlarının bilgi ve donanımı yetersiz kalmaktadır.
- Kamu deneticileri siyasi güçlerden de etkilenip, yoğun bir şekilde yıpratılmaktadırlar. Dolayısıyla böyle olumsuzluklar kamu deneticilerinin denetim görevlerinde isteksiz davranmalarına ve aksaklıklara neden olmaktadır. Kanaatimizce, ülkemizde meydana gelen bankacılık sorunlarının temelinde de siyasi sebepler ön planda yer almaktadır.

Bankaların, genel anlamda bankacılık yapmaları ve böylece enflasyonu düşürmeleri gerektiği halde denetimlerde birçok soruna sebebiyet vererek tam tersine ülkemizi büyük zararlara uğratmışlardır. Bunun ana gerekçesi, denetimdeki sorunlardır. Denetimin bu derece önem ve işlerlik kazandığı günümüzde, gerek iç denetim, gerekse bağımsız denetim olguları üzerinde düşünülmekte, sorgulanmakta ve daha iyiye götürülmesi amaçlanmaktadır.⁴⁷

Denetim ile ilgili sorunları çözümlenebilmesi için aşağıda ifade edilen unsurlara dikkat edilmelidir. Bunların gerçek anlamıyla uygulanması halinde denetimden doğan veya doğabilecek sorunlar minimuma inecektir. Bunlar:⁴⁸

- Denetim elemanları görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirirken dürüst, objektif ve gayretli olmalıdırlar. Hizmet sundukları kişilere bağlılık göstermeli, bilerek herhangi bir yasadışı faaliyetin tarafı olmamalıdırlar.
- Kurumun çıkarı ile çatışan veya görev ve sorumluluklarını objektif olarak yerine getirmelerini engelleyecek faaliyetlere girişmekten kaçınmalıdırlar.
- Mesleki yargılarına zarar verecek veya zarar verebileceği tahmin edilen, çalışanlardan, müşterilerden, satıcılardan ve kurum iş ilişkisinde olduklarından gelebilecek değerli herhangi bir şeyi kabul etmemelidirler.

⁴⁶ Mümin Ertürk. (2001). *İşletme Biliminin Temel İlkeleri*. Beta Kitap Evi, İstanbul, s.177.

⁴⁷ Başak Ataman Akgül. (2003). İç Denetim ve Outsourcing. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:45.

⁴⁸ Göçer. a.g.m., ss.32-33.

- Görevleri sırasında elde ettikleri bilgileri kullanırken sağduyulu olmalı, gizli bilgileri kişisel kazançları için kullanmayacakları gibi, yasalara aykırı veya kuruma zarar verecek şekilde kullanmamalıdır.⁴⁹

2.2. BANKALAR ÜZERİNDE DENETİM YAPAN KURUMLAR VE BDDK

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

Bankacılık sektörünün piyasa yapısı da bu nedenle üzerinde ciddi biçimde durulması gereken konulardan biridir. Çünkü sektörde işlerin yolunda olup olmadığını tespit etmek ve yürürlüğe konulmuş veya konulacak düzenlemelerin olumlu etkilerini görebilmek ancak bankacılık sektörünün piyasa yapısında yapılacak araştırmalarla mümkün olabilir.⁵⁰

İşte, sektör yapısını ve piyasa üzerinde analizle yapacak gerektiğinde BDDK ile ortak çalışmalar yapabilecek kurumlara da ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konuda BDDK ile belli ilişkiler içinde bulunan kurumların başında TMSF gelmektedir. Bununla birlikte MB, HM, TBB ve ÖFKB de BDDK ile birlikte bankacılık piyasasında etkili olan kurumlardır.

2.2.1. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

TMSF, 5020 sayılı Kanun ile değişik, 4389 sayılı BanK.'ın 15/1 ve 14/1. hükümleri uyarınca, bankalardaki mevduatın sigorta edilmesi ile, hisseleri ve/veya yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devri ve söz konusu Kanun ile kendisine verilen diğer işleri de yapmakla görevli ve yetkili olmak üzere kamu tüzel kişiliğine⁵¹ haiz olarak kurulmuştur.

⁴⁹ Şimşek. a.g.e., ss.258-260.

⁵⁰ İbrahim Aydın. (1996). *Türk Bankacılık Sistemi Piyasa Yapısı 1991-1994*. Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Yayın No: 40, Tisamat Basım Sanayi, Ankara, ss.54-55.

⁵¹ Metin Günday. (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayın Evi, Ankara, ss.50-53.

Mevduat sigortası sistemi mevduatın korunmasına ilişkin günümüze kadar oluşturulan kurumların en gelişmişidir. Sistem; mevduat sahibi, mevduatı kabul eden banka ve mevduatı sigorta altına alan kurum arasında işlemektedir. Yaptırım gücünü ise ülke mevzuatına dayalı hukuk kurallarından almaktadır. Sigortayı yapan kurum bu işlem karşılığında belirli bir tutarda prim tahsil eder. Kurum, mevduatın yatırıldığı bankanın ilgili mevzuatta yazılı olan hükümler çerçevesinde mevduat sahibinin mevduatını geri ödeyememesi durumunda devreye girer. Mevduat sahibi ya da sahiplerine sigorta kapsamına aldığı tutar kadar mevduatı öder. Ödediği tutarları geri almak üzere de ödeme güçlüğüne düşen banka hakkında yasal süreci başlatır.

Türkiye’de tasarruf mevduatının korunmasına ilişkin ilk yasal düzenleme 30.05.1933 tarih ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunudur. Bu Kanuna göre bankaların mevduat münzam karşılığı olarak MB nezdinde bulundukları mevduat, ilgili bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir karşılığı olarak kabul edilmiş ve üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Daha sonra bu Kanunu değiştiren 01.06.1936 tarihli 2999 sayılı BanK. ile tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda bulundukları mevduatın %40’ına tekabül eden miktarı, bu mevduatı kabul etmiş olan bankanın aktifinde mevcut bütün kıymetler üzerinde imtiyazlı alacaklı kabul edilmiş ve iflas durumunda bu kısmın, tasfiyenin sonucu beklenmeksizin mevduat sahiplerine ödeneceği hükmü getirilmiştir. 23.06.1958 tarih ve 7129 sayılı BanK. ile bu oran %50’ye çıkartılmıştır.

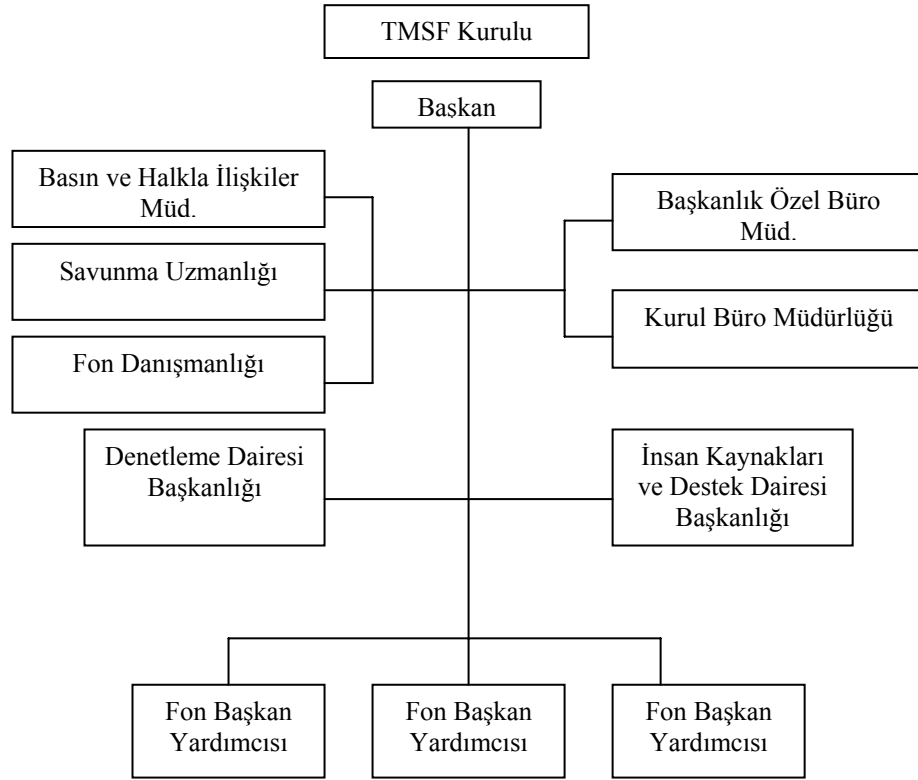
1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı Kanun ile 7129 sayılı BanK.’da önemli bir değişiklik yapılmış ve bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek Bankalar Tasfiye Fonu adı ile bir fon kurulmuştur. 22.07.1983 tarihinde yürürlüğe giren ve 7129 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak Bankalar Hakkında 70 sayılı KHK ile “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” kurulmuştur. Fonu idare ve temsil etme görevi ilgili Bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle MB’ye verilmiştir. Fon ile ilgili düzenlemeler 25.04.1985 tarih ve 3182 sayılı BanK. ile yasalaşmıştır. Fona tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma görevi ise 16.06.1994 tarih ve 538 sayılı KHK ile verilmiştir. 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı BanK. ile Fonun, BDDK tarafından idare ve temsil olunmasına hükmedilmiştir.

Sonuç olarak, 1983 yılından itibaren tüzel kişiliği haiz olan Fonun idare ve temsili önce MB, sonra BDDK tarafından yerine getirilmiştir. 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunu ile Fonun karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel

yönetim ve temsili ile Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesinin Fon Kurulu Başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır.

2.2.1.1. Kurumun idari yapısı

TMSF, 5020 sayılı Kanun ile BDDK'dan ayrıldıktan sonra kendisine özgü organizasyon yapısını oluşturmuştur. Bu organizasyona aşağıdaki şekilde⁵² görüleceği gibi bir başkan başkanlık yapmaktadır. Başkana yardımcı olmak üzere üç başkan yardımcısı bulunmaktadır. Fon Başkan Yardımcıları; Finansman Dairesi Başkanlığı, Varlık Yönetim Dairesi Başkanlığı, Hukuk Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, İştirakler Dairesi Başkanlığı, Gayrimenkuller Dairesi Başkanlığı, Tasfiye Dairesi Başkanlığı, I. ve II. Tahsilat Dairesi Başkanlıkları, Dava ve Takip Dairesi Başkanlığı ve İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı gibi birimleri yönetmektedirler.



Şekil 2.1. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun İdari Yapılanması

BanK.'ın 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanununun 20. maddesi ile değiştirilmiş 14/5. maddesine göre,⁵³ Fonun karar organı Fon Kuruludur. ⁵⁴ Fon

⁵² Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. TMSF Yayını, Ankara, s.3.

⁵³12.5.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile değiştirilmiş metin: "Fon, Kurulca hazırlanacak Fon Yönetmeliği dahilinde Kurum tarafından idare ve temsil olunur. Fonun karar organı, Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve Kurulun kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile Kurulca

Kurulu, ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelere birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Fon Kurulu başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Kurul başkan ve üyeleri gibi yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Görevleri sona erenler yeniden atanabilir. Fonun genel yönetim ve temsiliyle Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesi Fon Kurulu başkanına aittir. Fonun merkezi İstanbul'dadır. Fon, ihtiyaç duyulması halinde Fon Kurulu kararıyla gerekli görülen yerlerde teşkilat kurabilir. Fon, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleriyle, danışma, iç denetim ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Fon Kurulu, yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar olarak kullanır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur.

Kurulun çalışma esas ve usulleri ile Başkan ve üyelerinin malî ve özlük hakları ile diğer hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin hükümler Fon Kurulu ve bu Kurulun Başkan ve üyeleri hakkında da uygulanır. 6. maddenin 2,4,5 ve 6 numaralı fıkraları, Fon, Fon Kurulu üyeleri ve Fon personeli hakkında da uygulanır.

Fon Kurulu üyeliğine atananlar ile Fon başkan yardımcılığına ve Fon daire başkanı ve daire başkan yardımcısı pozisyonlarına atananlar hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır. Bu görevler için emeklilik açısından uygulanacak ek gösterge ve makam tazminatının tespitinde kurul/kurumdaki emsali görevler esas alınır. Fon Kurulu başkan ve üyeleri ile Fon personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından devlet memuru sayılırlar. Buna ilişkin soruşturmalar, Fon Kurulu başkanı ve üyeleri için ilgili bakanın, Fon personeli için ise Fon Kurulunun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Fon Kurulu başkan ve üyeliklerine atananlar, Fon Kurulunda görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra ilgili bakan tarafından, mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanlarının kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.

belirlenecek Fon Başkan Yardımcısı ve Kurum Başkan Yardımcısından oluşan Fon Yönetim Kuruludur.

⁵⁴ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Fon Kurulu'nun İdari Yapılanması. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/teskilat.htm>. (09.02.2005).

Fon işlemlerini yürütmeye Başkana yardımcı olmak üzere Fon Kurulu kararıyla Kurum başkan yardımcısı statüsünde ve Kurum başkan yardımcılarında aranan şartları taşıyan üç Fon başkan yardımcısı atanabilir.

2.2.1.2. Görev ve yetkileri

TMSF'nin görev ve yetkileri aşağıda belirtilmiştir.⁵⁵

a) İlgili mevzuat çerçevesinde bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek, BDDK'dan sağlanan verilerle sigorta kapsamındaki mevduatı izlemek, fon mevcudunu yönetmek ve değerlendirmek,

b) Fonun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, ayrıca Fona ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla gerekli işlemleri yapmak,

c) Bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme izni kaldırılan bankaların; yönetim ve denetimini üstlenmek, mevduat sahiplerine sigorta kapsamında bulunan mevduatı doğrudan veya ilan edeceği bir banka aracılığı ile ödemek ve mevduat sahipleri yerine bankanın iflasını istemek, iflas kararı alınması halinde iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatı ile iştirak etmek, Kanunun uygulaması ile sınırlı olmak üzere 2004 sayılı Kanunda yazılı iflas dairesi ve alacaklılar toplantısı ile iflas idaresi görev ve yetkilerine de sahip olarak bankayı Kanun hükümleri çerçevesinde tasfiye etmek,

d) Hisseleri kısmen veya tamamen kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, mevcut veya yeni kurulacak bir banka ile birleştirilmesi, devri veya satışı veya gerektiğinde varlıklarının, banka kayıtlarına göre gerçek bir muameleye dayandığı tespit edilen doğmuş veya doğacak borç ve taahhütlerinin devralınarak satışı, tasfiyesi ve benzeri çalışmaları yapmak,

e) Temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi veya hisseleri kısmen veya tamamen Fona devredilen bankanın sigorta kapsamında bulunan mevduat tutarını aşmamak ve hisselerinin tamamına sahip olmak kaydıyla, sermayesine tekabül eden zararlarının devralınması için gerekli işlemleri yapmak,

f) Temettü hariç ortaklık hakları ile yönetimi ve denetimi kendisine devredilen veya hisseleri kendisine intikal eden bankaların bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılmasını BDDK'dan talep etmek,

⁵⁵ Battal, a.g.e., ss.167-173.

g) Bir banka hakkında Kanunun 14. maddesinin 3 ve/veya 4 numaralı fıkralarının uygulanmasına neden olan işlemlerde sorumluluğu bulunan banka yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleri ile genel müdür, genel müdür yardımcıları ve imzaları bankayı ilzam eden memurları ile banka ortakları hakkında alınacak kararlara ilişkin gerekli çalışmaları yapmak,

h) Kanuna aykırı karar ve işlemleriyle bankanın iflasına neden olan banka yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleri ile genel müdür, genel müdür yardımcıları ve imzaları bankayı ilzam eden memurlar hakkında alınacak kararlara ilişkin gerekli çalışmaları yapmak,

ı) Olağanüstü hallerde HM'den izin almak kaydıyla borçlanmak,

j) Olağanüstü hallerde Fon kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda MB'den avans almak,

k) Fon mevcudunun ihtiyacı karşılayamaması durumunda bankalardan ileride doğacak prim yükümlülüklerine mahsuben bir önceki yılda ödedikleri sigorta primi toplamına kadar avans almak,

l) Fon kaynakları ile her türlü alacaklarının ve hisseleri kısmen veya tamamen Fona intikal eden bankaların; yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklarından, bu ortakların yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya başkalarıyla birlikte elinde bulundurdukları şirketlerden ve iştiraklerinden, yönetim ve denetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları, kredi komitesi başkan ve üyeleri ile imzaları bankayı ilzam eden memurları ve bunların eş ve çocuklarından olan alacakları ile hisseleri Fona intikal eden diğer bankaların bunlardan olan alacaklarından Fon tarafından devralınanlar ile Kanunun 15. maddesinin 7 numaralı fıkrasının "b" bendinde belirtilen kişilere ait olup Fon tarafından devralınan alacakların takip ve tahsilinde 6183 sayılı Kanun hükümlerini uygulamak,

m) Hisseleri kısmen veya tamamen Fona intikal eden bankaların; yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklarından, bu ortakların yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya başkalarıyla birlikte elinde bulundurdukları şirketlerden ve iştiraklerinden, yönetim ve denetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları, kredi komitesi başkan ve üyeleri ile imzaları bankayı ilzam eden memurları ve bunların eş ve çocuklarından olan alacakları ile hisseleri Fona intikal eden diğer bankaların bunlardan olan alacaklarından Fon tarafından devralınanlar ve

Kanunun 15. maddesinin 7 numaralı fıkrasının “b” bendinde belirtilen kişilere ait olup Fon tarafından devralınanlar dahil her türlü alacakları ile ilgili olarak borçlu aleyhine 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre başlatılmış bulunan takipler ile alacağın tahsiline yönelik davalara kaldığı yerden devam edebileceği gibi, takibi devam ettirmekten ve/veya davanın takibinden sarfınazar ederek devraldığı alacağın kaldığı yerden 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsiline de karar vermek,

n) 6183 sayılı Kanun uyarınca takibine karar verdiği alacaklarına ilişkin her türlü teminatın paraya çevrilmesinde de dilerse anılan Kanun hükümlerini uygulamak,

o) Kanunun 14. maddesinin 5 numaralı fıkrasının “b” bendi gereğince aynı maddenin 4 numaralı fıkrasında belirtilen şekilde kullanılan kaynaklar veya uğranılan zarar, verilen süre içinde iade ve tazmin edilmediği takdirde, bu tür alacaklar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerini uygulamak,

p) Hisseleri kısmen veya tamamen kendisine intikal eden bankalardan devralacağı alacakların takibine alacağın devralındığı gün itibariyle banka defter, kayıt ve belgelerine göre anapara, her türlü faiz, komisyon ve sair giderlerin toplamından oluşan birikmiş alacak tutarı üzerinden başlamak,

r) 6183 sayılı Kanunun uygulanmasında, 6183 sayılı Kanunun Maliye Bakanlığına, tahsil dairesine ve diğer makam, mercii ve komisyonlara verdiği yetkileri kullanmak,

s) Devraldığı ve dava veya icra takibine konu etmekle görevli ve yetkili olduğu alacakları da dahil olmak üzere Kanunda yazılı her türlü alacakları ile ilgili olarak ıskonto da dahil her türlü tasarrufta bulunmak, sulh olmak, alacağına mahsuben menkul ve gayrimenkul mallar ile her türlü hak ve alacakları hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın devralmak ve alacağın yeniden itfa planına bağlanması da dahil olmak üzere borçlularla anlaşma yapmak ve borçlularla yaptığı anlaşmalar kapsamında Kanunun 14 ve 17. maddeleri uyarınca Kurulca belirlenecek esas ve usuller dahilinde muhafaza tedbiri uygulamak veya uygulamamak, dava açmak veya açmamak veya açılmış bulunan hukuk davalarının yapılan anlaşma süresince durdurulmasını mahkemeden istemek,

t) Fona borçlu olanların iflası halinde 2004 sayılı Kanunun 221. maddesindeki iflas bürosuna Fon temsilcisinin katılımını sağlamak,

u) Fona borçlu olanlar ile tüzel kişi borçluların kanuni temsilcileri hakkında 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22. maddesine istinaden yurt dışına çıkış yasağı koydurmak,

v) 1- Bankanın yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak, tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, banka kaynaklarını bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde doğrudan veya dolaylı olarak kendi lehlerine kullandıkları veya bankayı bu suretle zarara uğrattıkları hali dahil Fon alacağının tahsili bakımından yarar görülmesi durumunda;

a) Hisseleri kısmen veya tamamen kendisine intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimine sahip olduğu iştiraklerinin,

b) Hisseleri kısmen veya tamamen kendisine ait olan bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran tüzel kişi ortaklarının,

c) Hisseleri kısmen veya tamamen kendisine ait olan bir bankanın gerçek ve tüzel kişi ortaklarının yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulundurdukları şirketlerin, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini devralmaya ve şirket ana sözleşmesinde belirlenen yönetim, müdürler veya denetim kurulu üyelerinin sayıları ile bağlı kalmaksızın ve imtiyazlı hisselerle dayanılarak atanılıp atanmadıklarına bakılmaksızın görevden almak ve/veya üye sayısını artırmak ve/veya eksiltmek suretiyle bu kurullara üye atamaya,

2- a) Hisseleri kısmen veya tamamen Fona intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklarının veya yöneticilerinin, yönetim kurulu, kredi komiteleri, şubeler, diğer yetkili ve görevliler aracılığıyla veya sair suretlerle banka kaynaklarını ve varlıklarını doğrudan veya üçüncü kişilere rehnetmek, teminat göstermek, ekonomik gücü olmayan kişilere kredi vermek, karşılığında kredi temin etmek amacıyla kredi kullandırmak, yurt içi veya yurt dışı banka ve malî kuruluşlar nezdinde depo veya sair adlarla hesap açtırmak veya bu hesapları teminat göstermek ve sair şekillerde kullanmak suretiyle veya başkaca dolanlı işlemlerle edindikleri veya bu suretle üçüncü kişilere edindirdikleri para, mal, her türlü hak ve alacakların temininde kullanılan banka kaynakları ve varlıkları nedeniyle doğan Fon alacakları hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerini uygulamaya,

b) Bu bendin 2a alt bendinde belirtilen para, mal, her türlü hak ve alacaklara ihtiyati haciz koymaya, muhafaza altına almaya ve bunlardan değeri Fon tarafından

belirlenemeyenleri 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 72. maddesine göre kurulan takdir komisyonlarının Fon tarafından belirlenecek kurum ve kuruluşlarca hazırlanacak raporları da dikkate alarak tespit edeceği değer üzerinden, alacağına ve/veya bu bankaların Fon tarafından devralınan zararlarına mahsuben devralmaya,

c) Bu bendin 2a alt bendinde belirtilen bu alacaklara zararın ve/veya alacağın doğmasına sebebiyet veren haksız işlemin yapıldığı tarihten itibaren 6183 sayılı Kanunun 51. maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı uygulamaya,

d) Alacağına ve/veya bankaların Fon tarafından devralınan zararlarına mahsuben devralınmasına karar verilen menkul ve gayrimenkul mallar ile hakları mahkeme kararına gerek olmaksızın Fon adına ilgili sicile tescil ettirmeye,

3- Yapılan işlemlerden tescile tabi olanları tescil ve gerektiğinde ilan ettirmeye yetkilidir.

Fon, bu bentte kendisine tanınan yetkileri herhangi bir sözleşme yapmaya ve başkaca bir işleme gerek olmaksızın Kurulun karar almasıyla kullanmaya yetkili olup, Fon bu yetkilerini, banka hisselerinin kısmen veya tamamen üçüncü kişilere satış, devir veya intikalinden sonra da kullanabilir.

y) Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden, Kanunun 15. maddesi kapsamına giren işlemlerle sınırlı olmak üzere, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak haller ile meslek sırrı, aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa her türlü bilgiyi uygun süre ve ortamda (yazı, mikrofilm, mikrofiş, manyetik ortam v.b. suretle ya da on-line gibi), sürekli veya münferit olarak almak, defter ve belgeleri istemek,

z) Hisseleri kısmen veya tamamen Fona ait olan bir bankanın hisselerinin üçüncü kişilere devir ve intikali halinde banka tarafından, bankanın eski ortakları, yöneticileri ve denetçileri hakkında açılmış olan dava ve takipleri kanuni halef sıfatıyla kaldığı yerden devam ettirmek,

aa) Hisseleri Fona intikal eden bankaların uygun görülecek iştiraklerini devralmak ve Kanunun 15. maddesi çerçevesinde yürütülen faaliyetleri sonucunda Fona intikal eden varlıklarla ilgili her türlü işlemi yürütmek,

ab) Kanunun 14. maddesinin 3 ve/veya 4 numaralı fıkralarının uygulanması sonucunda hisseleri Fona intikal eden bankaların; mali sistemde güven ve istikrarın sürdürülmesini temin etmek amacıyla, Kurulca gerekli görülen hallerle sınırlı olmak

üzere, mali bünyelerinin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını sağlamak için;

1- Sermayelerinin artırılması;

2- Merkez Bankasının görüşünü almak suretiyle kanuni karşılık yükümlülüklerinin cezai faizlerinin de kaldırılması suretiyle ertelenmesi veya düşürülmesi;

3- İştirak, gayrimenkul ve diğer aktiflerinin satın alınması veya bunların teminat olarak alınıp, karşılığında avans verilmesi ya da mevduat yapılması;

4- Alacaklarının ve zararlarının devralınması;

5- Bu şekilde sahip olacağı banka aktifleri ve hisse senetlerinin iskonto veya sair suretlerle üçüncü kişilere satılması;

6- Banka kayıtlarına göre gerçek bir işleme dayandığı tespit edilen doğmuş veya doğacak borçlarının garanti edilmesi, her türlü alacak ve varlıklarının nakde tahvilinin doğrudan veya yapılacak anlaşmalar çerçevesinde Fon nam ve hesabına kamusal sermayeli olanlar da dahil olmak üzere diğer bankalar veya üçüncü kişiler aracılığıyla sağlanması, gibi her türlü tedbiri uygulamak,

ac) Kanuna dayanılarak çıkartılacak yönetmelik, tebliğ, yönerge ve diğer ilgili mevzuatı hazırlamak,

ad) Kanunla ve diğer ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

2.2.1.3. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile BDDK arasındaki ilişki

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

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

Bankalar Kanununda 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunun 20. maddesi ile yapılan değişiklikten sonra,⁵⁶ “Fonun karar organı Fon Kurulu olmuştur. Fon Kurulu, ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Fon Kurulu başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır, Kurul başkan ve üyeleri gibi yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Görevleri sona erenler yeniden atanabilir. Kurul üyeliklerine hâkim sınıfından atama yapılması halinde muvafakati alınır. Fonun genel yönetim ve temsiliyle Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesi Fon Kurulu başkanına aittir. Fonun merkezi İstanbul’dadır. Fon, ihtiyaç duyulması halinde Fon Kurulu kararıyla gerekli görülen yerlerde teşkilat kurabilir. Fon, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleriyle danışma, iç denetim ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Fon Kurulu, yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulur.” şeklini almıştır.

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

2.2.2. Merkez Bankası

Dünyada meydana gelen olayların, ülkelerin ekonomik yapılarını önemli ölçüde etkilemeye başlaması ile birlikte etkin bir para politikasına ihtiyaç

⁵⁶ 31.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Kanun’un 5. maddesi fıkrası ile değiştirilmiş metin: “Fon işlemlerini yürütmede Başkana yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla Kurum başkan yardımcısı statüsünde ve Kurum başkan yardımcılarında aranan şartları taşıyan üç Fon başkan yardımcısı atanabilir.” Fon mevcudunun kullanılış usul ve esasları ile bu Kanunla Fona verilen yetkilerin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar Fon Yönetmeliğinde gösterilir.

duyulmuştur.⁵⁷ İşte, bu görevi yapacak bir kuruluş olarak merkez bankacılığının ismi ön plana çıkmıştır. 1929 yılındaki ekonomik buhrandan sonra ülkemizde, bankacılık ve mevduat sistemini korumak için merkez bankası kurma faaliyetleri hızlandırılmış ve Merkez Bankası yapılan çalışmalar sonunda faaliyete geçirilmiştir.

Yürürlükte bulunan MB Kanunu 21.4.1994 tarih, 3985 sayılı Kanun ile değiştirilen 1. maddesinde ifade edildiği üzere, “Türkiye’de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanunda⁵⁸ yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası" unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulmuştur” denilmektedir. Buna göre, Merkez Bankası, banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip bir anonim şirket şeklinde kurulmuştur.

MB, ekonomik alanda kamusal görev yerine getiren ve devletin para ve kredi politikasının yürütülmesinde önemli role sahip olan, kamu kesiminde yer alan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan bir kamu tüzel kişisidir. Kamusal ekonomik politikaların yürütülmesinde önemli görev ve yetkilere sahip olduğundan merkez bankası ile devlet ilişkilerini düzenlemek oldukça hassas bir konudur.⁵⁹

Merkez Bankası bugünkü durumuna gelmeden tarihi olarak bazı evrelerden geçmiştir.⁶⁰ Klasik Osmanlı düzeninde, para arzının ayarlanması, kredi hacminin düzenlenmesi, altın ve döviz rezervlerinin yönetimi ile iç ve dış ödemelerin gerçekleştirilmesi; hazine, darphane, sarraflar, vakıflar, bedestenler ve loncaların yüklendiği değişik rollerin bir araya gelmesiyle yerine getiriliyordu. Osmanlı paraları İmparatorluk sınırları dahilinde Venedik, Floransa, Macaristan ve Memluk paraları ile birlikte dolaşımdaydı. İlk Osmanlı parası Akçe 1326 yılında, ilk altın sikke Sultani ise 1477 yılında bastırıldı. “Kaime” adındaki ilk banknotlar 1843 yılında bastırıldı. Bu banknotlar hazine bonusu yerine de kullanılabilirdi.

1847 yılında Osmanlı hükümeti Galata Bankerlerine Bank-ı Dersaadet adında bir banka kurmaları için izin verdi. Böylece Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk defa dış ödemeleri düzenleme işlevini üstlenen bir banka kurulmuş oldu.

Osmanlı hükümeti ile Avrupa ülkeleri arasında aracılık görevi üstlenecek bir devlet bankasına ihtiyaç duyuluyordu. 1856 yılında İngiltere kralının bir fermanı ile İngiliz sermayeli Osmanlı Bankası “Ottoman Bank” kuruldu. Merkezi Londra’daydı.

⁵⁷ Nevzat Alptürk. (1969). *Bankaların Merkez Bankası İle İlişkileri*. Bilgi Basım Evi, Ankara, s.3.

⁵⁸ 11.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu.

⁵⁹ Turgut Tan. (1984). *Ekonomik Kamu Hukuku*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, s.98.

⁶⁰ Merkez Bankası. (2004). *Merkez Bankasının Tarihi*. Ankara, <http://www.tcmb.gov.tr/>. (17.12.2004).

Osmanlı Bankasının faaliyetleri küçük miktarlarda kredi vermek, hükümete avans vermek ve bazı hazine bonolarını iskonto etmekle sınırlıydı.

Ancak, Osmanlı Bankası 1863'te önce kendini feshetti. Daha sonra Bank-ı Osmanii Şahane adını alarak ve İngiliz ve Fransız ortaklığı şeklinde yeniden örgütlenerek bir devlet bankası niteliğini kazandı. Banknot basma imtiyazı ve tekeli otuz yıl süreyle Bank-ı Osmanii Şahane'ye verildi.

Türkiye'de bir ulusal merkez bankası kurulmasının fikri temelleri İttihat ve Terakki zamanında atılmıştır. Bu dönemde kurulan "İtibar-ı Milli Bankası" ileride Osmanlı Bankası'nın yerini alacak bir devlet bankası namzedi olarak görülüyordu. Ulusal bir merkez bankası oluşturulması hareketi Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni bir evreye girmiştir.

Ulusal bir devlet bankası kurulması fikri 1923 yılında toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde ele alınmıştır. Kongrede, bir taraftan devletin bankacılık politikasını belirleyecek, diğer taraftan banknot ihracı ile devlet kredisini tanzim edecek bir merkez bankası oluşturulması üzerinde durulmuştur. Ulusal bankacılık hareketinin ortaya çıkmasındaki temel neden, ülke içinde birikmekte olan sermayeyi yabancı ve azınlık bankalarının elinden kurtarmak ve bu sermayeyi ulusal ticareti geliştirmek amacıyla kullanmaktır.⁶¹ 1924 yılında Türk hükümeti Osmanlı Bankasını bir devlet bankasına dönüştürmek için bazı girişimlerde bulundu. Ancak o günkü iktisadi ve mali koşullar buna uygun değildi. Bunun üzerine aynı yıl, esasen savaş ve mütareke dönemlerinde Türkiye'deki çalışmalarını asgariye indirmiş olan Osmanlı Bankası ile Cumhuriyet Hükümeti arasında bir anlaşma yapıldı. Buna göre, Bankanın 1925 yılında sona erecek olan banknot ihracı imtiyazı 1935 yılına kadar uzatılıyordu. Ancak bu süre zarfında ulusal bir merkez bankası kurulması halinde Osmanlı Bankasının buna bir itiraz hakkı olmayacaktı.

Bu dönemden itibaren hükümetin üç defa girişimi olmuş üçüncüsünde MB kurulmuştur. Farklı ülkelerin merkez bankası kanunları dikkate alınarak, bir kanun tasarısı hazırlanmış ve Mart 1930'da Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra tasarı 11 Haziran 1930 tarihinde Meclis'ten geçerek yasalaşmıştır. 1715 sayılı MB Kanunu ile ülkemizde ilk kez bir merkez bankası kurulmuştur. 1 Eylül 1931 tarihinde Hükümetçe kabul edilen Banka Nizamnamesi 20 Eylül 1931 tarihli Resmi Gazete'de

⁶¹ Tuncay Artun. (1983). *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık*. 2.Baskı, Tekin Yayınları, İstanbul, s.39.

yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Merkez Bankası 3 Ekim 1931 tarihinde Ziraat Bankası binasında faaliyete geçmiştir.

Bu kanuna göre, Merkez Bankasının temel amacı, ülkenin ekonomik kalkınmasını desteklemektir. Bu amaçla reeskont oranlarını belirleyecek; para piyasasını ve paranın dolaşımını düzenleyecek; hazine işlemlerini yerine getirecek; Türk Parasının değerini korumak için hükümetle ortaklaşa tüm önlemleri alacaktır.⁶²

1715 sayılı Kanun çeşitli değişikliklere uğramış ve 26.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir. Merkez Bankası, bu kanunla yeniden düzenlenmiş ve anonim şirket şeklinde oluşturulmuştur. Merkez Bankası kanunda açık olmayan hükümlerin bulunması halinde özel hukuk hükümlerine tabidir. Banka kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulmamıştır. Dolayısıyla bu teşebbüslerin tabi olduğu denetime tabi değildir.⁶³ 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu hali hazırda uygulanmaktadır. Fakat bazı değişikliklere uğramıştır.

2.2.2.1. Kurumun idari yapısı

Bankanın merkezi Ankara'dadır. Banka, Banka Meclisinin kararıyla banknot matbaası kurabilir ve memleketin gerekli görülen şehirlerinde şubeler açabilir. Aynı suretle, içeride ve dışarıda muhabirler temin edebilir. Banka, Banka Meclisinin kararı ve Başbakanlığın muvafakatiyle yabancı memleketlerde temsilcilikler kurabilir.

Bankanın organları şunlardır: Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık (Guvernörlük) ve Yönetim Komitesi.

Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlar, Bankanın Genel Kurulunu teşkil ederler. Genel Kurul, Kanunun 15. maddesine göre, aşağıdaki görev ve yetkileri haizdir:

- Banka Meclisi tarafından verilen yıllık rapor ile Denetleme Kurulu raporunun tetkiki,
- Bankanın bilanço, kar ve zarar hesabının tetkiki ile karara bağlanması,
- Banka Meclisi üyelerinin ve Denetleme Kurulunun ibrası,
- Sermayenin artırılması,
- Esas Mukavelede değişiklik yapılması,

⁶² Seriyeye Sezen vd. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 283, Yorum Matbaası, Ankara, s.236.

⁶³ Reşat D. Tesal. (2003). *Banka Hukuku Bilgisi*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 74, Ankara, s.53.

- Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesi.

Banka Meclisi, kanunun 25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen 19. maddesine göre, Başkan (Governör) ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden kurulur. Üyelerin görevleri, özel bir kanuna dayanmadıkça, Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşemez. Bundan başka bu üyeler, ticaretle uğraşamayacakları gibi, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamazlar. Hayır dernekleri ve amaçları hayır, sosyal ve eğitim işlerine matuf vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hüküm dışındadır.⁶⁴

Kanunun 20. maddesine göre, Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır. Her yıl Meclis üyelerinin üçte biri yenilenir. Birinci ve ikinci yıl sonunda Banka Meclisinden ayrılacak üyeler ad çekme ile tespit edilir. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler.

2.2.2.2.Görev ve yetkileri

T.C Merkez Bankası Kanununun 4. maddesinde⁶⁵ bankanın temel görev ve yetkileri sayılmıştır. Bankanın temel amacı, fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler.

Bankanın temel görev ve yetkileri şunlardır:

1. Bankanın temel görevleri;

- Açık piyasa işlemleri yapmak,
- Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,
- Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi disonibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,
- Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

⁶⁴ Merkez Bankası. (2005). *Yıllık Rapor-2004*. Merkez Bankası Yayınları, Ankara, ss.135-139.

⁶⁵ 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen Merkez Bankası Kanunu.

- Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,
- Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- Mali piyasaları izlemek,
- Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile Özel Finans Kurumları'ndaki (ÖFK) katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

2. Bankanın temel yetkileri;

- Türkiye'de banknot ihracı imtiyazı tek elden Bankaya aittir.
- Banka, tedavülde bulunan banknotları gerekli gördüğü zaman yeni emisyonlarla değiştirebilir.
- Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.
- Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.
- Banka, olağanüstü hallerde ve TMSF'nin kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fona avans vermeye yetkilidir.
- Banka, nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütür.
- Banka, bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkilidir.
- Banka, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkilidir.

Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Bankanın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığı ile sağlanır. Banka, finansal

sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kurumlara görüş verir.

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

Merkez Bankasının bağımsızlığı, para otoritesi olarak politika hedeflerini takipte bağımsız karar verebilme ve verdiği kararların hükümetin herhangi bir birimi tarafından iptal edilmemesi veya tersine çevrilmemesi olarak tarif edilebilir. Siyasal iktidarlar merkez bankasının politikaları üzerinde; yönetim kuruluna üye atama, hükümet temsilcilerini merkez bankası yönetim kuruluna sokabilme ve uygulanacak politikalar konusunda bankayı etkileme yolu ile etkili olabilmekte dolayısı ile bağımsızlıklarını zedeleyebilmektedir. Merkez Bankasının bağımsızlığının uygulanan politikaların güvenilirliğini, dolayısıyla da etkinliğini arttıracığı düşünülmektedir.⁶⁶

Banka, para politikası araçlarının kullanımı sırasında işlem yaptığı banka, kişi veya kurumun iflası halinde, alacaklı olduğu miktar ve faizi için iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder. Banka mensuplarının görevlerini yerine getirmelerinden doğan tazminat davaları ancak Banka aleyhine açılabilir. Bankanın rücu hakkı saklıdır.

2.2.2.3. Merkez Bankası ile BDDK arasındaki ilişki

BDDK ile Merkez Bankası mali piyasa ile ilgili görevleri yerine getiren iki kurumdur. Ancak, iki kurum arasında görev bölüşümü vardır. MB, genel düzenleme ve politikaları belirler BDDK ise bankacılık sektörünü düzenleme ve denetleme görevini yerine getirir. İki kurum elde ettikleri bilgileri paylaşmaktadırlar.

Bankalar Kanunu 3/9. maddesine göre, MB mali piyasaları izlemek için, BDDK'dan ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri, istemeye, istatistik yaparak planlamalar yapmak amacıyla bilgi toplamaya yetkilidir. MB faaliyetleri ve planlamaları için BDDK verileri yol gösterici olmaktadır. MB elde ettiği verileri

⁶⁶ Ali Koçyiğit. (2004). Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme. *Standard Dergisi*, 512:74-76.

istatistik olarak yayımlayabilir. Ancak, toplanan bilgilerden kişisel nitelikte olanları yayımlayamaz, açıklayamaz. BDDK dışında herhangi resmi ve özel kurum ya da kuruluşa veremez. MB istatistikleri ve bilgileri her ne olursa olsun BDDK yararlanmasına açıktır.

MB, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini, Başbakanlıkla beraber bu kurumları düzenleyen ve denetleyen kurumlara verebilir.⁶⁷

MB, Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapılmadan önceki dönemde BDDK yönetimindeki TMSF'ye, olağanüstü durumlarda BDDK'nın talebiyle avans verebilmekteydi. Ancak, 4491 sayılı Kanun ile bu durum aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. BanK. 15/5-b bendine göre, (19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanunun 8. maddesi ile değiştirilmiştir.)⁶⁸ olağanüstü hallerde, Fon kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda (12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunun 30. maddesi ile değiştirilmiştir.) Fonun⁶⁹ talebi üzerine Merkez Bankasınca Fona avans verilir. Alınan avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususlar (12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunun 30. maddesi ile değiştirilmiştir.) Fonun⁷⁰ görüşü alınarak Merkez Bankasınca belirlenir. Burada dikkat edilirse daha önceki yasada BDDK'ya ait olan yetkiler TMSF'ye bırakılmıştır.

Bankacılık sektörünün düzenli işleminin sağlanması amacıyla bankalar, yaptırdıkları denetimler ile ilgili raporlarını Merkez Bankasına vermeleri gerekir. Ancak, MB'nin istediği bu bilgileri vermekten kaçınmaları halinde MB risk durumları ile ilgili bilgileri isteme hakkına sahiptir. Bu bilgilerin verilmemesi veya MB'nin yapmak istediği denetimlere hukuka aykırı olacak şekilde engel olunursa ilgili kişiler hakkında Bankalar Kanununun ilgili maddeleri⁷¹ gereğince gereken cezalar uygulanacaktır.

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

⁶⁷ Koçyiğit, a.g.m., s.78.

⁶⁸ Değiştirilmeden önceki metni: "Olağanüstü şartlar nedeniyle, bankalardan alınan avansın ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalması halinde, bakiye kısım için Kurulun talebi üzerine Merkez Bankasınca Fona avans verilir. Alınan avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususlar Kurulun görüşü alınarak Merkez Bankasınca belirlenir."

⁶⁹ 5020 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki ifade: "Kurumun"

⁷⁰ 5020 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki ifade: "Kurumun"

⁷¹ Bankalar Kanununun 21. 22. ve 23. maddesinde bu cezalar belirtilmektedir.

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

Bu konunun başlangıcında da anlatıldığı üzere BDDK ile MB arasında bir üstünlük yoktur. İki kurum birbirine amir değildir. Birbirlerine emir ve talimat vermeye yetkili değildirler. Ancak, kanuni olarak birbirlerinden bazı bilgi ve belgeleri isteyebilir, önemli konularda ortak tavır alabilirler.

2.2.3. Türkiye Bankalar Birliği

Türkiye Bankalar Birliği, ilk olarak, 1958 yılında 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 57. maddesi hükümlerine göre kurulmuştur. Türkiye'de faaliyette bulunan tüm bankaları temsil eden tüzel bir kişiliğe haizdir. Birliğin amacı, serbest piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde, bankacılık düzenleme ilke ve kuralları doğrultusunda bankaların hak ve menfaatlerini savunmak, bankacılık sisteminin büyümesi, sağlıklı olarak çalışması ve bankacılık mesleğinin gelişmesi, rekabet gücünün artırılması amacıyla çalışmalar yapmak, rekabetçi bir ortamın yaratılması ve haksız rekabetin önlenmesi için gerekli kararları almak/alınmasını sağlamak, uygulamak ve uygulanmasını talep etmektir.

TBB, halen yürürlükte bulunan 4389 sayılı BanK.'ın 19. maddesi gereğince kurulmuş tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. Yönetim merkezi İstanbul olup, yurt içinde gerekli teşkilatı kurabilir.⁷²

Kamu kurumu nitelikli bir meslek kuruluşu olarak TBB, kanunla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip, kamusal yetkileri kullanan, amaçları dışında faaliyet yapması yasaklanan, organlarını kendi üyeleri arasından seçen ve bankacılık alanında faaliyet gösterebilmek için üyeliği zorunlu olan bir meslek kuruluşu olarak tarif edilebilir.⁷³

2.2.3.1. Kurumun idari yapısı

Birliğin organları; Birlik Statüsünün 6. maddesinde, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetçiler olarak ifade edilmektedir. Birliğin karar organı Genel Kurul, yürütme organı Yönetim Kuruludur. Birlikte, Genel Sekreterlik ve Danışma Kurulu da bulunmaktadır.

⁷² Türkiye Bankalar Birliği Statüsü 29.08.2002 tarih ve 24861 sayılı RG'de Yayımlanmıştır.

⁷³ Nusret İlker Çolak. (2003a). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.80.

Ayrıca, birlik içerisinde bazı çalışma grupları oluşturularak Birliğin etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu grupları aşağıdaki şekilde açıklamak yararlı olacaktır.⁷⁴

Bankacılık ve Araştırma Grubu; Resmi makamlarca istenen konularda görüş oluşturmaya yönelik çalışmalar yapmak, bankacılıkla ilgili konularda ulusal ve uluslararası komisyonlarda Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Sekreterce verilebilecek temsil görevini üstlenmek, IMF, OECD, Dünya Bankası, AB, yabancı ülkelerin Bankalar Birlikleri ile Birlik arasındaki ilişkilerin gereğini yerine getirmek, vatandaşların bankacılık kesimine ilişkin başvurularını yanıtlamak, bankacılık mesleğinin geliştirilmesine ilişkin araştırmaları yapmak, araştırma sonuçlarını yayın yoluyla üye bankalara, resmi makamlara ve kamuoyuna duyurmak, bankacılık alanındaki uluslararası gelişmeleri izlemek, üye bankaları bunlardan haberdar etmek.

Kütüphane; Bankacılık ve Araştırma Grubu içerisinde faaliyetini sürdüren Birlik Kütüphanesi, bankacılık mesleğinin gelişmesine yardımcı olan ve Birliğin kuruluş amaçları doğrultusunda hizmet veren bir birimdir. Bankacılık alanında iyi bir ihtisas kütüphanesi oluşturmak amacıyla bankacılık, ekonomi ve finansman konularında güncel yayınlar satın almakta ve süreli yayınları takip etmektedir. Kütüphane bankacıların, akademisyenlerin, yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin kullanımına açıktır.

Eğitim ve Tanıtım Grubu; Bankacılık sektörünün eğitim gereklerini karşılamak üzere eğitim programlarını hazırlamak, yürürlüğe koymak ve uygulamayı izlemek, Birliğin bankacılık sektörüne ve kamuoyuna duyurulmasını uygun gördüğü etkinliklerinin tanıtım gereklerini yerine getirmek.

Bilgi İşlem, İstatistik ve Teknoloji Grubu; Birliğin bilgi teknolojisi kullanımı ile ilgili stratejilerini oluşturmak, konuyla ilgili planlama yapmak, uygulamak ve takip etmek; sektörle ilgili istatistik bilgileri derlemek, üretmek ve yayınlamak, konuyla ilgili araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, bu bilgileri içeren bilgi bankasının kurulmasını ve güncel olarak tutulmasını sağlamak; bankacılık sektöründe ortak bir platformda yürütülmesi gereken elektronik sistemlerle ilgili projeleri koordine etmek, bilgi teknolojisi üzerine gelişmeleri takip etmek, araştırma yapmak, sonuçları bankacılık sektörüne duyurmak.

⁷⁴ Türkiye Bankalar Birliği. (2005). Birlik Çalışma Grupları. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/>. (18.01.2005).

İdari ve Mali İşler Grubu; Birlik içi idari işlerin, muhasebe işlerinin ve personel ile ilgili işlemlerin yürütülmesini sağlamak, Birlik ile üye bankalar, resmi makamlar, diğer kişiler ve kuruluşlar arası haberleşmeyi sağlamak ve yazışmalara ilişkin arşivi düzenli bir biçimde tutmak.

2.2.3.2. Görev ve yetkileri

Türkiye'de çalışan bütün bankalar Birliğe üye olmak, statü hükümlerine uymak ve Birliğin yetkili organlarının alacağı kararları uygulamak zorundadırlar. Bankalar, 4389 sayılı Kanun'un 19/1 maddesine göre; faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren 1 ay içinde üye kayıtları yapılmak üzere Birliğe başvurmak ve son bilançolarını göndermek zorundadırlar. Bankalar, Birlikte yönetim kurulu başkanı, murahhas üye, genel müdür veya genel müdür vekillerinden birisi tarafından temsil olunur. Birliğin organizasyon yapısı, Yönetim Kurulu, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Denetçiler ile Genel Sekreterlik ve altındaki birimlerden oluşmaktadır. Genel Kurul senede bir kere toplanır ve Birlik Genel Kurulu üye bankaların temsilcilerinden oluşur. Her bankanın genel kuruldaki oy hakları yıl sonu bilançolarında yer alan aktif toplamının sektör aktif toplamına bölünmesiyle bulunur. Yönetim Kurulu, 13 bankanın temsilcilerinden olmak üzere, Genel Kurulda gizli oyla seçilirler. Ayrıca 3 denetçi de aynı toplantıda seçilir. Yönetim Kurulu üyeleri iki yıl için seçilirler ve Kurul Birliğin yürütme organıdır. Yönetim Kurulu Başkanı, Yönetim Kurulu üyesi bankaların genel müdürleri arasından Yönetim Kurulu tarafından ismen belirlenerek seçilir. Birliğin işlevleri şunlardır:⁷⁵

- Bankacılık mesleğini geliştirmek gayesiyle gerekli önlemleri almak, bankacılık sektörünün eğitim gereksinimlerini karşılamak,
- Bankalar arası ilişkilerde mesleki dayanışmayı güçlendirmek, üyeleri arasında haksız rekabeti ortadan kaldırmak için gerekli bütün önlemleri almak ve uygulamak, bankalar arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda, tarafların isteği ile hakem atamak veya hakemlik yapmak,
- İç ve dış ilişkilerde Türk bankacılığını temsil etmek ve tanıtmak için gerekli girişimlerde bulunmak, gerektiğinde kamuoyuna bankacılık konusunda aydınlatıcı bilgi vermek,

⁷⁵ Türkiye Bankalar Birliği. (2005). Türkiye Bankalar Birliği'nin Görev ve İşlevleri. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/>. (18.12.2004).

- Banka ve bankacılık ile ilgili olan konularda resmi makam ve kuruluşlara istişari mahiyette mütalaa vermek,
- Ulusal tasarrufun teşviki için gerekli çalışmaları yapmak ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak,
- Üye bankalar için, gerektiğinde başvurulacak bir bilgi ve referans kaynağı görevini üstlenmek. Sektörü ulusal ve uluslararası komisyonlarda oluşturulacak olan "teknik ekipler" ile temsil etmek,
- Bankacılık alanında uluslararası yasal, örgütsel ve teknolojik gelişmeleri izlemek.

2.2.3.3. Türkiye Bankalar Birliği ile BDDK arasındaki ilişki

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

Bankalar Kanunu 19/2’de ifade edildiği üzere Birlik, bankacılık konusundaki mevzuatı ve aldığı karar ve önlemlerin uygulanmasını takip eder ve Kurumca alınması istenen tedbirleri alır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere BDDK gereken hallerde bazı tedbirleri alması için TBB’den taleplerde bulunabilir.

Türkiye Bankalar Birliği Statüsü’nün 4. maddesinde de TBB’nin ilan ve reklamlarında bankaların uyacakları esas ve şartları, tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla Kurumun uygun görüşünü alarak belirleyeceği ayrıca bankacılık sistemine olan güveni sarsıcı açıklamalarda bulunan kişi ve kuruluşlar hakkında yasal takibat yapılmasını sağlamak için Kuruma bildirimde bulunacağı ifade edilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere BDDK ile TBB arasında astlık-üstlük ilişkisi yoktur. Ancak gereken hallerde kurumlar birbirlerinden talepte bulunma hakkına sahiptirler. Ortak çalışmalar yapabilirler. Bir bakıma görev bölüşümü yaptıklarından söz edilebilir.⁷⁶

2.2.4. Hazine Müsteşarlığı

Osmanlı Devletinde Hazine, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra, 1863 yılında Maliye Nezareti bünyesinde Hazine-i Vezne'nin kurulmasıyla son şeklini

⁷⁶ Battal, a.g.e., s.205.

almıştır. Hazine-i Vezne, devlet gelir ve giderlerini zaman ve mekan itibariyle denkleştirilmesi olarak tanımlanan hazinenin klasik fonksiyonlarını yani hazine işlemlerini Merkez Bankası kurulmadan önce aşağıdaki gibi yerine getirirdi:⁷⁷

Vilayete bağlı birimlerin nakit açık veya fazlası olan idari birimlerden nakit açığı olan birimlere nakit aktarıldı. Böylece çıkan sonuç vilayetin kendi hesaplarıyla birleştirilerek vilayetin nakit durumu tespit edilirdi. Vilayetin nakit fazlası varsa, bu fazlalık merkezdeki kasaya gönderilir, şayet nakit açığı varsa merkezden nakit istenirdi.

Bu dönemde Hazine para nakillerini genellikle posta yoluyla gerçekleştiriyordu. Osmanlı Bankası'nın şubeleri olan yerde, bu işlem söz konusu banka tarafından yerine getiriliyordu. Osmanlı Bankası imtiyaz mukavelesi uyarınca Hazine için bir cari hesap da açılmıştı. Vezne işlemleri ise mal sandıkları tarafından üstlenilmişti.

Cumhuriyet döneminde Hazine-i Vezne 1927 yılına kadar Maliye Vekaleti bünyesindeki konumunu korumuş, 1927'de Bütçe Kanunu ile 'Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti'ne dönüştürülmüştür. 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Kanun ile 'Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakdiye Müdürlüğü'ne dönüştürülen Hazine, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakit İşleri Genel Müdürlüğü' adını almış ve 10 Ağustos 1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile de 'Hazine Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.

Daha sonra 6 Temmuz 1960 tarih ve 13 sayılı geçici kanunla 'Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı'nı da bünyesine alarak 'Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği' adını almıştır. 13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM) oluşturulmuştur. Müsteşarlık bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine fonksiyonlarını üstlenmiştir. Daha sonra, 8 Haziran 1984 tarih ve 232 sayılı KHK ile bu birimler Genel Müdürlük olarak düzenlenmişlerdir. Bu KHK, bazı ufak değişikliklerle 4 Nisan 1986 tarih ve 3274 sayılı kanunlaşmıştır. Bu yapı da, bazı alt birimlerin görev ve işlevlerini genişleterek ana hizmet birimi haline getiren 4 Mayıs 1989 tarih ve 376 sayılı KHK ile bir kere daha değiştirilmiştir.

⁷⁷ Hazine Müsteşarlığı. (2005). Kurumun Tarihi Gelişimi. Ankara, <http://www.treasury.gov.tr/hmtarihce.htm>. (18.03.2005).

Müsteşarlık Merkez Teşkilatı 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını Genel Müdürlükler olarak bünyesine almıştır.

Son defa, 16 Eylül 1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen HDTM bir kez daha yapısal değişikliğe uğrayarak 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun⁷⁸ ile Dış Ticaret' ten ayrılarak "Hazine Müsteşarlığı" adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuşmuştur.

Müsteşarlık merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. Müsteşar, Müsteşarlık teşkilatının en üst amiridir. Müsteşarlık hizmetlerini, Hükümetin genel siyasetine, millî güvenlik, kalkınma planları ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve görev ve faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Müsteşarlar, Başbakana veya görevlendirilecek Devlet Bakanına karşı sorumludurlar. Müsteşara yardımcı olmak üzere 3 müsteşar yardımcısı görevlendirilir. Müsteşar, Müsteşarlığın ve bağlı kuruluşların her türlü kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.⁷⁹

2.2.4.1. Görev ve yetkileri

Kanun, bankacılık ile ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'na özellikle düzenlemeler konusunda görev vermektedir.⁸⁰ Mevzuat hazırlamak, mevzuatın uygulanmasını takip etmek, gereken hallerde değişiklikler yapmak HM'nin bankacılık ile ilgili önemli görevleri arasındadır. HM, mevzuatın hazırlanması konusunda bir bakıma danışmanlık görevi yapmaktadır.

2.2.4.2. Hazine Müsteşarlığı ile BDDK arasındaki ilişki

Hazine Müsteşarlığı ile BDDK arasındaki ilişki temel olarak, hazırlanacak olan mevzuatla ilgili, bankacılık sektörüne ilişkin bilgilerin ve istatistiklerin müsteşarlıkça BDDK'dan istenmesi ya da hazırlanacak mevzuata ilişkin görüş ve

⁷⁸ 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı RG.

⁷⁹ Hazine Müsteşarlığı. (2005). Hazine Müsteşarlığı'nın Görev ve Yetkileri. Ankara, <http://www.treasury.gov.tr/teskilat.htm>. (18.03.2005).

⁸⁰ Cahit Uyanık. (2004). IMF ile 19'uncu Anlaşmaya Doğru. *Standard Dergisi*, 512:7.

önerilerin BDDK tarafından müsteşarlığa iletmesi şeklinde olmaktadır. Kurumlar arasında herhangi bir astlık – üstlük ilişkisi mevcut değildir.

Bununla birlikte daha önceki dönemde HM bünyesinde faaliyet gösteren Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu 4389 sayılı Kanunla BDDK'ya bağlanmıştır. Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu, BDDK adına bankaların dış denetimini yapmakla görevlidir.

2.2.5. Özel Finans Kurumları Birliği

Tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan ÖFKB, 29.05.2001 tarih ve 24416 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun ile Bankalar Kanunu'ndaki yerini almıştır. Birliğin çalışma usul ve esaslarını gösteren Statü ise 26.10.2001 tarih ve 24565 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.⁸¹

ÖFK'ların faaliyetlerine uygun şekilde çalışmalarını ve mesleğin gelişmesini temin etmek, malî kurum olmanın gerektirdiği vakar, disiplin ve birlik içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak, özel finans kurumları arasındaki haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak ve uygulamak, ilan ve reklamlarında özel finans kurumlarının uyacakları esas ve şartları tür, şekil, nitelik ve miktarları itibariyle Kurumun uygun görüşünü alarak tespit etmek ve bu Kanun ile kendisine verilen diğer işleri yapmak üzere tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan Özel Finans Kurumları Birliği kurulmuştur. ÖFK'lar, faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Birliğe üye olmak zorundadır.

2.2.5.1. Amaçları

Özel Finans Kurumları Birliğinin amaçları birlik Statüsünde yer almaktadır. Bunlar aşağıda ifade edilebilir.

- Özel finans kurumlarının faaliyetlerine uygun şekilde ve mali kurum olmanın gerektirdiği disiplin ve birlik içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak,
- Özel finans kurumları ile ilgili mevzuatı ve aldığı karar ve önemlerin uygulanmasını takip etmek, bunlara uymayan üyeler hakkında yaptırım uygulamak,

⁸¹ Özel Finans Kurumları Birliği. (2004). Özel Finans Kurumları Birliği'nin Statüsü. <http://www.ofkbir.org.tr/RaporlarArastirmalar.asp?ID=2>. (01.07.2004)

- Özel finans kurumları arasındaki mesleki dayanışmayı güçlendirmek,
- Faaliyet izni kaldırılan özel finans kurumlarının yönetim ve denetimini yürütecek tasfiye kurullarına üye atamak,
- Özel finans kurumlarının ilan ve reklamlarında uyacakları esas ve şartları tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla, BDDK'nın uygun görüşünü alarak tespit etmek,
- Yurt içinde ve dışında finans hareketlerini izleyerek toplayacağı bilgileri üyelerine ve ilgililere ulaştırmak, mesleki örf, adet ve teamülleri saptamak, finansal hizmetlerde uygulanan usullerde birlik sağlanmasına çalışmak,
- Özel finans kurumlarının, müşteri hesabına yaptıkları hizmetler karşılığında tahsil edecekleri komisyon, ücret ve masrafların, kullandıkları fonlar için uygulayacakları kar payı oranları, komisyon ve ücretlerin, katılma hesaplarında kar ve zarara katılma oranının belirlenmesine ilişkin olarak kurumlara yönelik tavsiye kararları almak,
- Gerçek kişiler adına açılan özel cari hesap ve kar ve zarara katılma hesaplarının güvence altına alınmasını teminen "Güvence Fonu" oluşturmak ve Güvence Fonu'nu "Güvence Fonu Yönetmeliği" çerçevesinde idare etmektir.

2.2.5.2. Özel Finans Kurumları Birliği ile BDDK arasındaki ilişki

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

Ayrıca, devlet sadece mevduata güvence tanıdığı için ÖFK'larda toplanan kar/zarar hesaplarına bir güvence vermemiştir. Bundan dolayı, Birlik, özel cari hesaplar ve kâr ve zarara katılma hesabı sahibi gerçek kişilerin özel finans kurumlarındaki tasarruflarını güvence altına almak amacıyla, "Güvence Fonu" kurmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. ÖFK'larda gerçek kişiler adına açılan özel cari hesaplarda ve kâr ve zarara katılma hesaplarında toplanan tasarrufların güvence altına alınması amacıyla Birlik bünyesinde oluşturulan Güvence Fonu, Birlik tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulacak Güvence Fonu Yönetmeliği dahilinde, Birlik tarafından idare olunur. BDDK, Güvence Fonu üzerinde her türlü denetimi yapmaya yetkilidir.

Bankalar Kanununun 14/3. fıkrasına göre faaliyet izni kaldırılan ÖFK'nin yönetim ve denetimi, Birlik tarafından atanan ve beş kişiden oluşan Tasfiye Kuruluna intikal eder. Faaliyet izninin kaldırılmasına ilişkin Kurul kararının RG'de yayımlandığı tarihten itibaren ÖFK hakkındaki ihtiyati tedbir dahil her türlü icra ve iflas takibatı durur. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere ÖFK'nin faaliyet izni Kurul tarafından kaldırılarak yönetim ve denetimi Birliğe devredilir. Dikkat edilirse bankaların faaliyet izni kaldırıldığında yönetim ve denetim TMSF'ye geçmekte iken özel finans kurumunun yönetim ve denetimi Birliğe geçmektedir. Birlik tasfiye kurulu kurarak ÖFK'yı tasfiye eder.

Hukuki uygulama bu şekilde olmakla birlikte, bankalarla ilgili tasfiye işlemlerini yürütmekle görevli olan TMSF'nin ÖFK'lar ile ilgili tasfiye sürecini de yürütmesi daha yararlı olacağı kanaatindeyiz. Çünkü, TMSF, bankalarla ilgili tasfiye vb. işlemleri yürütmekle bu konularda uzmanlaşmış bir kurum haline gelmiştir. Dolayısıyla Bankalar Kanununda yapılacak bir değişiklikte bu görev TMSF'ye bırakılmalıdır. Böylece ÖFKB, aynı TBB gibi mesleki bir birlik haline gelecek asıl işlevini daha iyi yerine getirecektir.

2.2.6. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bankacılık ve Bankaların Denetimi

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

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

Ülkemiz, AB'ye giriş kriterleri çerçevesinde bankacılık konusunda AB ülkelerini kendisine örnek almakta ve Basel Bankacılık İlkelerini uygulamaya dahil ederek bankacılık konusunda AB ile uyum sağlamaya çalışmaktadır.⁸² Bu nedenden dolayı tezimizin bu bölümünde bazı AB ülkelerinde bankacılık alanındaki idari yapı hakkında bilgiler verilecek ve karşılaştırma yapılacaktır.⁸³

Avrupa'daki geleneksel kamu yönetimi yapısına göre çok temel farklılıklar içeren bağımsız otoriteler yeni bir kamu yönetimi anlayışını yansıtan yapıdadır. Bu yeni anlayışa göre, devlet vergi ve kamu harcamaları gibi araçları kullanarak ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakmalı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaşmalıdır. Bu kurumlar kamu otoritesi ile belirli bir mesafeden ilişki kurmak üzere tasarlanmışlardır.⁸⁴

2.2.6.1. İngiltere

1980'li yıllara kadar İngiltere'de "banka" ve "bankacılık" kavramlarının kesin bir tanımı yapılmamıştır. 1979'da çıkarılan Bankalar Kanunu, bankalar ile mevduat toplayan diğer kurumlar arasındaki ayrımı belirlemiştir. Buna göre; mevduat toplamak isteyen herhangi bir kurumun Merkez Bankası tarafından onaylanmış banka ya da mevduat toplayan lisanslı kurum statüsünü elde etmesi gerekmektedir. Bankalar ile mevduat toplayan lisanslı kurumlar arasındaki ayrım sundukları hizmet çeşitliliğinden ve organizasyon yapılarındaki farklılardan kaynaklanmaktadır. Ancak 1987 tarihli Bankalar Kanunu ile bankalarla mevduat toplayan lisanslı kurumlar arasındaki ayrım kaldırılıp, yetkili kurumların tek bir kategoride toplanması amaçlanmıştır. AB'ye üye ülkelerin⁸⁵ Merkez Bankaları ve kimi uluslararası resmi kurumlar ise kendi ülkelerinde sahip oldukları isim altında İngiltere'de faaliyette bulunabilmektedir.

İngiltere bankacılık sisteminin en önemli üç kurumu İngiltere Merkez Bankası (Bank of England), Hazine (Treasury) ve Mali Hizmetler Otoritesidir (FSA).

⁸² Jean Pierre Raes. (2002). *Avrupa Birliği'nin Sermayenin Serbest Dolaşımı Konusundaki Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumunu*. (Ed.) Hürrem Cansevdi, İstanbul, s.50.

⁸³ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. (2002). TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 2002-12/349, İstanbul, ss.96-115.; Pelin Ataman Erdönmez. (2004). Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü. *Bankacılar Dergisi*,50:68-84.

⁸⁴ Ünal Zenginobuz. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 2002-12/349, İstanbul, s.80.

⁸⁵ Avrupa Birliği'nde Hizmetlerin Serbest Dolaşımı, Bankacılık Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumunu. (2004). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Süreci Serisi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, No: 22, s.79.

1987 tarihli Bankalar Kanunu ile banka gözetim ve denetim yetkisi Merkez Bankası'na verilmiş olmasına karşın Yeni Merkez Bankası Kanunu'nun 1 Haziran 1998 tarihinde yürürlüğe girmesi ile bu yetki İngiltere Merkez Bankası'ndan FSA'ya devredilmiştir.

2000 yılında çıkarılan bir yasa ile kurulan ve mevduat, sigorta ve menkul kıymet yatırım sektörlerini aynı çatı altında düzenlemekle görevlendirilen FSA, faaliyetlerine 2001 yılında başlamıştır. Bağımsız bir kurum olarak oluşturulan FSA'nın harcamaları ilgili sektördeki şirketlerden alınan katkı payları ile karşılanmaktadır. FSA, faaliyetleri ile ilgili olarak her yıl Hazine Bakanlığı'na sunulmak üzere bir rapor hazırlamakta, Hazine Bakanlığı da bu raporu Parlamente'ye sunmaktadır.

2.2.6.2. Almanya

Almanya bankacılık sisteminin diğer gelişmiş ülkelere göre en önemli özelliği evrensel bankaların üstünlüğüdür. Hukuki yapıları, büyüklükleri, yönetimleri ve organizasyon yapıları açısından farklılıklar göstermelerine rağmen, kredi kurumlarının büyük bir çoğunluğu bir çatı altında her türlü bankacılık faaliyetini gerçekleştirebilmektedir.⁸⁶ Almanya'da halen 3.500'den fazla banka 65.000'den fazla şube ile faaliyet göstermektedir. Almanya'nın 81 milyonluk nüfusu göz önüne alındığında her 1.200 kişiye bir banka şubesi düşmektedir. Bu durum Almanya'yı en geniş şube ağına sahip ülke yapmaktadır.

Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin), daha önce farklı federal daireler tarafından düzenlenen bankacılık, sigortacılık sektörleri ile sermaye piyasalarını aynı çatı altında düzenlemek üzere 2002'de faaliyete geçmiştir. BaFin, Federal Maliye Bakanlığı'nın altında bağımsız bir otorite olarak yer almaktadır. Daha önce farklı otoriteler tarafından düzenlenen her sektör için BaFin'in bünyesinde ayrı bir daire oluşturulmuştur. Bu kurum bankacılık alanında kredi kurumlarına emanet edilen varlıkların güvenliğini tehlikeye sokabilecek, bankacılık mesleğinin düzenli biçimde yürütülmesini olumsuz etkileyebilecek veya ulusal ekonomi için dezavantaj yaratabilecek olan gelişmelere karşı önlem almakla yükümlüdür.

⁸⁶ Deniz Balak ve Dilek Seymen. (1996). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Gümrük Birliği'nin Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Muhtemel Etkileri*. TBB Yayınları, Yayın No: 201, İstanbul, s.75.

2.2.6.3. Fransa

Avrupa'nın en büyük ekonomileri arasında yer alan Fransa, 1980'lerden itibaren yabancı yatırımcılar için cazip bir yer haline gelmiştir.⁸⁷ Fransa mali sistemi yapılan reformlarla uluslararası bir yapıya kavuşmuştur. 1984 yılında yeni Bankalar Kanunu'nun, 1988 yılında ise yeni Menkul Kıymetler Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ve bu arada kredi kısıtlamaları ile kambiyo kontrollerinin kaldırılması Fransız mali sisteminin gelişmesine büyük bir ivme kazandırmıştır.

Fransız bankacılık sisteminin en dikkat çekici özelliği devletin sistem üzerindeki ağırlığıdır. Bankacılık sisteminde 1984 yılında yapılan yapısal reformlarla hizmetlerde çeşitlilik artmıştır. Ayrıca, ticaret ve tacir bankaları arasındaki ayırım kaldırılmış, mali kurumların gözetim ve denetimi tek bir denetleme sistemi altında toplanmıştır.

Fransa Bankacılık Sisteminde Kredi kurumlarının ve yatırım şirketlerinin düzenli gözetim ve denetimi konusunda Merkez Bankası'na (Banque de France) asli bir rol vermiştir. Fransız kamu idari sistemine tarihsel olarak merkeziyetçi bir anlayışın damgasını vurduğu bilinmektedir. Ancak bu tablo, özellikle alt yapı sektöründe AB düzeyindeki gelişmelerin de etkisiyle, yavaş yavaş değişmeye başlamıştır.

Fransa'nın devletçi geleneğinin düzenleyici reform sürecine yansımaları olarak, rekabete kısmen açılan bazı alt yapı sektörlerinde daha önce bu sektörlerde tekel konumunda olan kamu firmaları varlıklarını büyük ölçüde sürdürmeye devam etmektedirler. Fransa'da banka sektörünün denetimi Merkez Bankası ve Hazine Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.⁸⁸

2.2.6.4. Diğer ülkeler

İtalya bankacılık sisteminde 1980'lerin ortalarında liberalleşme yönünde önemli yapısal değişiklikler yapılmıştır. İtalya'da bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesinde kamu otoritesinin ağırlığı fazladır. Ayrıca İtalya'da banka birleşme ve devralmaları olsa da bankacılık sistemi ağırlıklı olarak küçük bankalardan oluşan çok bankalı yapısını korumaktadır. İtalya'da Hazine Bakanlığı, İtalya Merkez

⁸⁷ Alessandro Castelli. (2004). *Practitioner Skills and Training: Banking and Financial Services*. Cedefop Panorama Series: 95, Belgium, s.11.

⁸⁸ Cemal Köksal. (1994). *Avrupa Topluluğunda Banka Hukuku Alanında Uyumlaştırma Çalışmaları ve Türk Banka Hukukuyla Uyum*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s.11.

Bankası ve CONSOB mali sistemin üç önemli düzenleyici otoritesidir. Bankaların denetlenmesi ve düzenlenmesi İtalya Merkez Bankası tarafından yapılmaktadır.

İsveç'te ise 1991 yılında çıkarılan yeni Bankalar Kanunundan önce bankaların gözetim ve denetiminden sorumlu olan "Bankacılık Gözetim Otoritesi" daha sonra "Sigorta Gözetim Otoritesi ile birleştirilerek Mali Denetim ve Gözetim Otoritesi" oluşturmuştur. Söz konusu otorite, banka ve kredi kurumları yanında sigorta şirketlerini, menkul kıymet şirketlerini, menkul kıymet fonlarını, Stockholm Menkul Kıymet Borsasını, İsveç Menkul Kıymet Kayıt Merkezi ve Kredi Bilgi Merkezi'ni denetlemektedir. Mali Gözetim ve Denetim Otoritesi dokuz yöneticiden oluşmaktadır. Genel müdür hükümet tarafından atanmaktadır. Mali gözetim ve denetim otoritesi her bankanın mali durumunun denetlenmesi amacıyla bir veya daha fazla denetçi atamaktadır.

2.2.6.5. Değerlendirme

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde BDDK benzeri kurumlar bulunmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde İngiltere, Almanya ve İtalya'da bulunan BDDK benzeri kurumların; görev süresi, atanma biçimleri, kurum başkan ve üyelerinin atanma özellikleri ve kurumların özerklikleri açısından karşılaştırılması yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo 2.2. İngiltere, Almanya, İtalya ve Türkiye’de bulunun banka denetim kurumlarının idari yapısının karşılaştırılması

SORULAR		FSA İngiltere	BaFin Almanya	CONSOB İtalya	BDDK Türkiye
A. Kurul Başkanının Statüsü	1. Görev süresi	5 Yıl	Belirli bir süre yok	5 Yıl	6 Yıl
	2. Kim Tarafından Atanıyor?	İlgili Bakan	Hükümet	Hükümet	Bakanlar Kurulu
	3. Görevden Alınma	İlgili Bakanın takdirinde	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Başbakanın onayı ile
	4. Kurum Başkanı Aynı Anda Kamuda Başka Bir Görev Alabilir mi?	Evet	Evet	Hayır	Hayır
	5. Yeniden Atanabilir mi?	Evet	Evet	Evet, bir kez daha	Evet
	6. Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Evet	Hayır
B. Kurul Üyelerinin Statüsü	7. Görev Süresi	En fazla 3 yıl	Belirli bir süre yok	7 Yıl	6 Yıl
	8. Kim Tarafından Atanırlar?	İlgili Bakan	Hükümet	Hükümet	Bakanlar Kurulu
	9. Görevden Alınma	İlgili Bakanın takdirinde	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Başbakanın onayı ile
	10. Kurul Üyesinin Aynı Anda Kamuda Başka Bir Görevi Olabilir mi?	İlgili Bakanın takdirinde	Belirli bir düzenleme yok	Hayır	Hayır
	11. Yeniden Atanmaları Mümkün mü?	Evet, 1 defa daha atanabilir	Evet	Evet, 1 defa daha atanabilir	Evet
	12. Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Evet	Hayır

Finansal piyasalarda meydana gelen olumsuzlukları azaltmak ve ortadan kaldırmak amacıyla birçok ülkede⁸⁹ oluşturulmuş olan bağımsız kurumlardan esinlenilerek ülkemizde de BDDK kurulmuştur. Özellikle Avrupa ülkelerinde bu tip kurumlar her ülkede bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde bulunan denetim kurumu ile bu kurumların karşılaştırılmasında fayda vardır. Denetim kurumlarının oluşturulmasındaki temel ilke bağımsız hareket etmelerinin sağlanmasıdır. Yukarıdaki tabloyu incelediğimizde kurumların bağımsızlığını pekiştirici özelliklere sahip oldukları görülmektedir. Örneğin, kurul başkanı ve üyelerinin görev süresi açısından BDDK diğer kurumlara göre daha iyi bir pozisyonudadır. Görev süresinin 6

⁸⁹ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, ss.97-123.; TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu. (2004). Avrupa Birliği Bankacılık Sektöründe Destek Hizmeti. *Bankacılar Dergisi*, 51:75-82.

yıl olması kurum yöneticilerini siyasi otoritenin etkisinden kurtarmayı amaçlamaktadır.

Kurum yöneticilerinin atanması ve görevden alınmaları genellikle bakanlar kurulunun yetkisine bırakılmış ancak bizim sistemimizde görevden alma yetkisi Başbakanın onayına tabi tutulmuştur. Görevden alma için gereken sebepler kanunda sayılmış böylece keyfiliğin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Kurum başkanı aynı anda kamuda başka bir görev alabilir mi? Sorusuna bakıldığında ülkemizde bunun yasak olduğu diğer bazı ülkelerde buna izin verildiği görülmektedir. Ancak, görevin nitelikleri, zorluğu ve uzmanlaşmayı gerektirmesi başka bir görevle de uğraşmayı zaten zorlaştırmaktadır. Ülkemizdeki uygulamada bu açıdan yerinde bir uygulamadır.

Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçmesi atanma şartı mı? Sorusuna ülkemiz için hayır cevabı verilmektedir. Yani Kurul Başkanlığı veya üyeliğine atanmak için ortaklık ve diğer ticari bağlantılardan vazgeçmek şart değildir. Ancak atanma tarihinden itibaren 30 gün içinde adı geçen bağlantılardan vazgeçilmez ise yöneticilik son bulur. Kurum yöneticilerinin her türlü etkiden uzak durabilmeleri için bu durum gereklidir. Tabloya dikkat edilirse diğer ülkelerde de benzeri bir durum vardır. Kurumun bağımsızlığının sağlanması konusu tüm ülkelerde dikkat edilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 2.2. (devam)

SORULAR		FSA İngiltere	BaFin Almanya	CONSOB İtalya	BDDK Türkiye
C. Hükümet ve Parlamento İle İlişkiler	13. Kurumun Bağımsızlığı Yasada açıkça Belirtiliyor mu?	Hayır	Evet	Evet	Evet
	14. Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yıllık rapor sunma
	15. Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Vermiyor	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16. Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Evet (Özel Temyiz Kurulu)	Hayır	Hayır	Hayır

Finansal piyasayı düzenleyen ve denetleyen kurumlar için önemli olan bir konu da hükümet ve parlamento olan ilişkiler konusudur. Karşılaştırma yapıldığında

görülen, kurumların hükümet ve parlamentolarına genellikle hesap verirken bunu yıllık rapor sunma şeklinde yaptıklarıdır. İtalya ve Almanya’da parlamentoya hesap verme yükümlülükleri bulunmamaktadır. Ülkemiz ve diğer ülkelerde ise parlamentoya genellikle bilgi amaçlı raporlar sunulmaktadır. Bu durumun kamuoyunu bilgilendirme ve şeffaflık açısından faydalı olduğu kanısındayız. Ancak ülkemizde Kurum kararlarını alırken yasa gereği yine de İlgili Bakandan da görüş almak durumundadır. Çünkü, Bakanlar Kurulu ülkenin genel siyasetini yönetmek ve ülke ekonomisinden sorumlu olmakla yükümlü bir kuruldur.

Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan bir başka kurumun olmaması da kurumun görevlerini yaparken daha rahat bir şekilde çalışmasına olanak sağlayacağı için yerinde bir uygulamadır. Dolayısıyla ülkemiz ve diğer ülkelerde bu kurumların özerklik ve bağımsızlık konusunda kendilerine yeterince yetki verildiği söylenebilir.

Tablo 2.2. (devam)

SORULAR		FSA İngiltere	BaFin Almanya	CONSOB İtalya	BDDK Türkiye
D. Mali ve İktisadi Bağımsızlık	17. Kurumun gelir kaynakları	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler
	18. Bütçesini düzenleyen merci	FSA	BaFin ve Hükümet	Sayıştay	İlgili Bakan, Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan komisyona denetletir
	19. İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	FSA	BaFin	CONSOB	BDDK
	20. Personel politikasını belirleme yetkisi	FSA	BaFin	CONSOB	BDDK

Kurumları mali ve iktisadi bağımsızlık açısından da değerlendirmek gerekmektedir. Değerlendirme de görülen, bu kurumların genellikle mali açıdan da bağımsız olduklarıdır. Dikkat edilirse kurumların en önemli gelir kaynakları düzenlenen kurumlardan elde ettikleri gelirlerdir. Bu açıdan Devlet Hazinesine bağımlı değildirler. Bütçelerin denetimi ise genellikle Kurum dışındaki başka birimler tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu konuda farklı bir

komisyon tarafından denetimin yapılması kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince en azından bütçe⁹⁰ açısından meydana gelebilecek bir keyfiliği önleyecektir.

İdari yapı ve personel politikalarını belirleme ve düzenleme açısından kurumların inisiyatifine bırakılması iç ilişkilerde bağımsızlığı sağlama açısından yerinde bir uygulamadır.

Bankacılık sektörüne egemen olan denetim kurumlarına ait farklı verilerin kullanılması tam bir karşılaştırma yapmayı yeterli kılmamakla birlikte, burada AB bankacılık sistemi hakkında genel bir fikir vermek amaçlanmıştır. Ayrıca, bazı ülkelerin verilerine ulaşmadaki güçlük uygulamaların ülkeden ülkeye değişmesi tam bir karşılaştırma yapmayı zorlaştıran bir başka faktör olmuştur.⁹¹

Sonuç olarak, Türkiye'de bankacılık sisteminin çok riskli bir ortamda faaliyet göstermesi ve yüksek enflasyon gibi faktörlerden dolayı bankacılık sisteminin ciddi sıkıntılar atlattığı ve bu sıkıntıların etkilerinin henüz sona ermediği bir dönemde oluşturulmaya çalışılan yeni yapı AB ülkelerindeki yapının gerisinde değildir.⁹² Hatta özellikle kurumun özerkliği konusunda ileri de olduğunu söyleyebiliriz. Verilen bilgiler yeterli olmamakla birlikte AB bankacılık sistemi ve Türk bankacılık sistemi hakkında genel bir fikir vermesi açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.⁹³

Yaptırımlar konusu çalışmamızın önemli bir bölümü olduğu için Avrupa ülkeleri ile ülkemiz bankacılık sisteminin bu konuda karşılaştırılmasında yarar vardır. Ülkemizdeki uygulamaya benzer bir uygulama Avrupa ülkelerinde de uygulanmaktadır.⁹⁴ Avrupa ülkelerinde hizmet veren kredi kurumlarının hukuka aykırı davranıldığı saptanırsa, ilgili kurumdan aykırılığın giderilmesi istenir. Aykırılık giderilmez ise bu durumda meydana getirilen hukuka aykırı durumu önleyici, cezalandırıcı veya aykırılığa sebep olan kurumun bankacılık yapma faaliyetlerini yasaklayıcı önlemler alınabilir.⁹⁵

⁹⁰ Özgür Tanus. (2003). *Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye*. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 163, İstanbul, s.92.

⁹¹ Melike Alparslan ve Gülgün Zübeyiroğlu. (2000). Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Bankacılığın Kurumsal Yapısı. *Bankacılar Dergisi*, 13:47-63.

⁹² Balak ve Seymen. a.g.e., s.84.

⁹³ Belçika,Fransa, İtalya, Hollanda, İsveç, İngiliz Bankacılık Sistemleri. www.fbe.be. (07.11.2004).

⁹⁴ Avrupa Birliği'nde Hizmetlerin Serbest Dolaşımı, Bankacılık Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu. ss.77-78.

⁹⁵ Köksal, a.g.e., ss.95-96.

2.2.7. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

4389 sayılı BanK. ile kurulmuş olan özerk, tüzel kişiliğe sahip, idari işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu üst kuruldur. Bankalar üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahip bir kurumdur. Ülkemizde 1999 yılında kurulmuş olup 2000 yılında faaliyete geçmiştir.

- Kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumudur.⁹⁶
- Yürütme organı içinde bağımsız idari karar alabilen bir kurumdur.
- Anayasamızda belirtilen idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabidir hükmü çerçevesinde BDDK tarafında alınan tüm kararlar ve yapılan tüm işlemler yargı denetimine tabidir.

BDDK idari özerkliğe sahip bir kurumdur. Bunun anlamı, Bakanlar Kuruluna danışmadan ve onayını almadan karar alabilme ve bu kararları işleme koyabilmesidir. Örneğin, gerektiğinde bankanın bankacılık işlemlerini durdurabilmesi veya bankaların TMSF'ye devrine karar verme yetkisi BDDK'dadır ve bunu Bakanlar Kurulu'na danışmadan veya Bakanlar Kurulu'nun onayını almadan yapar. Fakat, almış olduğu idari karar ve işlemler yargı denetimine tabidir.

Yine BDDK mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Yani, kendisine tahsis edilmiş bütçe kaynaklarını kullanırken kendi ihtiyaçlarına göre bu kaynakların kullanımına kendisi karar verir.⁹⁷

BDDK'nın merkezi, Ankara'dadır. Fakat bankaların çoğunluğunun genel merkezi İstanbul'da olduğu için, Kurum gerektiğinde başta İstanbul olmak üzere diğer şehirlerde kendine bağlı birimleri kurabilmesine olanak tanınmıştır.

Başta söylediğimiz gibi, BDDK'nın yapmış olduğu tüm işlemler yargı denetimine tabidir. Her ne kadar BDDK mali özerkliğe sahip bulunsa da idari açıdan tamamen denetimsiz değildir. Çünkü; Bakanlar Kurulu içinde görevlendirilen bir Bakan BDDK ile Bakanlar Kurulu arasındaki ilişkileri düzenlemekle görevlendirilmektedir. İlgili Bakan gerektiğinde BDDK'nın hesap ve harcamalarını denetleyebilir ve gerekli görülen tedbirleri alabilir.

Buna ek olarak 30.01.2002 tarihli ve 4743 sayılı, Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması

⁹⁶ İl Han Özay. (1992). *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*. Filiz Kitap Evi, İstanbul, ss.95-109.

⁹⁷ Mehmet Fahrettin Önder. (2002). *Türk Hukukunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Bankaları Denetim ve Hukuki Sonuçları*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, ss.73 vdm.; Çolak, (2003a), a.g.e., ss. 89 vdm.

Hakkında Kanunun 7. maddesine göre; özel konularla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişliğinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir. BDDK özel kurulmuş bir kurum olduğu için sözü edilen denetime tabidir.

Bunlara ek olarak, Devlet Denetleme Kurulu'nun (DDK) denetimine de tabidir. Çünkü; Cumhurbaşkanı gerektiğinde DDK yolu ile silahlı kuvvetler ve yargı kurumları hariç olmak üzere tüm kamu kurumları ve kuruluşları denetleyebilir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi Anayasanın 108/1-3. maddesinde ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanı DDK yoluyla BDDK'yı denetlemiş hatta tartışmalara yol açmıştır. Anayasadan doğan bu hakkın kullanılmasından bile "denetimin de denetimi mi olur?" mantığıyla uzun tartışmalar yaşanmış ve BDDK başkanının istifasıyla sonuçlanan bir süreç yaşanmıştır.

2.2.7.1. Kurumun tarihçesi

2.2.7.1.1. BDDK'nın kuruluşundan önceki dönem

Sanayi devrimi ile birlikte sosyal ve ekonomik alanda birçok yenilik meydana gelmiş bununla birlikte bankacılık sisteminde de gelişim hızlanmıştır. Ülkemizde bankacılık sisteminin gelişimi altı döneme ayrılmaktadırlar.⁹⁸ Bu gelişim ile birlikte 1847 yılında iki Galata Bankeri tarafından İstanbul Bankası kurulmuştur.⁹⁹ Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı Bankası ve Memleket Sandıkları kurulan bankalara örnek olarak sayılabilir. Cumhuriyet ilanından sonra devlet destekli olarak bankacılık faaliyetleri yapılırsa da yeterli seviyeye ulaşmamıştır. Bu dönemin bankacılıkla ilgili ilk kanunu 1930 yılında yürürlüğe konulan 1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunudur. Bu kanunu 1933 yılında 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu¹⁰⁰ izlemiştir. 1936 yılında 2999 sayılı Bankalar Kanunu¹⁰¹ ile Mevduatı Koruma Kanununun eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Ancak, çağdaş anlamda ilk bankalar kanunu 1958 yılında kabul edilen 7129 sayılı Bankalar Kanunudur.¹⁰² 1985 yılında kabul edilen 3189 sayılı Bankalar Kanunu ve halen

⁹⁸ Öztin Akgüç. (1992). *100 Soruda Türkiye' de Bankacılık*. Gerçek Yayın Evi, İstanbul, s.17.

⁹⁹ Parasız. (1997), a.g.e., s.91.

¹⁰⁰ 05.06.1933 tarih ve 2419 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰¹ 09.06.1936 tarih ve 3325 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰² 02.07.1958 tarih ve 9944 sayılı Resmi Gazete.

uygulanmakta olan 4389 sayılı Bankalar Kanunu bankacılık faaliyetlerinin uygulanmasında piyasaya öncülük etmektedir.

Planlı ekonomi döneminde bankacılık sistemi ve finansal sistem kontrol altında tutulmuş, faiz oranlarını belirleme yetkisi MB aracılığı ile hükümetler tarafından kullanılmıştır. Mevcut kredi kurumlarının planlarda hedeflenen yatırımların finansmanı için gereken orta ve uzun vadeli kaynak yaratacak yapıdan uzak olduğu belirtilerek bu eksikliği giderecek “Devlet Yatırım Bankası” gibi yeni bankalar kurulmuştur. Ancak bu dönemde planlanan amaçların aksine gelişmeler meydana gelmiş ve uygulanan teşvik sisteminin etkisi ile holding bankacılığının tohumları atılmıştır.¹⁰³

İkinci Dünya Savaşının ardından meydana gelen ekonomideki durgunluk, bankacılık sektörünü olumsuz etkilemiştir. 1950’li yılların başında ortaya konulan liberal politikalarla birlikte banka sayısında artış meydana gelmiştir. 1950 yılında 44 olan banka sayısı 1955 yılında 56, 1960 yılında ise, 59’a yükselmiştir.¹⁰⁴

1980’li yıllara gelindiğinde değişen ekonomik yapı ve dünyadaki gelişmelerden dolayı ülkemizin ekonomisinde yapısal değişiklikler meydana gelmiştir. Serbest rekabete dayalı piyasa ekonomisine geçişle birlikte, dışa açılma ve liberal politikalar ekonomide etkin rol oynamıştır. Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak bankacılık sektöründe de değişimler yaşanmıştır.

Bu yıllarda bankacılık alanında meydana gelen değişimler şu şekilde özetlenebilir.¹⁰⁵

- Faizler serbestleştirilmiştir. Serbest piyasa ekonomisine geçiş aşamasında bir anahtar fiyat olan faiz sınırlarının devlet denetiminden çıkarılması ve serbest piyasa koşullarına göre oluşması amacıyla bu karar alınmıştır.¹⁰⁶ Bu değişime rağmen beklenenin aksine 1982 yılında dört küçük banka ve bankerlerin büyük çoğunluğu iflasa uğramıştır. 1983 yılında ise MB, mevduat faizlerini yeniden düzenlemeye başlamıştır.¹⁰⁷
- Yabancı bankaların kurulması ve Türkiye’de şube açmalarına elverişli ortam yaratılmıştır.

¹⁰³ Hüsni Kurnaz. (2001). Türk Bankacılık Sisteminin Dünü ve Bugünü. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 156:88.

¹⁰⁴ Hüsni Kurnaz. (2003). Bankacılığımız Yeniden Yapılanırken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 174:87.

¹⁰⁵ Akgüç. a.g.e., s.73.

¹⁰⁶ Gülten Kazgan. (1998). *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*. Altın Kitaplar Yayın Evi, İstanbul, s.345.

¹⁰⁷ Metin Toprak. (1996). *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*. Turhan Kitap Evi, Ankara, s.73.

- Yeni ticaret bankalarının kurulmasına izin verilmiştir.
- Türk bankacılığı dışa açılmaya başlamıştır.
- Bankaların kaynak yapıları değişmeye başlamıştır. 1980 öncesi bankaların esas kaynağı TL mevduatı İken 1984 yılından sonra ise döviz mevduat hesaplarında yükseliş yaşanmıştır.
- Bankacılıkta otomasyon yatırımları ve elektronik bankacılığa geçiş sağlanmıştır.

24 Ocak Kararlarından sonra bankacılık sektöründe büyük gelişmeler yaşanmıştır. Bununla birlikte bankaların sermaye yapısında sorunlar meydana gelmiştir.

Tablo 2.3. 1980-1999 yılları arasındaki nüfus, banka ve şube sayısının karşılaştırılması

Yıl	Nüfus (Bin)	Banka Sayısı	Şube Sayısı
1980	44.438	44	5975
1985	50.250	50	6298
1990	56.098	66	6560
1994	60.576	67	6087
1995	61.644	68	6241
1999	64.385	71	7691

Tablodan¹⁰⁸ anlaşılacağı üzere, 1980-1999 yılları arasında banka ve şube sayısında artış meydana gelmiştir. Ancak, ülkemizde enflasyonun devamlı yükselmesi, devletin borçlarının artması ile birlikte bankalar bir bakıma sadece fon toplayarak bu fonları devlete borç olarak veren aracı kurumlar haline almışlardır.

1983 yılında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)¹⁰⁹ ile birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri, banka hukukunda ilk kez TMSF'nin kurulmuş olmasıdır. İkinci bir değişiklik ise, 70 sayılı KHK'nın 25/2. fıkrası ile iç denetçilerin yüksek öğrenim görmüş ve bankacılık konusunda bilgi ve tecrübe sahibi kimselerden seçilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Burada güdülen amaç, bankacılık konusunda daha bilgili kişilerin bankacılık faaliyetlerinde çalışmasını sağlamaktır.

¹⁰⁸ Türkiye Bankalar Birliği. (2002). Nüfus, banka ve şube sayısı. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/>. (09.01.2003).

¹⁰⁹ 22.07.193 tarih ve 18112 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

4389 sayılı BanK.'dan önceki dönemde bankaların denetimi ile alakalı olarak çalışan birden fazla yetkili merci vardır. Bunların birincisi Bakanlar Kuruludur. Çünkü 3182 sayılı BanK. Bakanlar Kuruluna geniş yetkiler vermektedir. Bakanlar Kurulu, banka kurulmasına izin verme, kuruluş izninin iptaline karar verme, bir bankayı gereken hallerde başka bir banka ile birleştirme veya devretmeye yetkilidir.

Hazine Müsteşarlığı da bankalar ile ilgili konularda yetkili bir kurumdur. Müsteşarlığın bağlı bulunduğu Bakanlığın bankalar konusunda; banka kuruluşunda veya kuruluş izninin iptalinde Bakanlar Kurulu'na öneride bulunma, kamu bankalarının şube açmasına izin verme ve bankaların mali yapılarının güçlendirilmesine yönelik yetkileri vardır.

Bankaların denetimi konusunda, Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bankacılığın denetimi ve gözetimi konusunda birden fazla merci görevlidir. Bunun sonucu olarak da kurumlar arasında sorunlar çıkmakta ve bankacılık konusunda kararlar geç alınmaktadır. Bu da zarar eden bankalara müdahaleyi geciktirmiştir.

2.2.7.1.2. BDDK'nın kuruluşundan sonraki dönem

Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık veya Hazine Müsteşarlığı olarak birden fazla yetkili kurum banka denetimini sağlamaya çalışması beklenen sonuçlara ulaşmayı zorlaştırmıştır. Özellikle ülkemizde koalisyon hükümetlerinin oluşmaya başlamasıyla birlikte bakanlık bölüşümü yapılmış ve dolayısıyla kurumlar üzerinde siyasi etki artmıştır. Siyasi etkilerin artması ile birlikte denetimler istenilen sonuçları ortaya çıkarmamıştır.

Bankacılık alanındaki gelişmelerin bir sonucu olarak 1999 yılında 4389 sayılı BanK. çıkarılmıştır. Kanunda maddeler uzun ve karmaşık bir yapıdadır. Bu durum hukuk tekniğine aykırıdır.¹¹⁰ 4389 sayılı BanK.'ın yürürlüğe girmesinden 28 Mayıs 2005 tarihine kadar BanK.'da dokuz defa değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler ihtiyaçlar doğrultusunda olmaktadır.

4389 sayılı BanK. ile ilk kez BDDK kurulmuş olmaktadır. Böyle bir kurumun kurulmasında, banka denetimlerinin her türlü etkiden uzak olarak yapılması amaç edinilmiştir. Kurum, idari ve mali özerkliğe sahiptir. BDDK'nın idari yapısı ile

¹¹⁰ Seza Reisoğlu. (2000b). Bankalar Kanununda 4491 sayılı Yasa İle Yapılan Başlıca Değişiklikler. *Bankacılar Dergisi*, 32:32-102.

ilgili bilgiler 4389 sayılı Kanun ile BDDK Teşkilat Yönetmeliğinde ayrıntılı olarak anlatılmaktadır. Banka denetimlerinin siyasi etkilerden arındırılması için kurulan BDDK 1999 yılında kurulmasına rağmen Kurulun üyeleri siyasi nedenlerden dolayı seçilemediği için Kanunda yapılan değişiklikle 2000 yılında faaliyete geçebilmiştir.

BDDK kurulmadan önceki dönemde günümüzdeki anlamı ile böyle bir kuruma piyasa şartlarından dolayı ihtiyaç duyulmuştur. Bu dönemde yapılmış olunan bir yayında bu ihtiyaç açık bir şekilde ifade edilmiştir.¹¹¹ Bu ihtiyaç, “ Bankacılık sisteminde bilgi şeffaflığını kusursuz bir şekilde sağlayabilmenin yolu ise etkin ve özerk bir denetim anlayışından geçer. Sisteme ve sistemde yer alan bankalara yönelik tüm bilgilerin sağlıklı bir biçimde ve objektif kriterlerle derlenip konsolide edilebilmesi ve bütün bu bilgilerin kamu otoritesi tarafından gerektiğinde kamuya açıklanabilecek şekilde kullanılabilmesi için denetim fonksiyonunun özerk bir kurum tarafından etkin bir biçimde yerine getirilmesi tartışmasız bir zorunluluktur. Kamu denetimindeki bu etkinliğin, hem banka iç denetimi hem de bağımsız dış denetim başta olmak üzere sistemin denetimine ve güvenilirliğine yönelik caydırıcı bir fonksiyon üstlenebileceği de gözardı edilmemelidir. Söz konusu denetim kurumun özerk yapısı yanında, ayrıca, geniş yetkilerle donatılması da işin doğası gereği zorunludur. Çünkü, yaptırım gücü olmayan bir denetimin etkinliğinden söz etmek mümkün değildir.” şeklinde ifade edilmiştir.

BDDK'nın işlevlerine başlamadan önceki dönem ile sonraki dönemi kıyaslama açısından aşağıda belirtilen tablo ve sonuçları bankacılık konusunda yapılan çalışmaları özetleyebilecek niteliktedir. Tabloya¹¹² dikkat edilirse, 1990 yılından 2000 yılına kadar bankacılık sistemindeki banka sayısı 66'dan 79'a yükselmiştir. 1990 sonrasında teknolojik gelişmeler ve verimlilik artırılması yönündeki çabalara paralel olarak azalan şube sayısı 1995 yılından başlayarak tekrar artmaya başlamıştır. Şube sayısındaki gelişmeye paralel bir gelişme personel sayısında da gerçekleşmiştir. 2000 yılından itibaren ise banka, şube ve personel sayısında hızlı bir azalma olmuştur. 2000-2003 Eylül döneminde banka sayısı 79'dan 51'e düşmüş, şube sayısı 1.869 azalarak 5.968'e, personel sayısı 47.437 azalarak 122.964'e gerilemiştir. Bu gelişmede, 1999 yılında banka sisteminde uygulanmaya başlanan yeniden yapılandırma programıyla birlikte mali bünyesi zayıflayan

¹¹¹ Aydın, a.g.e., s.63.

¹¹² Türkiye Bankalar Birliği. (2004). Banka, Şube ve Personel Sayısı. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/>. (28. 12. 2004).

bankaların TMSF'ye devredilmesi, kamu bankalarında yeniden yapılandırılma uygulaması, 2001 krizinin banka kaynaklarını küçültmesi yanında bankaların maliyet tasarrufu sağlaması yönündeki çabaları etkili olmuştur.¹¹³

Tablo 2.4. Banka, şube ve personel sayısı

	1990	1995	2000	2002	2003/9
Banka Sayısı	66	68	79	54	51
Şube Sayısı	6.560	6.244	7.839	6.106	5.968
Personel Sayısı	154.089	144.739	170.401	123.271	122.964

Sonuç olarak, Kurumun kurulması ile birlikte bankacılık alanındaki faaliyetleri düzenleme ve denetleme konusunda BDDK tek yetkili kurum haline gelmiş bulunmaktadır. BDDK bankaların düzenlenmesi ve denetimi konusunda karar almaya ve uygulamaya yetkilidir. BDDK'nın bankacılık konusunda ülkemize yararlı olup olmadığını ileriiki konularda bankalar ile ilgili verdiği kararları ve bankacılığın gelişimine katkılarını da dikkate alarak işleyeceğiz.

2.2.7.2. Kurumun amacı

BDDK'nın amacı, Kanunun genel gerekçesinde şu şekilde belirtilmiştir. "Denetim ve gözetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesini teminen, kanunun çeşitli maddelerinde öngörülen izinleri verme yetkisine, Kanunun uygulanmasına ilişkin temel ilkeler belirleme işlerine ve siyasi otoriteden bağımsız karar alma yetkilerine sahip özerk bir statüde "Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurulu kurulmaktadır."

Bununla birlikte Kanunun 3. maddesinde de; "Banka denetim ve gözetiminin her türlü etkiden uzak ve daha etkin biçimde yürütülmesini teminen, bankacılık sektörüne ilgili görevleri yerine getirmek üzere, uluslararası standartların gerektirdiği idari ve mali özerkliği haiz "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuş ve Kurulun görevleri ve çalışma esasları belirtilmiştir." şeklinde açıklanmıştır.

BDDK, sahibi olduğu İnternet sitesinde¹¹⁴ amacını şu şekilde ifade etmektedir; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, bankaların ve özel

¹¹³ Ekrem Keskin vd. (2004). Türkiye Bankalar Birliği'nin 2004 Türkiye İktisat Kongresi Raporu, Türk Bankacılık Sektörü. *Bankacılar Dergisi*, 49:85.

¹¹⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın Amacı. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/>. (14. 12. 2004).

finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktadır. Anlatılmak istenen, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun bankacılık piyasasında güven ve istikrar ortamını hazırlamayı ve bunu sürdürmeyi kendine amaç edinmiş bir kurum olduğudur.

Bankacılık ile ilgili yapılan tüm kanuni düzenlemelerde ve özellikle BDDK'nın kuruluşundaki en önemli amaç, devletin bankacılık ve bankacılığın ekonomiye etkileri konusundaki kanuni görevlerini daha iyi bir şekilde yapmasını sağlamaktır.¹¹⁵ Bu amacı sağlamak için 4389 sayılı BanK. ile bağımsız denetim kurumu olan BDDK kurulmuştur.

Bankalar Kanunu'nun iki amacı vardır. Bunlar; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak ve mali istikrarı korumak ve kredi sisteminin etkin bir biçimde çalışmasını sağlamaktır.¹¹⁶ Özetle söyleyebiliriz ki, BanK.'da belirtilen bu iki önemli amacın gerçekleştirilebilmesi ve yapılan faaliyetlerin daha iyi bir şekilde denetlenebilmesi için BDDK kurulmuştur.

2.2.7.3. Kuruluşu ve hukuki niteliği

Günümüzde bankaların para-kredi, sermaye konularına giren hususlarda önemli görev ve fonksiyonları bulunmaktadır. Ticari hayatta hem yurtiçi hem de yurtdışı işlemlerin düzenli olarak yürütmesi, bankaların bulunmadığı bir ortamda çok zordur. Bu nedenle, bankalar ekonomik hayatın en önemli temel taşlarından birisidir. Bankalar; kişilerin tasarruflarını güvenle saklar, tasarruflarından gelir elde edilmesini sağlar. Finansman ihtiyacı olan kişi ve kurumların bu ihtiyaçlarını karşılar.¹¹⁷

4491¹¹⁸ ve 4672¹¹⁹ sayılı Kanunlarla önemli değişikliklere uğrayan 4389 sayılı Bankalar Kanunu md. 3/1'de BDDK'nın idari ve mali özerkliği olan bir kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmiştir. İdari ve mali özerklikten söz edilmiş olması Kurumun Bağımsız İdari Otorite (BİO) olup olmadığının değerlendirilmesini de gerektirmektedir. Esasen BİO müessesesi ülkemiz idare hukukuna yakın zamanlarda girmiş olup misyon ve amacının yeni teknolojik mali enstrüman ve

¹¹⁵ Tefik Bilgin. (2005). 2. Uluslararası Finans Zirvesinde Yaptığı Konuşma. <http://www.bddk.org.tr/>. (10. 05. 2005).

¹¹⁶ Battal, a.g.e., s.8.

¹¹⁷ Takan, a.g.e., s.1.

¹¹⁸ 19. 12. 1999 tarih ve 23911 sayılı RG.

¹¹⁹ 29. 05. 2001 tarih ve 24416 sayılı RG.

manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollamadır.¹²⁰ Duyarlı sektörlerde yararlananları keyfilikten koruma amaçlanmaktadır.¹²¹

Ülkemizdeki BİO'ların kamu tüzel kişiliği mevcut olup bunlar üzerinde hiyerarşi ve idari vesayet denetimi bulunmamakta, devletin yetki ve sorumluluk alanına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmamaktadır. Ancak bu kurumların birtakım idari yaptırımları uygulama yetkileri bulunmaktadır.¹²² Fransa'da 2 Aralık 1945 tarihli kanunla oluşturulan "Bankaların Denetimine İlişkin Komisyon" kamu tüzel kişiliğine sahip olmayıp temel rolü bankacılık ile ilgili düzenlemelere saygıyı sağlamaktır. Bu tür kurumların asıl amacı, belli bir faaliyet sahasında, sistemi meydana getirmek ve sistemin işlevini yerine getirmesine yardımcı olmaktır.

BİO'lar aslında ABD'de ortaya çıkmış, mali ve ekonomik ilişkilerin düzenlenmesi, yönetim anlayış ve gereklerinden etkilenmiş özgürlüklerin korunması, sosyal düzenlilik işlevinin sağlanması, bürokratik işleyişin sakıncalarının önlenmesi gibi sebeplerle kurulmuşlardır. Ülkemizde de kurulan BDDK ve diğer BİO'ların bu tür nedenlerden dolayı kurulduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu genel çerçevede bir görüşe göre,¹²³ bağımsızlıktan söz etme idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir anlayışı taşımadığından bu nitelikli bir kamu kurumunu ülkemiz anayasal sistemindeki idari teşkilatlanma içerisine yerleştirme isabetli olmayıp en azından tartışmaya açıktır. Gerçekten BİO'ların Türk idare sistemi içindeki yeri konusunda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Gözübüyük/Tan, hizmet yerinden yönetim kuruluşu kısaca kamu kurumu olarak BİO'ları belirlemekte ve idare yürütmenin içinde yer aldığı için bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları nedeniyle idare içinde özel bir yere sahip olmaları gerektiği üzerinde durmaktadırlar.¹²⁴ Yıldırım, "bazı kurumlarda neredeyse hiyerarşi denilebilecek yoğunlukta bir idari vesayet denetimi söz konusu iken merkezin denetimine tabi olmayan kamu kurumları da kurulabilir. Bu nedenle kamu kurumlarının merkezi idareden bağımsız olması, herhangi bir denetime tabi olmaması, bir başka kategoriye

¹²⁰ Turgut Tan. (1996). *Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu*. Prof. Dr. İ. Türk'e Armağan, SPK Yayını, Ankara, ss.3 vdm.

¹²¹ Oğuz Sancaktar. (2001). İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi. *Bankacılar Dergisi*, 37:44 vdm.

¹²² İbrahim Ö. Kaboğlu. (1998). *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler*. İstanbul, s.24.

¹²³ Sancaktar, a.g.m., s.46.

¹²⁴ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan. (1998). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. c.I, Turhan Kitap Evi, Ankara, s.291.

sokulmalarını gerektirmez” görüşündedir.¹²⁵ Ulusoy ise, bir BİO olan Rekabet Kurulu ile ilgili olarak bu kurumun hizmet yerinden yönetim kuruluşu mu kabul edileceği yoksa yerinden yönetim kuruluşları içinde oluşturulabilecek üçüncü bir kategoriye mi sokulacağı üzerinde durmaktadır.¹²⁶

Anayasanın 123. maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmektedir. Maddenin ifadesi ile idare sistemimiz merkezden ve yerinden yönetim adlı iki bölüme ayrılmıştır.¹²⁷ BDDK, bu yapı içinde genel yönetime bankacılık alanında yardımcı olan bir kurum olarak değerlendirilebilir.¹²⁸

Ülkemizde bulunan BİO’ların kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), Rekabet Kurumu, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kurumların taşıdığı genel hukuki rejim ve özerkliği nedeniyle BDDK da tıpkı onlar gibi BİO olarak nitelendirilmesine bir engel olmadığı kanaatindeyiz.

2.2.7.4. İdari yapısı

BDDK, 4389 sayılı BanK.’ın 3. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, söz konusu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, anılan Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere 23.06.1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe¹²⁹ sahip olarak kurulmuş olup, 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiş bulunmaktadır.

Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla

¹²⁵ Turan Yıldırım. (2000). *Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi*. 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No: 59, Ankara, ss.204-205.

¹²⁶ Ali Ulusoy. (1999). *Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri*. Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 7, Ankara, s.8.

¹²⁷ Günday, a.g.e., ss.41-43.

¹²⁸ Danıştay, Sayıştay ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın genel idareye ilgili oldukları konularda danışmanlık yapmalarında olduğu gibi BDDK da bankacılık konusunda genel idareye, bu görevi üstlenerek yardımcı olmaktadır.

¹²⁹ Sezen vd., a.g.e., s.20.

yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Kurumun merkezi Ankara'da olup, Kurum gerekli gördüğü yerlerde teşkilat kurabilmektedir. 4389 sayılı Kanunun 4. maddesinin 2/a bendinde; Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış olduğundan Kurum, 22 Haziran 2000 tarih ve 24087 sayılı Resmi Gazete'de (RG) yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunan "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği" çerçevesinde yapılandırılmasını tamamlamıştır.¹³⁰

2.2.7.4.1. İdari yapıdan beklenenler

BDDK idari yapısını meydana getirirken doğaldır ki bazı beklentiler yani, temel hedefleri de kendisine amaç edinmiştir. Bu temel hedefler özetle :¹³¹

a) Sektörün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak; kamu kesiminin kontrolündeki bankaların sektör üzerindeki bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması, bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi, aracılık maliyetlerinin düşürülmesi, grup bankacılığı ve mali olmayan faaliyetlerinin en aza indirilmesi,

b) Sektöre güveni kalıcı kılmak; piyasa disiplini ve sistemde yer alanların "kendi sorumluluklarını almaları" ilkesi çerçevesinde, kamunun bilgilendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, yeterli, anlaşılabilir ve doğru bilginin zamanında piyasaya ulaştırılması, muhasebe ve raporlama sisteminde uluslararası standartlara erişilmesi, taşınan riskler hakkındaki bilgilerin herkese açık ve ulaşılabilir olduğu şeffaf bir ortamın sağlanması,

c) Sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları asgariye indirmek; bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaların önlenmesi, münferit sorunların sistematik risk yaratmasına izin verilmemesi için erken uyarı ve erken müdahale sistemlerinin geliştirilmesi,

d) Sektörün dayanıklılığını geliştirmek; sektörün risklere karşı direnç ve esnekliğinin artırılması, kurumsal yönetişimin iyileştirilmesine önem verilmesi, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kredi riskinin yanında piyasa ve

¹³⁰ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK Teşkilat Yönetmeliği. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (11. 12. 2004).

¹³¹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın Temel Hedefleri. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (12. 10. 2004)

operasyonel risklerin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması, Kurumun risk odaklı ve konsolide bazda gözetim ve denetim yeteneğinin artırılması,

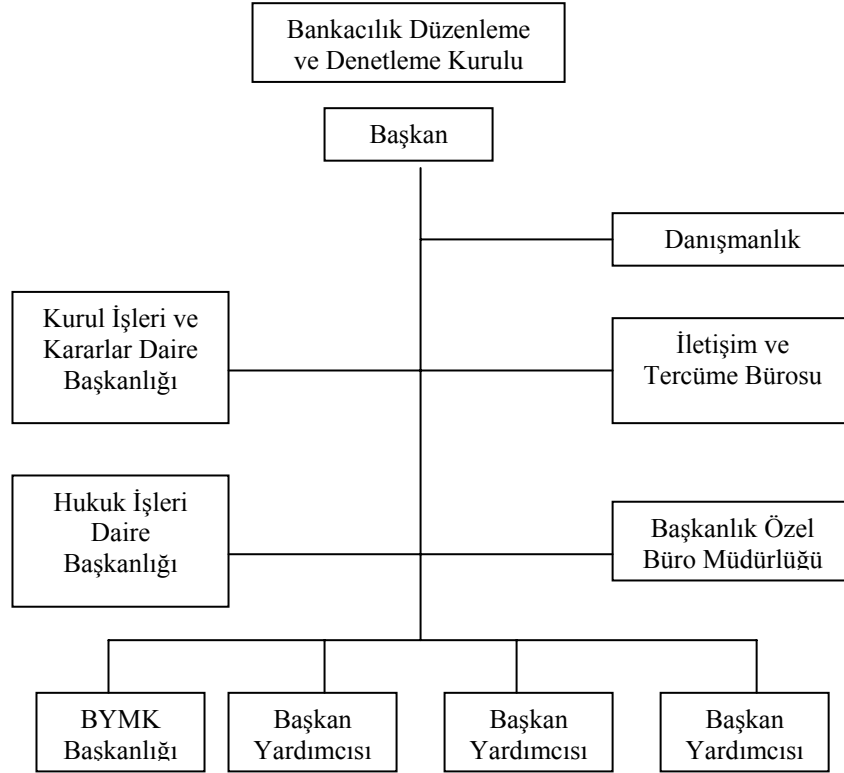
e) Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak; mevduat sigortası¹³² sisteminin piyasa disiplini bozucu ve ahlaki istismarı artırıcı etkileri ile tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ihtiyacı arasındaki dengenin kurulması, olarak ifade edilebilir.

2.2.7.4.2. Kurumun daireleri

BDDK, 4389 sayılı Bankalar Kanunu çerçevesinde, görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlığına ayrılmıştır. Kurumun ana hizmet birimleri; Kuruluşlar I. Daire Başkanlığı, Kuruluşlar II. Daire Başkanlığı, Kuruluşlar III. Daire Başkanlığı, Kuruluşlar IV. Daire Başkanlığı, Düzenlemeler Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı, Araştırma Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Tüketici Hakları ve Şikayet Müdürlüğü, Savunma Uzmanlığıdır. Bu ana birimlerin yönetimi üç başkan yardımcısına bırakılmıştır. BDDK'nın daha verimli çalışmasını sağlamak amacıyla Kurulun organizasyon yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. Kurulun 16.03.2004 tarih ve 1233 sayılı Kararıyla; bazı birimler kaldırılmasına, bazılarının birleştirilmesine ve mevcut birimlerin görevlerinde değişiklikler yapılmasına karar verilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda oluşan organizasyon yapısı aşağıdaki şemada gösterilmiştir.¹³³

¹³² Altıntaş, a.g.m., s.48.

¹³³ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara, s.58.



Şekil 2.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun İdari Yapılanması

BDDK'nın karar alma organı BDDK Kuruludur. Kurulun Başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkana yardımcı olmak üzere üç başkan yardımcısı bulunmaktadır.¹³⁴

2.2.7.4.3. Merkez teşkilatı

Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.¹³⁵ Bu yönetmelik BDDK'nın 2000/729 karar sayısı ile kabul edilmiş olan BDDK Teşkilat Yönetmeliğidir.

Merkez hizmet birimleri; Ana Hizmet Birimleri, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, Danışma Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimlerinden meydana gelmektedir.

Ana Hizmet Birimleri, Kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlandığı görülmektedir.

Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu (BYMK), Kurumun diğer bir hizmet birimidir. Denetim açısından önemli işlemlere sahip olan BYMK'nın görevleri;

¹³⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın İdari Yapısı. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (17. 09. 2004).

¹³⁵ BDDK Teşkilat Yönetmeliği (22.06.2000 tarih ve 24087 sayılı RG).

a) Kanun ve diğer mevzuat ile bankalar yeminli murakıplarına ve yardımcılarına verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek ve sonuçlandırmak,

b) Bankaların varlıkları, alacakları, öz kaynakları, borçları, kar ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin ve mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların tespit ve tahlilini yerinde denetim suretiyle gerçekleştirmek,

c) Bankalar yeminli murakıpları ve yardımcılarının çalışma programlarını belirlemek,

d) Yurt içi ve yurt dışında meydana gelen gelişmeleri de incelemek ve göz önünde bulundurmak suretiyle, mevzuat ve uygulama ile ilgili her türlü araştırma ve diğer çalışmaları yapmak ve yürütmek, görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmak,

Danışma Birimleri ise iki tanedir. Bunlar, Kurum Danışmanlığı ve Hukuk Danışmanlığıdır.

Burada, bu konu ile ilgili olduğundan dolayı TMSF'den de söz etmekte fayda vardır. TMSF¹³⁶, 4389 sayılı Kanununun 15/4. fıkrası uyarınca; "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği" dahilinde BDDK tarafından idare ve temsil olunmaktaydı. Ancak, 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanunu ile Fonun karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel yönetim ve temsili ile Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesinin Fon Kurulu Başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece TMSF, BDDK'dan ayrılarak tüzel kişiliği olan bir kurum haline getirilmiştir. Bundan dolayı, TMSF'nin BDDK'nın organizasyon yapısında yer almamaktadır.

2.2.7.4.4. Taşra ve yurtdışı teşkilatı

Kurum merkezin yanı sıra taşrada özellikle İstanbul birimleri ile diğer kentlerde ve nihayet yurtdışında ihtiyaca göre kurulacak birimlerden oluşur. Teşkilat Yönetmeliğinin 11/1. maddesi ile gereken hallerde ihtiyaca göre BDDK başta İstanbul olmak üzere gereken diğer illerde ve yabancı ülkelerde Kurum ile bağlantılı birimler kurmakta serbesttir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun teşkilat yapısı ile ilgili olarak çıkarılmış olunan Teşkilat Yönetmeliğinde tüm dairelerin görevi sırayla sayılmıştır.

¹³⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK Kurum Bilgileri. Ankara, http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/tmsf/organizasyon_tmsf.htm. (15. 11. 2004).

2.2.7.5. Kurumun bütçesi ve çalışanları ile ilgili haklar ve yasaklar

2.2.7.5.1. Kurum çalışanlarının özlük ve mali hakları

Kural olarak BDDK üyeleri ile kurum personeli BanK. md. 6/1-a bendine göre, Emekli Sandığı'na ilişkin hükümlerden yararlanır. Ancak, kurul başkan ve üyeliklerine atananlardan atama yapılmadan önce kanunla kurulmuş diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanların bu kurumlara bağlılıkları devam eder ve bunlar hakkında zikredilen “a” bendi hükümleri uygulanmaz (BanK. md. 6/1-b).

Kurul başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları süreçte eski görevleri ile ilişkisi kesilir ancak Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra ilgili bakan tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır (BanK. md. 6/1-c). Örneğin, kişi istisnai memur iken Kurul üyeliği görevine atanmışsa kimi durumlarda Cumhurbaşkanının onayı gerekir. Bu olmaksızın sadece bakan onayı ile atama yapılamaz. Dolayısıyla aynı görev yerine “mükteseplerine uygun bir kadro” demek suretiyle idareye takdir yetkisi verilmiştir. Bunun dışında kendi isteği ile Kurumdan ayrılanlar geldikleri kurumlarında durumlarına uygun bir göreve atanırlar.

Kurul üyelerinin aylık ücretleri BanK. 6/2-a maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunca belirlenecektir. Yani, Kurul üyelerinin aylıkları Bakanlar Kuruluna tanınmış olunan takdir yetkisi ile tespit edilecektir. Düşük ücretlerle bankacılık sektöründe uzman çalıştırılmasındaki güçlükten dolayı böyle bir kural kabul edilmiş olabilir. Bizim de katıldığımız görüşe göre,¹³⁷ “Kanunla, Kurul üyelerine verilecek olan ücretin esasları düzenlenmeli ve ancak idareye ücretin belirlenmesi konusunda kısmi bir takdir yetkisi verilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır.”

2.2.7.5.2. Kurul üyeleri ve kurum çalışanları ile ilgili yasaklar

BDDK personeli, BDDK'nın asli ve sürekli görevlerini yerine getiren bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzmanları ve uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşmaktadır. Bununla birlikte Kurul üyeleri de bazı yasaklara tabi kişilerdendir.

¹³⁷ Sancaktar, a.g.m., s.50.

BanK.'ın 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanununun 1. md. ile değiştirilmiş¹³⁸ 3/5-a bendine göre, Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul üyeleri bu göreve atanmalarını takip eden 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Durumlarını bu fıkradaki hükümlere uygun hale getirmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır.

Bu hüküm, değiştirilen maddeden farklı olarak, Kurul üyelerinin dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapmasını, sınav ve benzeri görev almasını, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olmalarını da yasaklamaktadır. Böylece, Kurul üyelerinin usulsüzlüklere girmelerinin önüne geçilmeye çalışılmış olabilir.

31.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Kanununun 5. maddesi "A" fıkrası ile değiştirilmiş¹³⁹ olan 3/5-b bendine göre, Kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde, yönetim ve denetimleri veya hisseleri Fona intikal eden bankalar hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar.

Bu hüküm, değiştirilen maddeden farklı olarak, yönetim ve denetimleri veya hisseleri Fona intikal eden bankalarda çalışmayı yasaklamamaktadır.

Başkan ve üyeler, 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 245. maddesinin 3 numaralı bendinde yazılı derecelerde akrabalığı bulunan kimselerle ilgili konulardaki müzakerelere iştirak edemez ve oylamaya katılamazlar. Yani Kurul üyeleri, alt ve üst soyları ile üçüncü dereceye kadar olan akrabaları ve evlenip boşanmış bile olsalar ikinci dereceye kadar sıhri hısımları ve evlatlık bağı kurdukları kişileri ilgilendiren konulardaki görüşmelere katılmaları yasaklanmıştır.

Kurul üyeleri ile Kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar ve kendi yararlarına

¹³⁸ 4491 sayılı Kanun ile değişmeden önceki metin: Kurul üyelerinin, özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamayacağı, ticaretle ve serbest meslek faaliyetinde bulunamayacağı, ücret karşılığı konferans ve ders veremeyeceği belirtilmekteydi.

¹³⁹ 4743 sayılı Kanun ile değişmeden önceki metin: Kurul üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar.

kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurumun para, evrak ve her çeşit malları devlet malı hükmündedir. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından devlet memuru sayılırlar. Buna ilişkin soruşturmalar, Kurul üyeleri için ilgili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurulun¹⁴⁰ izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Daha önceki kanuni düzenlemeye göre, Kurum personeli ile ilgili yapılacak soruşturmalarda “Kurulun izin vermesi” ibaresi yoktu.

Kurul üyeleri ve kurumun personeli, uymaları gereken bu yasaklara aykırı davranırlarsa adli ve idari yaptırımlara maruz kalabileceklerdir.

2.2.7.5.3. Kurumun bütçesi

Kurum gelirleri, banka ve özel finans kurumlarından karşılamaktadır. Bütçenin geliri, bankaların Kuruma ödeyecekleri katkı paylarıdır. Kurumun giderleri BDDK'nın kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe, bütçe yılından önce gelen otuz gün içinde hazırlanır ve giderler bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarına göre bankalarca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır.

Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar bankaların bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Belirtilen süre içerisinde ödenmeyen gider payları Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Kurulun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu kararıyla ibra edilir. Ancak ibra yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi Kurumun özerkliğini zedeler niteliktedir. Çünkü, Bakanlar Kurulunun siyasi baskısı Kurum üzerinde hissedilebilir.¹⁴¹

2.2.7.6. Kararlarının hukuki niteliği ve kurum üzerindeki denetim

Kurul kararları kesindir. Kesinlikten anlaşılması gereken idari yönden kesin olmasıdır. Dolayısıyla karar alınmakla uygulanabilir hale gelir. Yani, kararın uygulanabilmesi için onay gibi ek bir idari işlemin yapılmasına gerek yoktur. Anayasanın 125/1. maddesine göre, idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır. İstisnai olarak yargı yolu kapalı bulunan işlemler Anayasada

¹⁴⁰ 4491 sayılı Kanun ile değişmeden önceki metin: Buna ilişkin soruşturmalar genel hükümlere göre yapılır. Kurul Başkanı, üyeleri ve başkan yardımcıları hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilgili Bakanın izni gerekir.

¹⁴¹ Battal, a.g.e., s.49.

belirtilmiştir. BDDK kararları ile ilgili olarak bir yasama kısıntısı yoktur. Dolayısıyla böyle bir kısıntı olmadığına göre Kurul kararlarına karşı yargısal denetim yolu açık olup menfaati ihlal edilenler idari yargı yoluna başvurabilirler.

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

2.2.7.6.1. Yargısal denetim

BanK.'ın 3/7. maddesinde BDDK'nın kararlarının kesin olduğu belirtilmektedir. Bu maddede sözü edilen kesinlik idari yönden ve işlemin tamamlanması açısındandır. Yasama kısıntısı oluşturan bir durum olmadığına ve idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık olduğuna göre bu kurumun da faaliyetlerinin idari yargı denetimine açık tutulması gerekir.

Dava açılması gerekli ise, davalı olarak BDDK'ya karşı dava açılmalıdır. 4672 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre "Kurul kararlarına karşı açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür" hükmü getirilmiştir. Aslında böyle bir hüküm öngörülmeseydi dahi Kurumun yapacağı düzenleyici idari işlemler bakımından Danıştay¹⁴² Kanunu 24. maddede yer alan "Kamu kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler..." bendi söz konusu olursa davanın ilk derece mahkemesi olarak yine Danıştay'da bu konuya özgü olarak iptal davası açılabilecekti.

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

BDDK'nın bazı işlemlerinden vatandaşların mali durumu da olumsuz etkilenebilir. Örneğin, mali sistemde yaşanan dalgalanmalardan dolayı piyasaların zarar görmemesi TMSF'ye devredilen ve devredilecek bankaların tüm pasif ve bilanço dışı yükümlülüklerini garanti kapsamına alınmasına dair Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun alacağı bir kararın mali yükünün 45-50 milyar doları bulması durumunda bunun tehlikeli olduğu açıktır. Böyle bir zararın yükü tüm vatandaşların reel gelirini etkileyecektir. Ülkemizde de bankaların uğradığı zararlar hazineden karşılanmış, vatandaş ekonomik açıdan etkilemiş onun bankalara olan güvenini önemli ölçüde zedelemiştir. Ancak, kanaatimizce bu durumda olan

¹⁴² Sezen vd., a.g.e., s.60.

kişilerin idari dava açma hakkı olmamalıdır. Ülke ekonomisinin zarara uğradığından bahisle kendisinin de zarara uğradığını öne sürerek hak talebinde bulunacak kişiyi haklı bulmak, çok geniş bir yorumlama olur ki, bu durum kamuya daha büyük mali yük getirebilir. Bundan dolayı böyle bir talebin idari yargı tarafından kabul edilmemesi gerekir.

İdarenin sorumluluğu ve buna dayalı olarak açılacak tam yargı davası bakımından değinilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Bankalarda hissedar olanların, hissedarı olduğu bankanın TMSF'ye devrini gerektiren sürecin oluşumunda banka üzerinde gerekli ve yeterli derecede denetim görevini yapmama ile idarenin yönetim ve denetimine el koyduğu bankanın borsada işlem yapmasının önüne geçmesinden kaynaklanan zararı söz konusu olabilir. Borsada işlem yapma yetkisi ortadan kaldırıldığı anda hissenin değeri sıfıra inmektedir. Oysa gerçekte bu hissenin değeri sıfır değildir. İşte bu noktada idarenin sorumluluğu gündeme gelebilir.¹⁴³

Mudiler açısından meseleye bakıldığında onların hesaplarının devlet güvencesinde olan kısımdan dolayı zararlarından söz edilemez. Ancak, devlet güvencesi dışında kalan kısım için hak talebinde bulunabileceği kanaatindeyiz.

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

2.2.7.6.2. İdari denetim

BDDK dışında, bankalar üzerinde denetim veya bankaların faaliyet sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkileri olan kamu kurum ve kuruluşların¹⁴⁴ belirtilmesinde yarar bulunmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimi: Anayasanın 108. maddesine göre, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan

¹⁴³ Bankalar Kanununa göre, SPK bütün bilgileri açıklayamaz. Şayet şirketlerin açıklanan raporları yatırımcıyı yanıltmış ise bu sorumluluğun tespiti BDDK'ya aittir. Sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kuruluşların SPK'dan izin almaları zorunludur. Yetki belgesi olmayan veya belgesi iptal edilen kuruluşlar sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunamazlar. Bu izni geri alma yetkisi de SPK'dır. Danıştay 10. Dairesinin, 1996/4349 esas ve 1998/6771 nolu kararı, (1999). *Danıştay Dergisi*, 100:508 vdm.

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

DDK, Cumhurbaşkanının isteği üzerine bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki ve Anayasada sayılan diğer kurum ve kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Burada anayasal kaynağı ve dayanağı olan bir denetim yetkisi söz konusudur ve gerek BDDK gerekse kamu iktisadi teşebbüsü niteliğindeki bankalar üzerinde söz konusu denetimin yapılması mümkündür.¹⁴⁵ BDDK konusunda başlıca iki sorun üzerinde durulabilir. İlki, söz konusu denetlemenin niteliği ile ilgili olup DDK, BDDK görev yaparken mi yoksa görev yaptıktan sonra mı denetleme yapmalıdır? Diğer sorun ise denetimin niteliği ne olması gerekeceği yani hukuka uygunluk denetimi mi yoksa yerindelik denetimi mi yapması gerekeceğidir. Bizim de katıldığımız görüşe göre,¹⁴⁶ BDDK görev esnasında idari özerkliği olduğu için DDK ancak görev tamamlandıktan sonra denetim yetkisine dayalı olarak gerekli kontrolleri yapabilmelidir. Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma, denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler (2443 sayılı K. md. 6,7). DDK adına hazırlanan raporlar DDK’da konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır.¹⁴⁷ DDK raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. DDK raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.

İşlemi yapan makama itiraz: Kesin idari işleme karşı ihtiyari idari itirazda bulunulabilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) 11/1. maddede “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması...üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.” hükmünden hareketle BDDK’nın üst makamı olmadığı için yine kendisine idari itirazda bulunulabilir ve bu itiraz dava açma süresini durdurur. İdarenin cevabından sonra veya altmış gün içerisinde cevap vermezse zımni olarak talebi reddettiği sonucuna varılır. Bundan sonra idari yargıda dava açma sürelerine ilişkin genel hükümler uygulama alanı bulur (İYUK md. 8). Danıştay’a göre, Bakanlar Kurulu kararı ile bankacılık yapma izni

¹⁴⁵ 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun 2/1a-b maddesi.

¹⁴⁶ Sancaktar, a.g.m., s.64.

¹⁴⁷ Günday, a.g.e., ss.8-9.

kaldırılan bir bankada mevduat hesabı bulunan kişi şayet TMSF’den belli bir miktar para almışsa bu andan itibaren kalan kısmın ödenmeyeceğini öğrendiğinin kabulü gerekeceği ve idareye tazminat istemi ile başvurma süresinin de bu andan itibaren başlatılması gerekir.¹⁴⁸

Harcamaların denetimi: İlgili Bakan,¹⁴⁹ TMSF de dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir. Denetleme sonucunda ilgili tedbirleri alır. Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur (BanK. md. 3/2). İbra, Bakanlar Kurulu tarafından yapılacaktır. Görüldüğü üzere denetleme belirli bir idari kurum tarafından değil karma bir komisyon tarafından yapılmaktadır. Harcamalara ilişkin söz konusu denetimin hukuki niteliği, bu komisyonun gerek kamu tüzel kişiliğinin olmaması gerekse belli bir kamu kurumu tarafından değil de TBMM adına hareket eden Sayıştay ile Başbakanlık ve Maliye Müfettişlerden oluşması ve nihayet denetimin iç denetim olmadığı da dikkate alındığında idari vesayet dışındaki bir tür “dış idari denetim” olarak nitelendirilebilir.¹⁵⁰

2.2.7.7. Görevleri ve faaliyetleri

Daha önce Bakanlar Kurulu, Bakan ve HM’ye ait olan konumuzla ilgili yetkiler örneğin banka kuruluşuna izin, bankaların bankacılık izni yapma ve mevduat kabulü izninin kaldırılması, bankaların karşılık ayırmaları ile ilgili düzenlemeler, sigortaya tabi olacak mevduatın kapsamı, tutarı gibi¹⁵¹ BDDK’ya devredilmiş bulunmaktadır. Yine Banka Yeminli Murakıpları ve MB ile ilgili kanunun hükümleri BDDK bünyesine alınmıştır. Ban.K. 3/1. maddeye göre BDDK’nın başlıca görevleri şunlardır:

- BanK. ve ilgili diğer mevzuatın Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,

¹⁴⁸ Danıştay 10. Dairesinin 1995/994 esas ve 1998/1816 nolu kararı, (1999). *Danıştay Dergisi*, 98:513.

¹⁴⁹ İlgili bakan, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanını ifade eder.

¹⁵⁰ Sezen vd., a.g.e., s.62.

¹⁵¹ Bankalar Kanunu 20/1-a maddesine göre, Bakanlar Kurulunun ödünç para verme işlemleri, mevduat kabulünde bankaların uygulayacakları azami faiz oranları ile sağlayacakları diğer menfaatlerle ilgili yetkileri devam etmektedir.

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak olarak sayılabilir.

Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla görevli ve yetkilidir.

Birel idari kolluk işlemi olan izin yetkisine, banka kurulması izni, mevduat izni, pay devirleri, imza yetkisi kaldırılanlar Kurulun izni olmadan imza yetkisine sahip personel olarak hiçbir bankada çalışmama, şube açma izni örnek olarak gösterilebilir. BDDK kararı olarak ise; kıyı ve serbest bölge bankacılığı kurulması, garanti karşılığı işlem yapılacak ülkelerin ve işlemlerin oranlarının tespiti, zamanaşımına uğrayan mevduatın TMSF'ye devrine ilişkin esasları belirleme, aktif ve pasifiyle birleştirilmesine karar verilen bir bankanın bankacılık işlemi yapma ve mevduat toplama izninin kaldırılmasına karar verme¹⁵² örnek olarak gösterilebilir.

Kurum, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkili olduğuna dair düzenlemenin¹⁵³ özellikle “banka sırrı” oluşturan hallerde bilgi ve belge istenmesi ve bunun verilip verilemeyeceği noktasında önem taşımaktadır. Çünkü sır niteliği olan bilgilerin başkaları tarafından bilinmemesi gerekir. Sadece bildirim yükümlülüğü öngörülmesinin yetersiz kalabileceği düşüncesiyle böyle bir düzenleme getirilmiş olabilir. İdari bir merciye bankanın bütün sır ve gizli bilgilerini verme zorunda bırakılması hele bunun usul ve esaslarının dahi ortaya konmamış olması önemli hukuki sorunlara neden olabilir. Çatışan menfaatler arasında dengenin oluşturulması ve bilginin verilmemesinden doğacak zarar ile verilmesinden elde edilecek fayda arasında makul bir oran olmalıdır. Bu çerçevede oranlılık ilkesi dikkate alınmak suretiyle her türlü bilginin verilmesindeki usul ve esaslar ayrıca ve açıkça belirlenmelidir.¹⁵⁴

Bankaların TMSF'ye devri ile ilgili olarak geçmiş dönemde yeterli düzenlemelerin bulunmadığına dair eleştiriler dikkate alınmak suretiyle yeni BankK.'da oldukça teferruatlı ve Kuruma tek başına veya birlikte bankanın yönetim

¹⁵² 20.05.2001 tarih ve 24407 sayılı RG.

¹⁵³ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teftiş Yönetmeliği md.34.

¹⁵⁴ Sancaktar, a.g.m., s.55.

ve denetimine hakim ortaklarına karşı etkin kararlar alma imkanı verilmiştir. Ayrıca BanK. 14. maddede Kurumun bankalar üzerindeki etkili yaptırımları hususunda mutlaka bankanın mali bünyesinin ciddi şekilde zayıflamakta olmasının aranmaması bankanın Kurumun düzenlemelerine, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerin tespit edilmesinin yeterli olması öngörülmüştür. Dolayısıyla, Kurum konuya ilişkin karar almadaki takdir yetkisini gerekçelendirirken oldukça geniş bir çerçevede hareket edebilecektir. Bankalar üzerindeki ekonomik idari kolluk uygulamasında söz konusu denetimin gerek bankanın özel hukuk tüzel kişiliğinden doğan hakları ve gerekse banka ile hukuki ilişki içerisindeki üçüncü kişilerin başta kişisel kamu haklarından olan mülkiyet hakkı gibi temel haklarıyla oranlı bir dengede bağdaştırılması konusunda kanun koyucunun bizce¹⁵⁵ yeter derecede açık hükümler getirmemiş olması ortaya çıkabilecek muhtemel uyumsuzluklarda içtihatları ön plana çıkaracaktır.

2.2.7.7.1. Düzenleyici işlem yapma yetkisi

Anayasanın 124. maddesine göre, Kurum kendi görev alanı ile ilgili olarak yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Bunun dışında kamu tüzel kişisi olma niteliği ve yetkisinden kaynaklanan tebliğ, tamim gibi “adsız düzenleyici idari işlemler” de yapabilir. Yapılacak bu tür düzenlemelerin her birisinin üst normlara uygun olması gereken bu tür düzenlemeler “iç işlem” niteliğinde olmakla birlikte bu işlemlerden dolayı menfaati ihlal edilen kişilerin söz konusu kararlar aleyhine idari yargıya başvurmalarına engel bulunmamaktadır.

Reisoğlu, BanK.’da mutlaka yer alması zorunlu olmadığı halde önceki 3182 sayılı Kanunda yer alan teferruatlı pek çok hükmün de 4491 sayılı Kanunla değişik son düzenlemede çıkarıldığı ve bunların tekrar Kurumun düzenlemeleri ile hayata geçirileceğini belirtmektedir.¹⁵⁶ Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus temel haklar ve özellikle mülkiyet hakkını ilgilendiren ya da etkileyen konuların mutlaka kanunla düzenlenmesinin gerekeceği, kanun konusu olması gereken düzenlemelerin idari işlemle yapılmasının fonksiyon gaspı oluşturur ve normlar hiyerarşisine aykırı olur. Fonksiyon gaspının hukuki sonucu ise yokluktur. İdari yargıda müstakil bir

¹⁵⁵ Sancaktar, a.g.m., s.55.

¹⁵⁶ Reisoğlu, (2000b), a.g.e., s.15.

tespit davası olmadığı için yokluğun tespiti için herhangi bir süre sınırı olmaksızın açılacak iptal davasında işlemin yok olduğunun belirlenmesi yoluna gidilebilir.

2.2.7.7.2. İdari yaptırım yetkileri

İdari yaptırım konusu bankalar yönünden ilk kez 4389 sayılı Kanun ile¹⁵⁷ hükümetin genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, denetimin etkinliği ve caydırıcılığını sağlamak amacıyla idari suç ve cezalar şeklinde düzenlenmiştir.

Kurum, parasal yaptırımlarda orantılılık ilkesine, savunma hakkına saygı, yaptırımın etkisinin geriye yürütülmemesi, yaptırım uygulanmasını öngören metnin dar yorumlanması, aynı fiil nedeniyle iki defa idari yaptırım uygulanmaması, yaptırım yoluyla başta kişi hürriyeti olmak üzere temel hak ve hürriyetleri ihlal etmeme ilkelerini göz ardı etmemeli ve idari yaptırımlara karşı hukuki başvuru olanağı engellenmemelidir. BanK. 21. maddede pay devirlerinin pay defterine kaydedilmemesi, belirli kişilerin yasaklanan görevlerde çalıştırılmaması, mevzuata aykırı şube ve temsilcilik açma, ayrılması gereken karşılıkların tesis edilmemesi, mevzuata aykırılıkların süresi içerisinde giderilmemesi, yasaklama ve sınırlamalara uymama, mevzuata aykırı faiz alınması, sair menfaat sağlanması, Bakanlar Kurulu ile Kurum tarafından mevzuata uygun olarak alınan kararlara uymama gibi durumlar idari parasal yaptırım uygulanmasını gerektirir. Parasal yaptırımlar ile ilgili özellikler şunlardır:

- Parasal yaptırımı gerektiren sebepler BanK. md. 21’de tahdidi olarak sayılmıştır. Sayılan haller dışında bu tür bir yaptırım uygulanmamalı dolayısıyla tereddüt halinde dar yorum yapılmalıdır.
- İdari parasal yaptırım konusunda karar verilmeden önce ilgili bankanın savunması alınmalıdır.
- Parasal yaptırımı gerektiren fiilin tekrarı halinde verilen parasal yaptırımın iki katı, ikinci ve müteakip tekrarlarında üç katı arttırılarak uygulanır.
- TMSF söz konusu parasal yaptırımı hemen tahsil prosedürünü başlatır. Eğer, yargı yoluna gidilmişse yargı kararının ayrıca sonuçlanmasının beklenmesine gerek yoktur.

¹⁵⁷ Bankalar Kanunundaki değişiklik sürecinin asıl gelişimi 3182 sayılı Bankalar Kanununun bir çok hükmünü değiştiren 538 sayılı KHK’nın dayanağını oluşturan yetki kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle başlamıştır.

- TMSF, BDDK tarafından verilen parasal yaptırımını değiştiremez. Çünkü, kanun koyucu TMSF'ye sadece parasal yaptırımını tahsil etme yetkisi vermiştir.
- BanK. 24/5. maddeye göre, parasal yaptırımların ödenmemesi halinde Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanır ve vergi dairelerince tahsil edilir.

2.2.7.7.3. Ekonomik hayatı düzenleme ile ilgili görevleri

Özel idari kolluk belirli bir alanda kamu düzenini sağlamayı amaçlar. Kurum da bankacılık alanında mudilerin halka açık bankalarda hisse senedi sahiplerinin ve kısaca geniş anlamda kamu ve milli servetin korunmasını da içeren “önleyici” nitelikli idari faaliyette bulunmaktadır. Burada dikkati çeken husus Kurumun ekonomik idari kolluk yetkisinin sadece genişliğinde değil aynı zamanda derinliğindedir. Örneğin, bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’de ilk şubesinin açılmasına BDDK’nın en az beş üyesinin oyuyla “izin” verilmesi gibi.¹⁵⁸

Bankayı uyarma görevi: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu denetlemeleri sonucunda bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemler tespit etmesi halinde vereceği süreler içinde bu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirleri alma hususunda bankayı uyarır. Kurum bu yetkiyi BanK.’ın 14/1. maddesinden almaktadır. Uyarı yapılmazsa Kurumun hizmet kusurundan söz edilebilir. Çünkü, Kurum kendisine verilen görevi yerine getirmeyerek veya görevini ihmal ederek zarara sebebiyet vermiş olacaktır.¹⁵⁹

Uyarılan banka tarafından alınması gereken önlemler: BanK.’ın 14/1. maddesine göre, Banka uyarı üzerine Kurumca istenen tedbirleri almak ve bunları kuruma bildirmek zorundadır. Şayet tedbirlerin ne olduğu belirgin ve açık değilse banka Kurumdan açıklama istemelidir. Banka, Kurumca istenen tedbirleri nasıl ve ne şekilde alacağını kendisi belirleyecektir. BDDK, bankanın bu tedbirleri alıp almadığını denetlemekle de görevlidir.

Bankanın içinde bulunduğu durumun düzelmesine kadar tedbirlerin uygulanma aşamalarına ilişkin gerekli bilgilerin de BDDK’ya ulaştırılması gerekir.

¹⁵⁸ 23 Haziran 1999 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan şekilde bu konuda Kurumun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu’na izin verileceği hüküm altına alınmış bulunmaktaydı.

¹⁵⁹ Battal, a.g.e., s.143.

Şayet, BDDK'nın öngördüğü tedbirler yetersiz veya olması gerekenden çok daha ağır koşullar içeriyorsa ilgililer ve bu arada en başta banka, Kurumun bu konudaki kararına itiraz etmeli ve gerekçelerini ortaya koymalıdır.

Ret durumunda idari yargı yoluna gidilebilir ve hatta koşulları varsa yürütmeyi durdurma kararı da talep edilebilir. Kurum tarafından öngörülen tedbirler ile bu tedbirleri gerektiren durum arasında makul bir oran olmalı, oransızlık varsa işlem yapılmamalıdır. Gerekli olandan çok daha ağır taleplerde bulunulmamalıdır.

Kurum tarafından alınabilecek önlemler: Kurum, bankalar üzerinde denetim işlevini yerine getirirken görev ve yetkileri doğrultusunda bazı önlemler alabilir. Bu önlemleri bir sıra dahilinde yapacaktır. Kurum ilk olarak; banka yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak, bankanın faaliyetlerini, tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şube veya muhabir bankalarla ilişkilerini kısıtlamak, bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz orana kadar karşılığa tabi tutmak da dahil olmak üzere her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir (BanK. md. 14/son). Dikkat edilirse, Kuruma son derece geniş bir idari takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak, bu yetki keyfilik anlamına gelmeyip kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılacaktır. Aksi halde Kurum amacını gerçekleştirmekten uzaklaşmış olacaktır.

İkinci olarak; Ban.K. 14/2-a maddesine göre, kurum bir bankanın varlıklarının vade itibarıyla taahhütlerini karşılayamadığını veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu veya likiditeye ilişkin düzenlemelere uymadığını tespit ettiği takdirde bankadan onaylayacağı plan dahilinde bu durumun düzeltilmesini ister veya uygun süre vererek uzun vadeli veya duran değerlere yatırım yapılmamasını, iştirak, gayri menkul gibi duran değerlerin elden çıkarılması da dahil olmak üzere likiditenin güçlendirilmesi amacıyla uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.

Yine, BDDK, bir bankanın öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu görürse bankadan onaylayacağı bir plan dahilinde öz kaynakların güçlendirilmesi için sermaye artırımına gidilmemesi, kar dağıtılmaması, zarar doğurduğu tespit edilen faaliyetlerin sınırlandırılmasını veya durdurulmasını, verimi düşük ya da verimsiz olanların elden çıkarılmasını ve uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir (BanK. md. 14/2-b).

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

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

2.2.7.8. BDDK öncesinde ve sonrasında el konulan bankalar

BDDK'nın kurulmasından önceki ve kurulmasından sonraki dönemlerde ülkemizde toplam 22 bankanın bankacılık faaliyetlerine son verilmiştir. BDDK, kurulmadan önceki dönemde bu görev Bakanlar Kuruluna ait iken BDDK'nın kurulmasıyla birlikte bankaların bankacılık faaliyetlerine son verme görevi BDDK'ya devredilmiştir.

Tablo 2.5. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankalar

TMSF' ye Devredilen Bankalar	Birleştirilen Bankalar	Satışı Gerçekleştirilen	Tasfiye/İflas Davası Sürecinde Olan	Halen TMSF Bünyesinde Bulunan
Türkbank	Sümerbank	Bank Ekspres	Türkbank	Bayındırbank
Bank Ekspres	Egebank	Sümerbank	Kıbrıs Kredi Bankası	

Interbank	Yurtbank	Demirbank	İmar Bankası	
Egebank	Yaşarbank	Sitebank		
Yurtbank	Bank Kapital	Tarişbank		
Sümerbank	Ulusalbank			
Esbank	Bayındırbank			
Yaşarbank	Etibank			
Etibank	Interbank			
Bank Kapital	Esbank			
Demirbank	EGS Bank			
Ulusalbank	Toprakbank			
İktisat Bankası	İktisat Bankası			
Sitebank	Kentbank			
Tarişbank				
Bayındırbank				
Kentbank				
EGS Bank				
Toprakbank				
Pamukbank				
Kıbrıs Kredi Bankası				
İmar Bankası				

Yukarıdaki tabloda,¹⁶⁰ son yıllarda özellikle, kriz dönemlerinin etkisiyle BDDK'dan önce ve BDDK'nın kurulmasından sonra el konulan bankalar gösterilmektedir. Bu bankalardan piyasa açısından önemli olan bazı bankaları irdelemekte son durumlarını tezimize eklemekte fayda vardır. El konulan 22 bankadan 14 tanesi birleştirilmiştir. Bankaların 5 tanesi satılmış, 3 bankanın tasfiye süreci 01.05.2005 itibariyle devam etmektedir. Ayrıca Bayındırbank TMSF bünyesinde kalan tek banka olarak kalmıştır. Bu bankalardan biri olan Sümerbank 1999 tarihinde TMSF'ye devredilmiş, 11.01.2002 tarihinde Oyak Bank A.Ş'ye devredilerek kapatılmıştır.

4.7.2003 tarih ve 25158 mükerrer sayılı RG'de yayınlanan BDDK'nın, 3.7.2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile İmar Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 4389 sayılı BanK.'ın 14. maddesinin 3. fıkrası uyarınca kaldırılmıştır. Bayındırbank halen TMSF'nin bünyesinde bulunmakta Türkbank, Kıbrıs Kredi Bankası ve İmar Bankası'nın tasfiye süreci devam etmektedir.

Tablo 2.6. Bankaların TMSF'ye devredilmesinin kanuni dayanağı

Mülga 3182 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca İntikal Edenler	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 16/1	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4
Türkbank	Yaşarbank	Kıbrıs Kredi	Egebank

¹⁶⁰ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF'ye Devredilen Bankalar. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=137&lang=tr>. (01.05.2005).

		Bankası	
Bank Ekspres	Demirbank	İmar Bankası	Yurtbank
Interbank	Sitebank		Sümerbank
	Ulusalbank		Esbank
	Tarişbank		Etibank
	İmar Bankası		Bank Kapital
			İktisat Bankası
			Bayındırbank
			Kentbank
			EGS Bank
			Toprakbank
			Pamukbank

Yukarıdaki tabloda¹⁶¹ bankalara el konulmasının yasal dayanağı ifade edilmektedir. BDDK'dan önce ve sonrasında el konulan bankalara şu gerekçelerle el konulmuştur:

Türkbank, Bank Ekspres ve Interbank'a Mülga 3182 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca el konulmuş ve bankacılık faaliyetleri durdurulmuştur. Yaşarbank, Demirbank, Sitebank, Ulusalbank, Tarişbank ve İmar Bankası'na 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14/3. maddesi gereğince el konulmuştur. Bu maddeye göre;

a) Kurum, bir bankanın; alınması istenen tedbirleri kısmen ya da tamamen almadığını, bu tedbirlerin kısmen veya tamamen alınmış olmasına rağmen mali bünyesinin güçlendirilmesine imkan bulunmadığını ya da mali bünyesinin bu tedbirler alınsa dahi güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış olduğunu,

b) Yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediğini,

c) Bu madde hükümlerinin uygulanmasında Kurulca belirlenecek değerlendirme esasları çerçevesinde yükümlülüklerinin toplam değerinin varlıklarının toplam değerini aştığını,

d) Faaliyetine devamının mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arzettiğini, tespit ettiği takdirde, Kurul, en az beş üyesinin¹⁶² aynı yöndeki oyuyla alınan kararlar temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini Fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya yetkilidir.

Dolayısıyla denilebilir ki bu bankalar yükümlülüklerini yerine getirememekte bunun sebebi, mali yapılarının zayıflamış olması görülmektedir. Kıbrıs Kredi Bankası ve İmar Bankasına el konulmasının gerekçesi de 4389 sayılı

¹⁶¹ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF'ye Devredilen Bankaların Kanuni Devir Sebepleri. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=136&lang=tr>. (01.05.2005).

¹⁶² Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır (BanK. md. 3/3).

Bankalar Kanunu'nun 16/1. maddesinde ifade edilmektedir. Bu maddeye göre; bir bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması halinde, yönetim ve denetimi Fona intikal eder.

Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Esbank, Etibank, Bank Kapital, İktisat Bankası, Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Toprakbank ve Pamukbank'a 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14/3 ve 14/4. maddeleri gereğince el konulmuştur. 14/4. maddeye göre de; Kurum, bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak, tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, banka kaynaklarını bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde doğrudan veya dolaylı olarak kendi lehlerine kullandıklarını veya bankayı bu suretle zarara uğrattıklarını tespit ettiği takdirde Kurul, yedi üyesinin en az beşinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararlar bunların temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini Fona devretmeye yetkilidir. Günümüzde bankaların çoğunluğuna bu madde sebebiyle el konulmuştur. Uygulamada bankaların hortumlanması diye tarif edilen olayın kanuni dayanağı bu maddedir.

Bu tablodan şu sonuç çıkmaktadır. Bankalara el konulmasının önemli sebepleri; bankaların hortumlanması, mali bünyelerinin zayıflaması ve yükümlülüklerini yerine getirememeleri olarak sayılabilir. Dolayısıyla yeni kanun hazırlanırken dikkat edilecek unsurlar bunlar olmalıdır. Bankaların hortumlanmasının önüne geçmek için gereken kanuni düzenlemelerin bu kanunda yer alması gerekir.

2.2.7.8.1. TMSF'ye devredilen bankalarla ilgili yapılan çalışmalar

Çalışmamızın bu bölümünde bankacılık faaliyetleri yasaklanan bankalar ile ilgili gelişmeler anlatılmaya çalışılacaktır. Burada amacımız BDDK ve TMSF'nin bu bankaları ekonomiye tekrar kazandırmaları için nasıl bir çaba içerisine girdiklerini gözlemlemektir.

Tablo 2.7. TMSF'ye devredilen/yönetim ve denetimi TMSF'ye intikal eden bankaların son durumu

TMSF'ye Devredilen/ Yönetim ve Denetimi TMSF'ye İntikal Eden Bankalar		
Bankalar	TMSF'ye Devir T.	Mevcut Durumu
Birleştirilen Bankalar		
Egebank	21.12.1999	26.01.2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirilmiştir.

Yurtbank	21.12.1999	26.01.2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Yaşarbank	21.12.1999	26.01.2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Bank Kapital	27.10.2000	26.01.2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Ulusalbank	28.02.2001	17.04.2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Interbank	07.01.1999	15.06.2001 tarihinde Etibank ile birleştirilmiştir.
Esbank	21.12.1999	15.06.2001 tarihinde Etibank ile birleştirilmiştir.
İktisat Bankası	15.03.2001	Bankacılık lisansı 07.12.2001 itibarıyla kaldırılmış ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra 04.04.2002 tarihinde genel kurulda alınan karar ile tasfiye kaldırılarak Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
Kentbank	09.07.2001	Bankacılık lisansı 28.12.2001 itibarıyla kaldırılmış ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra 04.04.2002 tarihinde genel kurulda alınan karar ile tasfiye kaldırılarak Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
EGS Bank	09.07.2001	Bankacılık lisansı 18.01.2002 itibarıyla kaldırılmış ve aynı tarih itibarıyla Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
Etibank	27.10.2000	Bankacılık lisansı 28.12.2001 itibarıyla kaldırılmış ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra 04.04.2002 tarihinde genel kurulda alınan karar ile tasfiye kaldırılarak Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
Toprakbank	30.11.2001	Bankacılık lisansı 30.09.2002 itibarıyla kaldırılmış ve aynı tarih itibarıyla Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
Satılan Bankalar		
Bank Ekspres	12.12.1998	30.06.2001 tarihinde Tekfen Grubuna satılmıştır. Bank Ekspres'in Tekfenbank A.Ş ile birleşmesi 18.10.2001 tarihinde BDDK tarafından uygun görülmüştür. Faaliyetlerine Tekfenbank A.Ş olarak devam etmektedir.
Demirbank	06.12.2000	20.09.2001 tarihinde HSBC Bank ile hisse devir sözleşmesi imzalanmış, fiili hisse devri 30.10.2001 tarihinde gerçekleştirilmiştir.
Sümerbank	21.12.1999	Birleşik Sümerbank 09.08.2001 tarihinde Oyak Grubuna satılmış, Sümerbank'ın Oyakbank A.Ş'ye devri 11.01.2002 tarihinde tescil edilmiştir. Faaliyetine Oyakbank A.Ş olarak devam etmektedir.
Sitebank	09.07.2001	20.12.2001 tarihinde Novabank ile hisse devir sözleşmesi imzalanmış ve hisse devir işlemleri 25.01.2002 tarihinde gerçekleşmiştir.
Tarişbank	09.07.2001	Denizbank A.Ş'ye devrine ilişkin hisse devir sözleşmesi 21.10.2002 tarihinde imzalanmış olup, fiili hisse devri 25.10.2002 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır. Denizbank A.Ş ile Tarişbank'ın birleşmesi 27.12.2002 tarihinde tamamlanmıştır.
Tasfiye Sürecindeki Bankalar (Bankalar Kanunu 18. madde kapsamında)		
Türkbank	06.11.1997	09.08.2002 tarihinde yapılan olağanüstü genel kurul toplantısında bankanın infisah ve tasfiyesine karar verilmiş ve tasfiye kararı Ticaret Sicil Memurluğunda tescil ve Ticaret Sicil Gazetesinde de ilân edilmiştir. Tasfiye işlemleri devam eden bankanın şubelerin tümünün sistemsel olarak kapatılma kararı alınmış ve 02.12.2003 tarihli kararı ile de görevli tüm personelin iş akitlerinin feshine karar verilmiştir.
Yönetimi ve Denetimi Fona İntikal Eden Bankalar (Bankalar Kanunu 16. madde kapsamında)		
Kıbrıs Kredi Bankası	27.09.2000	Tasfiye çalışmaları devam etmektedir.
İmar Bankası	03.07.2003	4389 sayılı Bankalar Kanununun 14/3. fıkrasına istinaden BDDK'nın 03.07.2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile İmar Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış ve Kanunun 16/1. uyarınca yönetim ve denetimi TMSF'ye intikal etmiştir.

06.11.1977 ile 03.07.2003 tarihleri arasında toplam 22 bankaya el konulmuştur. Yukarıda hazırladığımız tabloda¹⁶³ bu bankaların son durumları ele alınmaktadır. Ülkemizde geçmişten günümüze kadar görevine son verilen bankaların tüm listesi tezimize ek olarak verilecektir. Ancak bu bölümde son yıllarda ülke

¹⁶³ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Yönetimi ve Denetimi TMSF'ye Devredilen Bankaların Son Durumu. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=134&lang=tr>. (01.05.2005).

ekonomisini zarar uğratan bankalara yer verilmektedir. Bu bankaların büyük bir kısmı Sümerbank ile birleştirilerek sona erdirilmişlerdir. Sümerbank ise 09.08.2001 tarihinde Oyak Grubuna satılmış,¹⁶⁴ devri ise 11.01.2002 tarihinde tescil edilmiştir. Faaliyetine Oyakbank A.Ş. olarak devam etmektedir.

Bankaların diğer bir kısmı da Etibank ile birleştirilmiş ve Etibank'ın da bankacılık lisansı 28.12.2001 itibarıyla kaldırılmış ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra 04.04.2002 tarihinde genel kurulda alınan karar ile tasfiye kaldırılarak Bayındırbank ile birleştirilmiştir. Etibank ile birlikte İktisat Bankası, Kentbank, EGS Bank ve Toprakbank Bayındırbank ile birleştirilmiştir. Bayındırbank ise Varlık yönetimi işlevini yürütecek geçiş bankası olarak belirlenmiştir. Bank Ekspres Tekfenbank'a, Demirbank HSBC Bank'a, Tarihbank Denizbank'a, Sitebank ise Novabank'a satılmış ve sona erdirilmişlerdir.

İmar Bankası, 4389 sayılı BanK.'ın 14/3. fıkrasına istinaden Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış ve yönetim ve denetimi TMSF'ye intikal etmiştir. 19.02.2004 tarihinde TMSF tarafından bankanın iflası istemiyle dava açılmış ve halen bankanın kendisine intikal eden varlıkları satılmaktadır.

Tablo 2.8. TMSF bünyesinde bulunan bankalar

TMSF Bünyesinde Bulunan Bankalar		
Bayındırbank	09.07.2001	Varlık yönetimi işlevini yürütecek geçiş bankası olarak belirlenmiştir.
Pamukbank	19.06.2002	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun 31.01.2003 tarih ve 978 sayılı kararı ve TMSF Yönetim Kurulunun 31.01.2003 tarih ve 61 sayılı kararıyla Çukurova Grubunun Pamukbank ve Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.'ye olan borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin sözleşme BDDK ve TMSF ile Çukurova Grubu arasında 31.01.2003 tarihinde imzalanmıştır. Banka, Halkbank'a devredilmiştir.

TMSF bünyesinde bulunan son bankalar, Bayındırbank ve Pamukbank idi. Ancak, Pamukbank, Halkbanka devredilmiş, Bayındırbank ise bir geçiş bankası olarak TMSF tarafından kullanılmaktadır.¹⁶⁵

BDDK ve TMSF bankacılık yapma faaliyetleri yasaklanan bankaları tekrar ekonomiye kazandırma çalışmalarında bazı bankaları birleştirmiş, bazılarını başka bankalara yapılan devir anlaşmaları ile satmıştır. Birkaç bankanın mali yapısının çok

¹⁶⁴ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2001). TMSF Kapsamındaki Bankalar, Performans ve Gelişme Raporu. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/> ss.3-4. (02.04.2005).

¹⁶⁵ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF Bünyesinde Bulunan Bankalar. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=135&lang=tr>. (01.05.2005).

kötü olmasından dolayı bu bankalara alıcı çıkmamış, bu nedenle TMSF tarafından bu bankalar tasfiye edilmeye başlanmıştır.

2.2.7.8.2. Fon bünyesinde çözümlenen ve çözümlenmekte olan bankalar

Kamuoyunun yakından izlediği gibi, 1997 yılından bu yana toplam 22 banka Fona devredilmiş ve bunlardan dördü dışında kalanların çözümlene süreci tamamlanmıştır.¹⁶⁶

Çözümlene süreci devam eden bankalar; Tasfiye Halindeki Türk Ticaret Bankası, tasfiye çalışmaları sürmekte olan Kıbrıs Kredi Bankası, İmar Bankası ve bir geçiş bankası olarak varlığını sürdüren Bayındırbank'tır.

Kısmen birleşme veya satış yolu ile çözümlene süreci tamamlanmış bankalar ise; Sümerbank, Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital, Ulusalbank, Etibank, Interbank, Esbank, EGS Bank, Toprakbank, İktisat Bankası, Kentbank, Bank Ekspres, Sitebank, Tarişbank, Demirbank'tır.

2.2.7.8.3. Fon bünyesinde banka çözümlene süreci

Bankaların Fon bünyesinde çözümlenmesi süreci; bu bankaların yönetim ve denetimlerinin veya ortaklık hakları hariç yönetim ve denetimlerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararı ile Fona devredilmesi ile başlamaktadır. Kurulun, sorunlu bankaların temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimlerini Fona devretme veya bunların yönetim ve denetiminin Fona geçmesi ile sonuçlanacak bankacılık yapma iznini kaldırma kararı, BanK.'ın 14. maddesinin 3 ve/veya 4 numaralı fıkraları ile aynı kanunun 16. maddesinin 1 numaralı fıkrası hükümlerine dayanmaktadır.

Fon bünyesine intikal eden sorunlu bir bankanın çözümlenmesi süreci genellikle, finansal ve operasyonel yeniden yapılandırma faaliyetlerine konu olabilmektedir. Banka lisansının kaldırılmamış olması ve bankanın hisse senetlerinin mülkiyetinin Fona intikal etmiş olması yeniden yapılandırma faaliyetlerinin yapılabilmesi için yerine getirilmesi gereken şartlardır. Yeniden yapılandırma faaliyetlerine, Fon tarafından ilgili bankaların sermayelerine, katkıda bulunulması ve/veya aynı bankaların kredi, iştirak, gayrimenkul gibi aktiflerinin Fon tarafından devralınması örnek gösterilebilir.

¹⁶⁶ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). Fon Bankaları Çözümlene Maliyetleri Çalışması. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=115&lang=tr>. (03.05.2005).

2.2.7.8.4. Brüt kaynak aktarımı ve maliyetler

1997 yılından 2004 yılına kadar, Fon bünyesinde çözümlenmiş ve çözümlenmekte olan bankalara Fon tarafından aktarılan kaynakların toplamı, tarihi değerlerle, 27,8 milyar dolar mertebesindedir. Bunun 4,4 milyar doları Fonun normal faaliyet gelirlerinden, 1,8 milyar doları bankalardan devralınan aktiflerin satışı, tasfiyesi ve tahsilinden, 21,6 milyar doları ise, Hazine'den borçlanmak suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Hazine borcunun 15,5 milyar dolar tutarındaki işlemlerle faizi ile Fon kaynaklarından bankalara aktarılan tutarın alternatif maliyeti olan 2,3 milyar dolar dikkate alındığında, aktarılan toplam kaynak 46 milyar dolar mertebesine ulaşmaktadır. Bu durum aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:¹⁶⁷

Tablo 2.9. Fon bankalarına aktarılan brüt kaynak (milyar USD)

Aktarılan Brüt Kaynak	Tarihi	Faizli
Hazine Kaynaklarından	21,6	37,1
Fon Kaynaklarından	4,4	6,7
Fon faaliyet gelirlerinden	Tarihi	Faizli
Bankalardan devralınan aktiflerin tasfiyesinden	1,8	2,2
Toplam	27,8	46

Tarihi değerlerle 27,8 milyar dolar tutarındaki kaynak aktarımının 26,5 milyar doları; sermaye, sermaye benzeri kredi, ihtiyat, mevduat ve mevduat tazmini; 1,3 milyar doları, bu bankalardan alınan aktiflerin (gayrimenkul, iştirak, kredi) devir bedeli olarak Fon bankalarına aktarılmıştır.

2.2.7.8.5. Tahsilat bilgileri

Bankaların Fon bünyesinde çözümlenmesi sürecinde Fon tarafından üstlenilen maliyetler, bir yandan Fon tarafından rehabilitasyon sürecine bağlı olarak devralınan aktiflerin satışı, tasfiyesi ve tahsili ile sağlanırken, diğer yandan, bankanın sorunlu hale gelerek çözümlenmesine neden olanlar hakkında açılan davalar yoluyla takip ve tazmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu davalar; hakim ortaklarla ilgili olarak açılan “iade tazmin”; hakim ortak, yönetim kurulu üyesi ve yöneticilerle ilgili olarak açılan “şahsi iflas” ve yönetim kurulu üyeleri ve denetçilerle ilgili olarak açılan “mali sorumluluk” davalarıdır.

¹⁶⁷ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=115&lang=tr>. (03.05.2005).

Fon bankalarından devralınan aktiflerin satışı ile kredilerin tahsilinden bugüne kadar yapılan tahsilatlar tarihi değerle 1,8 milyar dolar, faizlendirilmiş değerle ise 2,2 milyar dolar tutarındadır. Bu aktiflerden 30.06.2004 tarihine indirgenmiş değerlerle beklenen tahsilat tutarları ise, 6,2 milyar dolar olarak değerlendirilmiştir. Beklenen tazmin ve tahsillerle ilgili durum aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.¹⁶⁸

Tablo 2.10. Fon maliyetlerinin tazmin ve tahsili (milyar USD)

Tazmin ve Tahsiller (Gerçekleşen)	Tarihi	Faizli
Banka Satışı	0,3	0,4
Gayrimenkul satışı	0,1	0,2
İştirak Satışı	0,5	0,6
Kredi tahsilatı	0,9	1
Toplam	1,8	2,2
Tazmin ve Tahsiller (Beklenen)	Tarihi	Faizli
Gayrimenkul satışı	-	0,2
İştirak Satışı	-	0,5
Kredi tahsilatı	-	5,5
Toplam	-	6,2

TMSF tarafından devir ve temlik alınan alacaklardan 01.07.2001-31.12.2004 tarihleri arasında yapılan tahsilat tutarları aşağıdaki tabloda görülmektedir.¹⁶⁹ Bu tarihler arasında 618,9 milyon dolar ile en fazla tahsilat hakim ortaklardan yapılmıştır. Bunun fazla olmasında, hakim ortaklarla yapılan borç ödeme anlaşmalarıdır.

Tablo 2.11. 2001-2004 yılları itibariyle yapılan tahsilatlar

01.07.2001 – 31.12.2004 Tahsilatlar (milyon USD)			
Tahsilat Türü	Hakim Ortaklar	Diğer Kurumsal	Bireysel
-Nakdi Tahsilat	454,5	495,7	81,2
-Ayni Tahsilat	164,4	42,1	0,6
Toplam	618,9	537,8	81,8

2001, 2002, 2003 ve 2004 yıllarında gerçekleşen tahsilat rakamları karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.¹⁷⁰

Tablo 2.12. Yıllara göre yapılan tahsilatlar ve değişim oranı

2001- 2004 Yıllarındaki Tahsilat Tutarları (milyon USD)
--

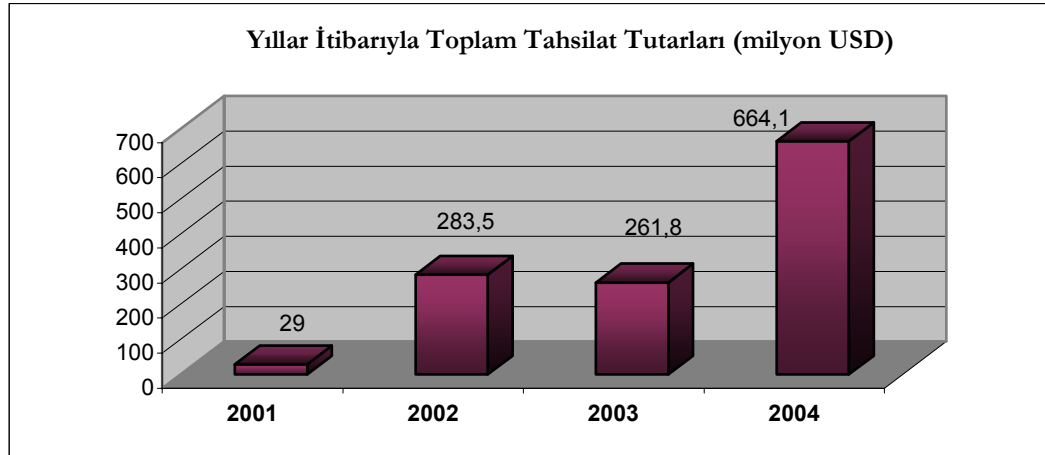
¹⁶⁸ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=115&lang=tr>. (03.05.2005).

¹⁶⁹ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). 2004 Yılı Faaliyet Raporu. s.28.

¹⁷⁰ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). 2004 Yılı Faaliyet Raporu. s.29.

	2001	2002	2003	2004	2003-2004 % Değişim
Hakim Ortaklardan	12,2	154,5	132,2	315,0	138,3
Kurumsal Kredilerden	12,3	100,3	103,8	326,4	214,5
Bireysel Kredilerden	4,5	28,7	25,8	22,7	-12,0
Toplam	29,0	283,5	261,8	664,1	153,7

Elde edilen bu verileri bir grafikte gösterirsek yapılan tahsilatların yıllara göre görünümü daha iyi anlaşılacaktır. aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere 2001 yılında sadece 29 milyon dolarlık tahsilat yapılmışken, 2002 yılında bu 283,5 milyon dolar seviyesine çıkmıştır. 2003 yılında ise, tahsilatta bir azalma olmuş miktar 261,8 milyon dolar seviyesinde kalmıştır. Tahsilatın en fazla yapılabildiği yıl ise bir önceki yıla göre % 153,7 oranında artış yaşanan ve toplam olarak 664.1 milyon doların tahsil edildiği 2004 yılı olmuştur. 2004 yılının tahsilat açısından başarılı bir yıl olduğu ifade edilebilir.



Şekil 2.3. Yıllar İtibarıyla Toplam Tahsilat Tutarları

Bir önceki yıla göre 2003 yılında %7,7 oranında azalan toplam tahsilatlar, 2004 yılında %153,7 oranında artmıştır.

Çözümlenen ve çözümlenmekte olan bankaların brüt tarihi maliyetleri ile Fon tarafından tazmin ve tahsil edilen ve edilmesi beklenen tutarlar arasında büyük bir fark vardır. Bu farkın birinci sebebi, hakim ortak kredilerinden kaynaklanan devir zararının önemli bir kısmı tazmin ve takibe konu olmasına rağmen karşılıksız bulunmaktadır. Bu nedenle Fonun maliyetlerinin tazmin ve tahsili, sorunlu bankalardan devralınan aktiflerin satış, tasfiye ve tahsili ile sınırlı kalmıştır. İkinci sebebi ise, hukuki süreçte yaşanan sorunlar başta olmak üzere, çözümlenme sürecinde

yaşanan ekonomik kriz ve dalgalanmalar sürecin yeterince hızlı tamamlanmasına izin vermemiş, bu sırada Fon tarafından tasfiye, satış, tahsil yolları ile tazmin edilecek varlıkların değerlerinde düşüşler olmuştur. Son olarak, çözümlene süreci içinde Fon yeniden yapılandırılmış olmakla birlikte, idari ve mali özerkliği tam anlamıyla sağlanamamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM MATERYAL VE YÖNTEM

3.1. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmada veriler, Danıştay Onuncu Dairesi tarafından verilen ve konumuzu çok yakından ilgilendiren mahkeme kararları ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından bankacılık sektörünü bilgilendirmek amacıyla yayınlanan raporlar incelenerek elde edilmiştir. Konu incelenirken daha önce yapılan bazı araştırmalar ve literatür incelenmiş olup araştırmanın amacına uygun olacak şekilde mahkeme kararları tespit edilmiştir.

Elde edilen mahkeme kararları ile konunun esasını ilgilendiren ve BDDK için önemli görülen fonksiyonlarının uygulamaya nasıl yansıdığını ortaya çıkarmak amaçlanmıştır. Dolayısıyla bankalar hakkında takibin nasıl yapıldığı, takip prosedürünün nasıl işlediği mahkeme kararları incelenerek anlatılacaktır.

3.2. VERİLERİN ANALİZİ

Mahkeme kararlarının ve bankacılık sektörü ile ilgili olarak yayımlanan; aylık, üç aylık ve yıllık raporlardan elde edilen veriler karar incelemesi yöntemi ile incelenmiştir. Elde edilen tablolar grafiklere dönüştürülerek dönemler itibariyle bankacılık sektöründeki gelişim anlatılmaya ve özellikle, BDDK'nın bankacılık sistemine yaptığı katkılar değerlendirilmiştir. Bu şekilde elde edilen verilerle çözüm önerileri üretilmeye ve geliştirilmeye çalışılmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BULGULAR VE TARTIŞMA

4.1. YARGI KARARLARININ İNCELENMESİ

4.1.1. Konu ile İlgili Mahkeme Kararları ve Bu Kararların Analizi

4.1.1.1. Mali bünyesi zayıflayan bankanın bankacılık işlemleri yapması

Dava konusu

Bu davada iki konu birlikte işlenmiştir. Birinci konu; Anayasa Mahkemesi kararlarının ne zamandan itibaren uygulanacağı ile ilgilidir. İkinci konu ise, mali bünyesi zayıflayan bir bankanın yani, mali açıdan sorunlar yaşayan bir bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama yetkisinin nasıl kaldırılacağı ile ilgilidir.

Danıştay kararının özeti

Danıştay 10. Dairesi verdiği kararda; a) Anayasa Mahkemesi kararının RG'de yayımlandığı fakat karar gereği henüz yürürlüğe girmediği dönemde idarece gerçekleştirilen işlemlerin yargısal denetiminin mevcut hukuksal düzenlemelere göre ve idari işlemin unsurları açısından yapılması gerektiği; b) Mali bünyesinin ciddi biçimde zayıfladığı, alınabilecek önlemlerle mali bünyesinin güçlendirilmesine olanak görülmediği anlaşılan bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama izninin kaldırılmasının mevzuata uygun olduğunu ifade etmiştir.¹⁷¹

Karar incelemesi

I.Danıştay kararında benimsenen çözüm

Danıştay, Anayasa Mahkemesi kararının uygulanabilmesi için RG'de yayımlandığı tarih değil yürürlüğe girdiği tarihin önemli olduğuna karar vermiştir. Dolayısıyla yapılacak olan denetim mevcut hukuksal düzenlemelere göre yapılmalıdır.

Danıştay ikinci olarak; mali bünyesinin ciddi biçimde zayıfladığı, alınabilecek önlemlerle mali bünyesinin güçlendirilmesine olanak görülmediği anlaşılan bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama izninin kaldırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir.

Danıştay 10. Dairesinin 1995 yılında vermiş olduğu bu karar o dönemde yürürlükte olan 3182 sayılı Bank. dikkate alınarak sonuçlandırılmıştır. Mahkeme

¹⁷¹ Danıştay 10. Dairesinin 22.02.1995 tarih, 1994/2772 esas ve 1995/711 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

kararını verirken 3182 sayılı BanK.'ın 64 ve 68. maddeleri ile 512 sayılı KHK hükümlerini ve Anayasanın 153. maddesini dikkate almıştır.

II.Bankacılık mevzuatındaki durum

Bankacılık mevzuatında, bu konu ile ilgili hükümler 3182 sayılı BanK.'ın 64 ve 68. maddelerinde yer almaktadır. Bununla birlikte, 512 sayılı KHK hükümleri ve Anayasanın 153. maddesi de konumuzu ilgilendirmektedir. 3182 sayılı BanK.'ın 512 sayılı KHK ile değişik 64. maddesinde;

1- Denetlemeler sonucunda bir bankanın mali bünyesinin ciddi bir şekilde zayıflamakta olduğunun tespit edilmesi halinde, Bakanın uygun bir süre vererek, yönetim kurulundan;

a) Sermayenin arttırılmasını veya sermayenin ödenmeyen kısmının tahsilini,

b)Kâr dağıtılmamasını, tahsilinde tehlike görülen alacaklar için karşılık ayrılmasını,

c)Bir kısım şubelerin kapatılması, yeni personel veya benzeri şekilde masrafin kısılmasını,

d)İştirak veya sabit değerin kısmen veya tamamen elden çıkarılmasını,

e)Risk doğurucu işlemlerden kaçınılmasını, kredilerin sınırlanmasını veya durdurulması, verimsiz veya donuk kredilerin tahsiliyle ilgili önlemlerin arttırılmasını,

f)Mevzuata aykırı işlemleri ile banka mali bünyesini zayıflattığı tespit edilen personelin bankayı temsil yetkilerinin kaldırılmasını,

g)Genel Kurulun toplantıya çağrılmasını,

h)Mali bünyesinin güçlendirilmesi için gerekli görülecek diğer tedbirlerin alınmasını isteyebileceği,

Yönetim Kurullarının bu istikamette gerekli tedbirleri almak ve aldığı karar ve tedbirleri aylık raporlar halinde Müsteşarlığa bildirmek zorunda olduğu, Bakanın yukarıdaki tedbirleri talep hakkı saklı kalmak kaydıyla gerektiği takdirde Yönetim Kurulu veya Denetim Kurulu üyelerini kısmen veya tamamen görevden alarak veya yönetim ve denetim kurulu üye sayısının arttırılarak bu kurullara üye atamaya, kanuni karşılık yükümlülüklerini cezai faizlerini kaldırmak suretiyle ertelemek veya düşürmek de dahil olmak üzere bünyesinin takviyesi için gerekli tedbirleri almaya yetkili olduğu,

2- Bakanın yukarıdaki tedbirlere rağmen mali bünyesi güçlendirilmeyen bankalar hakkında 68. madde hükümlerinin uygulanmasını talep edebileceği, bu bankalardan

sermayesinin tamamı genel ve katma bütçeli dairelere veya kamu iktisadi teşebbüslerine ait olanların devir veya birleştirilmesine, bununla ilgili usul ve esasları tespiti Bakanın yetkili olduğu hükme bağlanmış, anılan maddenin 2. fıkrası ile BanK.'ın 512 sayılı KHK ile değişik 68/1. fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına karşın mali bünyesinin güçlendirilmesine olanak görülmeyen bir bankanın mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılacağı öngörülmüştür.

III.Sonuç

İncelediğimiz uyuşmazlık Türkiye İthalat ve İhracat Bankası Anonim Şirketinin bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılmasına ilişkin 23.4.1994 gün ve 94/5485 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bankanın yönetim ve denetiminin geçici olarak başka bir bankaya devredilmesine ilişkin 26.4.1994 günlü ve 31973 sayılı işlemin iptalinin istenmesiyle meydana gelmiştir.

Uyuşmazlığın meydana geldiği dönemde 512 sayılı KHK Anayasa Mahkemesinin 23.12.1993 gün ve 21797 sayılı RG'de yayımlanan 25.11.1993 gün ve 1993/48 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Ancak, iptal kararı nedeniyle meydana gelecek olan hukuksal boşluğun kamuya zarar vermemesi amacıyla, Anayasanın 153. maddesi gereğince mahkeme kararının RG'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Bundan beklenen, kanun koyucunun bu süre içerisinde o alanı yeni bir kanunla düzenlemesidir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi kararının RG'de yayımlandığı ve fakat karar gereği henüz yürürlüğe girmediği dönemde idarece gerçekleştirilen işlemlerin yargısal denetimi mevcut hukuksal düzenlemelere göre yapılması gerekmektedir.

Yukarıdaki hukuki düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, mali bünyesinin ciddi biçimde zayıflamakta olduğu saptanan banka hakkında BanK.'ın 64. maddesine göre, bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi için bazı önlemler alınacak, bunun yeterli olmaması halinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması gündeme gelebilecektir. Olayda bu hükümler dikkate alınarak, bankanın bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması işleminden önce bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi için idarece bazı önlemler alınması yoluna gidildiği, istenen sonucun meydana gelmemesinden dolayı bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırıldığı ve yönetim ve denetiminin geçici olarak bir başka bankaya devredildiği anlaşılmaktadır.

İncelemekte olduğumuz olayda, bankanın mevduat kabul etme ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılması aşamasına gelmeden önceki durumunun

incelenmesi -tezimizde tespit etmeye çalıştığımız sorunların ve çözüm önerilerinin tespiti için- gerekmektedir.

Buna göre, gerek dava dosyası gerekse idarece gönderilen işlem dosyasındaki belgelerin incelenmesinden; Türkiye İthalat ve İhracat Bankasının, 50 milyar lira olan banka sermayesinin tamamına yakın bir kısmına hakim olan ...'in içinde bulunduğu mali sorunlar nedeniyle sahip olduğu payları 11.2.1990 tarihinde ... Grubuna devrettiği, sermayenin %48,9 payına sahip olan Eliyeşil grubu ile %50,4 payına sahip olan Karamehmet Grubu arasında anlaşmazlıklar çıktığı, bunun sonucunda, pay devrinden önceki dönemde banka mali bünyesinde görülen sorunun giderek büyüdüğü, bankada sevk ve idareyi gerçekleştirecek olan yönetimin bulunmadığı, uzun ve kısa vadeli borçların giderek vadesize dönüştüğü, mevduatın düştüğü, vadesi gelen borçların diğer bankalardan ve İnterbanktan sağlanan fonlar yoluyla kapatıldığı, kaynak maliyetinin arttığı, bunun da kar ve zarar dengesini olumsuz yönde etkilediği ve olumsuz gelişmelerin artarak devam etmesi nedeniyle BanK.'ın 64/1. fıkrasındaki koşulların gerçekleştiği sonucuna varılarak ilgili Bakanlık onayı ile anılan madde kapsamına alınan ve hissedarlar arası anlaşmazlıktan ötürü yönetim kurulunun kendisinden beklenen işlevlerini yerine getirecek durumda olmadığından Kanununun 63. maddesi uyarınca yönetim kurulu üyeliğine ve denetçiliğine idarece atama yapılan Bankanın Bakanlar Kurulunun kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırıldığı ve yönetim ve denetiminin geçici olarak başka bir bankaya devredildiği anlaşılmaktadır.

Davacılar, bankanın, BanK.'ın 64. maddesi kapsamına alındığı 2.4.1991 tarihinden, dava konusu edilerek iptali istenen işlemin tesis edildiği 23.4.1994 tarihine kadar geçen süre içinde, 64. maddenin tam olarak uygulanmadığını, mali bünyedeki sorunların giderilmesi için Bakana tanınan yetkilerin kullanılmadığını, uygun süre verilerek başvuru önlemlerinin sonucunun alınmadığını öne sürerek dava konusu işlemin sebep unsuru olan "64. maddenin uygulanmasına rağmen mali bünyenin güçlendirilmesinin mümkün olmaması" halinin sabit olmadığını, Banka hakkında hafif önlemler yerine en ağır önlem niteliğinde olanının uygulandığını, kararın kamu yararı gözetilmeden alındığını bu bakımdan işlemin kanuna aykırı olduğunu iddia ederek iptalini istemektedir.

İdarenin bu konudaki görüşünde ise, bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi amacıyla, idarece gönderilen 13.3.1992 tarihli yazıyla döviz tevdiat hesaplarına uygulanan faiz oranlarının sistem ortalamasının üzerinde olduğu için

uyarıldığı; ayrıca, bankanın 2.4.1991 tarihinde 64. madde kapsamına alınmış olmasına karşın mali bünyedeki sorunun giderilemediği, aksine zayıflamanın devam ettiği belirtilerek;

- a) Banka sermayesinin acilen asgari 177 milyar lira arttırılması, bu çerçevede sağlanacak nakit girişi ile, bankalara ve kredi değerliliği yüksek firmalara emniyet ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde kredi kullandırılması,
- b) Yabancı para mevduatına, sistemin üzerinde faiz verilmesi politikasından vazgeçmesi,
- c) Repo işlemlerinin ilgili nazım hesaplarda izlenmesi, gayrinakti risk altına girerken temkinli davranılması,
- d) Kredilerin donuklaşma durumunun yakından izlenmesi, takipteki krediler için karşılık ayrılması,
- e) Yeni iştirak ve gayrimenkul edinilmemesi, bunların bir kısmının peşin, nakit girişi sağlayacak şekilde satılması hususlarının 26.11.1993 gün ve 135063 sayılı yazıyla bankaya iletildiği, ancak, özellikle sermayenin arttırılması için yapılan uyarıya uyulmadığı belirlenmiştir.

Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu Başkanlığı tarafından yapılan incelemeler sonucunda ise, likidite sıkışıklığı nedeniyle zor anlar yaşayan bankanın zarar rakımının 14.4.1994 tarihinde 2.162.275 milyon TL'ye ulaştığı belirlenmiş ve bu zararın, banka kaynakları ile karşılanmasının güç olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda açıklanan mahkeme kararı çalışmamızda üzerinde durduğumuz bankacılık sorunları ve BDDK'nın bu konuda yapabilecekleri ile ilgilidir. Dava konusu uyuşmazlığın meydana geldiği dönemde BDDK'nın günümüzde sahip olduğu bu yetkilerine, ilgili bakanlık ve Bakanlar Kurulu sahipti. Günümüzde olduğu gibi bir bankaya hangi hallerde el konulacağı bu kararda açıkça ifade edilmektedir. Olaydaki banka, bankacılık faaliyetlerini yürütemez duruma geldiği için görevine son verilmiştir. Alınan karar dikkatlice incelendiğinde hukuka uygun olduğu görülmektedir. Çünkü, ilgili banka mali zorluklar yaşamakta buna rağmen yüksek faiz verme uygulamasına devam etmekte ve uyarıları da dikkate almamıştır. Bankanın mali bünyesini güçlendirici bazı önlemler alma yoluna gidilmiş fakat bu da sonuç vermeyince Bakanlar Kurulu tarafından bankaya el konulmuştur. Dolayısıyla, mali bünyesinin ciddi biçimde zayıfladığı, alınabilecek önlemlerle mali bünyesinin

güçlendirilmesine olanak görülmediği anlaşılan bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat izninin kaldırılmasında mevzuata aykırılık yoktur.¹⁷²

4389 sayılı Kanun ile yukarıdaki yetkiler BDDK'ya devredilmiştir. BDDK bu yetkilerini kullanırken siyasi sorunlarla karşılaşabilir. Siyasi güçlerin mali piyasalara özellikle özerk bir kurum olan BDDK'ya müdahale etmesi halinde bu bir sorun olarak karşımıza çıkacaktır. BDDK, bir bankanın gereken tüm hukuki yolların denenmesine rağmen faaliyetlerine devam edemeyeceğine karar vermesi halinde bu bankayı Fona devredebilir. Ancak, mali piyasanın zarar görmemesi için bu yola gidilmemesi daha uygun olacaktır. Eğer böyle bir yol denenecek ise, bu siyasi güçlerin talebi ile yapılmamalıdır. Veya siyasi güçler bir bankaya el konulmasına engel olmaya çalışmamalıdır. Böyle bir olay hem piyasaya hem de BDDK'nın özerkliğine zarar verebilir.

4.1.1.2. TMSF'ye intikal eden bankanın ortaklarının sorumluluğu

Dava konusu

Dava, TMSF'ye devredilen bir bankanın yönetimini ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, meydana gelmiş olan banka zararlarından dolayı hangi miktarda sorumlu oldukları ile ilgilidir.

Danıştay kararının özeti

Danıştay 10. Dairesi verdiği karar ile TMSF'ye intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların 4389 sayılı Kanunun 15/7-b maddesi kapsamındaki sorumluluğunun, meydana gelen zararları karşılamak amacıyla konulmuş olmasından dolayı banka ortaklarının hisse oranıyla veya kullandıkları kredi miktarıyla sınırlı olmadığı aksine meydana gelen zararlar oranında olduğunu ifade etmiştir.¹⁷³

Karar incelemesi

I.Danıştay kararında benimsenen çözüm

Danıştay; bankanın hakim ortakları tarafından, bankanın kaynaklarının bankadan kredi alma yoluyla kullanıldığını ve bu şekilde bankaya büyük maddi zarar verildiğini tespit etmiştir. Meydana gelen bu zararı karşılamak için alınan kredinin

¹⁷² Battal, a.g.e., ss.144-145.

¹⁷³ Danıştay 10. Dairesinin 19.11.2003 tarih, 2003/3612 esas ve 2003/4488 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

tahsilinin yeterli olmadığını ve 4389 sayılı Kanunun 15/7-b bendinin hükmüne göre yapılacak olan tahsilatın bankaya verilen zarar oranında olması gerektiğine karar vermiştir.

Danıştay 10. Dairesinin 2003 yılında vermiş olduğu bu karar 4389 sayılı BanK. dikkate alınarak sonuçlandırılmıştır. Mahkeme kararını verirken 4389 sayılı BanK.'ın 14 ve 15. maddelerini dikkate almıştır.

II.Bankacılık mevzuatındaki durum

Bankacılık mevzuatında, bu uyuşmazlık ile ilgili hükümler 4389 sayılı Kanunun 15/7-b bendinde yer almaktadır. Bu bende göre, “Hisseleri kısmen veya tamamen Fona intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklarının veya yöneticilerinin, yönetim kurulu, kredi komiteleri, şubeler, diğer yetkili ve görevliler aracılığıyla veya sair suretlerle banka kaynaklarını ve varlıklarını doğrudan veya üçüncü kişilere rehnetmek, teminat göstermek, ekonomik gücü olmayan kişilere kredi vermek, karşılığında kredi temin etmek amacıyla kredi kullandırmak, yurt içi veya yurt dışı banka ve malî kuruluşlar nezdinde depo veya sair adlarla hesap açtırmak veya bu hesapları teminat göstermek ve sair şekillerde kullanmak suretiyle veya başkaca dolanlı işlemlerle edindikleri veya bu suretle üçüncü kişilere edindirdikleri para, mal, her türlü hak ve alacakların temininde kullanılan banka kaynakları ve varlıkları nedeniyle doğan alacak Fon alacağı sayılır. Bu alacaklar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Fon, bu para, mal, her türlü hak ve alacaklara ihtiyati haciz koymaya, muhafaza altına almaya ve bunlardan değeri Fon tarafından belirlenemeyenleri 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 72. maddesine göre kurulan takdir komisyonlarının Fon tarafından belirlenecek kurum ve kuruluşlarca hazırlanacak raporları da dikkate alarak tespit edeceği değeri üzerinden, alacağına ve/veya bu bankaların Fon tarafından devralınan zararlarına mahsuben devralmaya yetkilidir. Bu alacaklara zararın ve/veya alacağın doğmasına sebebiyet veren haksız işlemin yapıldığı tarihten itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51. maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı uygulanır” denilmektedir.

III.Sonuç

Kararın incelenmesinden, BDDK'nın 30.11.2001 tarih ve 538 sayılı kararıyla, mali bünyesindeki olumsuzlukların giderilmesini teminen alınması istenen tedbirleri almayan, kaynaklarını bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye

düşürecek şekilde ortaklarının oluşturduğu sermaye grubuna aktaran, zararı öz kaynaklarını aşarak yabancı kaynaklara sirayet eden ve mali bünyesindeki sorunlar sonucu bu haliyle faaliyetlerini sürdürmesi mevduat sahiplerinin haklarını ve mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüren bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetiminin 4389 sayılı Kanununun 14. maddesinin 3. ve 4. fıkralarına dayanılarak TMSF'ye devredildiği, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından düzenlenen Devir Bilançosu Hakkında Raporda, bankanın devir tarihi itibarıyla zararının 1.306 trilyon olduğu ve zarar rakamının en önemli kaynağının banka tarafından özellikle off shore şirketler üzerinden ve doğrudan hakim ortaklara¹⁷⁴ kullandırılan krediler ile diğer sorunlu krediler olduğu anlaşılmaktadır.¹⁷⁵

TMSF'nin hazırladığı devir raporuna göre, bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ve kendi lehlerine kullandıkları tespit edilen banka kaynaklarını iade ve tazmin talebine rağmen ödemeyen; Kağıt Sanayi A.Ş., Seniteri ve Turizm A.Ş., Seramik ve İnşaat Malzemeleri Pazarlama ve Ticaret A.Ş., İnşaat Ticaret Sanayi A.Ş. ve Seramik ve Gıda A.Ş.'den 792 trilyon liranın tahsili için ödemeye çağrı mektubu düzenlenerek bu şirketlere gönderilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Bu alacak, 4389 sayılı Kanununun 15/7-b maddesinde düzenlenmiş bulunan; hisseleri kısmen veya tamamen Fona intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına ve birlikte elinde bulunduran ortaklarının, banka kaynaklarını maddede belirtilen ve sair şekillerde kullanmak suretiyle veya başkaca dolanlı işlemlerle edindikleri veya bu suretle üçüncü kişilere edindirdikleri para, mal, hertürlü hak ve alacakların temininde kullanılan banka kaynakları ve varlıkları sebebiyle doğmuş bir alacaktır. Böyle bir alacak için, ortakların kullandıkları kredi miktarına ve hisse oranlarına bakılmaksızın müteselsilen sorumlu tutulmaları hukuka uygundur.

Dava, TMSF'ye devredilen bankanın eski ortağı olan davacının, banka kaynaklarını kendi lehine kullanarak zarara uğrattığının saptandığından bahisle oluşturduğu ileri sürülen 792 trilyon liralık borcun tahsili amacıyla davacıya gönderilen ödemeye çağrı mektubunun iptali amacıyla açılmıştır. İstanbul 2. İdare Mahkemesince, 4389 sayılı Kanununun 15/3 ve 15/7-b maddeleri belirtilerek, 4389 sayılı Kanunda ve 6183 sayılı Kanunda, Fon kalacaklarının tamamının bankanın

¹⁷⁴ Oy, a.g.e., s.127.

¹⁷⁵ Battal, a.g.e., s.109.

herhangi bir ortağından müteselsil sorumluluk esasına göre tahsil edileceğine dair bir hükme yer verilmediği, banka ortaklarından birisinin bankanın kaynaklarını ve paralarını kendi lehine kullandığının tespit edilmesi halinde, bu Fon alacağının tamamının yalnızca krediyi kullanan ortak veya ortaklardan mı, yoksa krediyi kullansın veya kullanmasın tüm hakim ortaklardan müteselsil sorumluluk esasına göre mi ve hakim ortakların bankadaki hisse oranı göz önüne alınarak sınırlı sorumluluk esasına göre mi tahsil yoluna gidileceği konusunda kanuni bir boşluk bulunduğu, bu kanuni boşluk karşısında, fon alacağının hem kendi lehinde kredi kullanan ortaktan kredi miktarıyla sınırlı olarak, hem de diğer hakim ortaklardan hisse oranlarıyla sınırlı olarak tahsili yoluna başvurulmasının hukuka ve hakkaniyete uygun düşeceği sonucuna varılmıştır.

Fona intikal eden bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların veya yöneticilerin sorumluluğunu hisse oranıyla sınırlı kabul etmek kanun koyucunun bu şekilde oluşan zararın tamamının buna sebebiyet veren ilgililerden tamamen tahsilini sağlama amacına aykırıdır. Çünkü; 4389 sayılı Kanunun 15/7-b bendi ile ulaşılmak istenen hedef meydana getirilen zararın tamamının tahsil edilmesidir. Mahkeme verdiği karar ile meydana getirilen zararın karşılanmasında, ortakların hisse oranıyla veya kullandıkları kredi miktarıyla değil; bankanın uğradığı zarara orantılı olacak şekilde sorumlu olduklarına karar vermiştir. Dolayısıyla, buradaki sorumluluk müteselsilen ve sınırsız sorumluluk halidir.

Olayda, davacının banka kaynaklarını kendi lehine kullanarak zarara uğrattığı saptanmıştır. Denetim ile ilgili sorunlardan birisi de banka kaynaklarının usulsüz dağıtımıdır.¹⁷⁶ Bu mahkeme kararında da görüldüğü üzere; bankanın hakim ortakları banka kaynaklarını kendi menfaatlerine olacak şekilde kullanmışlardır. Bu şekilde bankanın mali yapısında geri dönmeyen kredilerin yol açtığı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu tip usulsüzlüklerin engellenebilmesi için bankaya hakim olan ortakların banka kaynaklarını kullanmalarına sınırlamalar getirmek gerekir kanısındayız. Bankanın kredi verme işlemleri ile yetkili olan kurulları kredileri verirken daha dikkatli olmalı gelecekte tahsilat sorunlarının yaşanmaması için verilen kredileri karşılayabilecek teminatları almaları gerekmektedir.

¹⁷⁶ Oy, a.g.e., ss.143-144.

4389 sayılı BanK. 9/1-c bendine göre, kredi açma yetkisi yönetim kuruluna aittir. Yönetim kurulu bu yetkisini Kurulca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kredi komitesine veya genel müdürlüğe devredebilir. Kredi komitesinin oluşumu ile çalışma ve karar alma esasları Kurulca belirlenir. Eğer, kredi kurulları hukuka aykırı davranırlarsa bu kurulların da denetiminin yapılıp gereken önlemlerin alınması gerekir.

4.1.1.3. Bankanın mevduat toplama izninin kaldırılması

Dava konusu

Dava, mali sorunlar yaşayan bankanın, Sümerbank ile birleştirilmesi kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması kararının hukuka uygun olup olmadığı ile ilgilidir.

Danıştay kararının özeti

Danıştay, mali sorunlar yaşayan bir bankanın, diğer bir banka ile birleştirilmesi kararını ayrıca birleştirilen bu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama izninin kaldırılmasına ilişkin BDDK kararını hukuka uygun bulmuştur.¹⁷⁷

Karar incelemesi

I.Danıştay kararında benimsenen çözüm

Danıştay 10. Dairesi, dava konusu uyuşmazlık hakkında kararını verirken 4389 sayılı BanK.'ın 1., 14/1., 14/2., 14/5. maddeleri ile 4491 sayılı Kanunun geçici 2. maddesini dikkate almıştır. Ayrıca, denetimler sonucu elde edilen mali bünye raporları da kararın verilmesinde etkili olmuştur.

II.Bankacılık mevzuatındaki durum

Bankacılık mevzuatında, bu uyuşmazlık ile ilgili hükümler 4389 sayılı Kanunun 1., 14/1., 14/2., 14/3. fıkraları ile 4491 sayılı Kanunun geçici 2. maddesinde yer almaktadır.

Kanunun 1. maddesinde, “Bu Kanunun amacı, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, malî piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın

¹⁷⁷ Danıştay 10. Dairesinin 27.10.2003 tarih, 2001/2568 esas ve 2003/4140 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemektir,” denilmektedir.

Kanunun 14/1 fıkrasına göre; denetlemeler sonucunda bu Kanuna ve bu Kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tespit olunması halinde Kurum, sorumluları hakkında yapılacak cezai işlem saklı olmak üzere, vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. Banka, verilen süreler içinde Kurumca istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri Kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerin tekerrürü halinde Kurul, işlemlerin mahiyet ve önemine göre; yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak, bankanın faaliyetlerini, faaliyet türleri itibariyle tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şubelerini veya muhabirlerle ilişkilerini kapsayacak şekilde kısıtlamak, bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz oranına kadar karşılığa tabi tutmak dahil olmak üzere, bankanın emin bir şekilde çalışmasına ve mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir. Bu maddeye göre Bankalara atanacak yönetim kurulu üyelerinin ücretleri Kurulca tespit olunur ve Kurumdan karşılanır.

Kanunun 14/2. fıkrasında ise; a) Kurum, bir bankanın varlıklarının vade itibariyle taahhütlerini karşılayamadığını veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu veya likiditeye ilişkin düzenlemelere uymadığını tespit ettiği takdirde; bankadan, onaylayacağı bir plan dahilinde bu durumun düzeltilmesini isteyebileceği gibi uygun bir süre vererek;

aa) Uzun vadeli veya duran değerlere yatırım yapılmaması,

ab) İştirakler ve gayrimenkuller gibi duran değerlerin elden çıkarılması da dahil olmak üzere, likiditenin güçlendirilmesi amacıyla, uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.

b) Kurum, bir bankanın özkaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu tespit ettiği takdirde; bankadan, onaylayacağı bir plan dahilinde, sermaye

artırımı veya sermaye benzeri kaynak temin edilmesi suretiyle bu durumun düzeltilmesini isteyebileceği gibi,

ba) Kar dağıtılmaması, yönetim kurulu üyeleri ile genel müdür ve yardımcılarının huzur hakkı, ikramiye, prim, ayni ve nakdi sosyal yardım ya da her ne ad altında olursa olsun verilen ek ödemelerin durdurulması,

bb) Zarar doğurduğu tespit edilen faaliyetlerinin sınırlandırılması veya durdurulması,

bc) Verimi düşük veya verimsiz varlıklarının elden çıkarılması da dahil olmak üzere, özkaynakların güçlendirilmesi amacıyla, uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir, denilmektedir.

Kanunun 14/3 fıkrasına göre de; Kurum, bir bankanın; a) Bu maddenin (2) numaralı fıkrası kapsamında alınması istenen tedbirleri kısmen ya da tamamen almadığını, bu tedbirlerin kısmen veya tamamen alınmış olmasına rağmen mali bünyesinin güçlendirilmesine imkan bulunmadığını ya da mali bünyesinin bu tedbirler alınsa dahi güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış olduğunu, b) Yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediğini, c) Bu madde hükümlerinin uygulanmasında Kurulca belirlenecek değerlendirme esasları çerçevesinde yükümlülüklerinin toplam değerinin varlıklarının toplam değerini aştığını, d) Faaliyetine devamının mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arzettiğini tespit ettiği takdirde, Kurul, en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararlar temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini Fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya yetkilidir.

4491 sayılı Kanunun geçici 2. maddesinde ise, Kurumun faaliyete geçeceği tarihe kadar, Bakanlar Kurulunun 14. maddede belirtilen tedbirleri almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

III.Sonuç

Dava bankanın tüm aktif ve pasifleri ile birlikte TMSF'ye devir kararı ile 4389 sayılı Kanunun 14. maddesi gereğince bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama izninin kaldırılmasına ilişkin BDDK kararının iptali istemiyle açılmıştır. BDDK, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması yolundaki takdir yetkisini, Kanunun öngördüğü sınırlar içinde

kalmak suretiyle hukuka uygun bir şekilde ve ölçüde kamu yararı için kullandığını ileri sürmüştür.

TMSF ise, mali bünyesi Bankalar Kanunu'nun 14/2. maddesinde belirtilen tedbirler alınsa bile güçlendirilemeyecek olan bankanın kamuya daha fazla zarar vermemesi amacıyla diğer dört bankayla birleştirilmesine karar verildiğini belirtmiştir.

Kararın incelenmesinden, mali yapısı bozulan bankanın 7.2.1995 tarihinde mülga 3182 sayılı Bankalar Kanununun 64. maddesi kapsamında takibe alındığı, Bankalar Yeminli Murakıplarınca yapılan denetimde banka tarafından belirtilen denetimde dönem kârının aslında 5,7 trilyon lira zarar olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

8.12.1995 tarihli raporda, sermaye yeterliliğinin %8.03 olarak beyan edilmesine karşın gerçekte (-) %6 olduğu yapılan denetimlerle anlaşılmıştır.

Yapılan bir diğer denetimde, zarar kalemlerinin banka öz kaynaklarının 7,4 katına ulaştığı, kredilerin %83'ünün banka sermayesine hakim gruplara kullanılan kredilerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

1998 yılındaki denetim raporuna göre; bankanın zararlarının, bankanın öz kaynaklarının 10.3 katına ulaşmasından dolayı TMSF'ye devredilmesi gerektiği belirtilmiştir.

30.05.1998 tarihli raporda ise; banka hakkında 4389 sayılı BanK.'ın 14/3. maddesinde sayılan tedbirlerin uygulanmasının sonuç vermeyeceği, bankanın sistem içinde kalmasının tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatleri ile mali sistemin güven ve istikrarı açısından tehlike arz ettiği görüşü bildirilmiştir.

31.7.1999 tarihli raporda, birikmiş zararın 435 trilyon lira olduğu ve banka ortaklarınca ve üst yönetimce zarar kalemlerinin azaltılması için herhangi bir çaba gösterilmediği ifade edilmiştir.

13.12.1999 tarihli mali bünye raporunda, sermaye yeterliliğinin (-) %95.4 olduğu, zarar kalemleri toplamının öz kaynakların 13.4 katına çıktığı ve bu haliyle bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesine imkan bulunmadığı, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremeyeceği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalardan, bankanın iç denetiminde bir sorun olduğu, kredi komisyonlarının takdir yetkisini kötüye kullanmış olabilecekleri anlaşılmaktadır. Bundan dolayı, bankanın faaliyetinin devamının tasarruf sahiplerinin haklarını korumasını imkansız hale getireceğinin, mali sistemin güven ve istikrarını

bozacağıının anlaşılması karşısında kanunun verdiği yetkinin kullanılması hukuka uygundur.

Bu karar ile anlaşılmaktadır ki, BDDK, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması yolundaki takdir yetkisini, yasanın öngördüğü sınırlar içinde kalmak suretiyle hukuka uygun bir şekilde ve ölçüde kamu yararı için kullanmıştır. Mali bünyesi BanK.'ın 14/2. maddesinde belirtilen tedbirler alınsa bile güçlendirilemeyecek olan ilgili bankanın kamuya daha fazla zarar vermemesi amacıyla diğer dört bankayla birleştirilmesine karar verilmiştir. BDDK, bu kararı alırken keyfi davranmamış gereken uyarıları yapmış bankanın bu şekilde faaliyetlerine devam edemeyeceği ilgili raporlarla da anlaşılınca TMSF'ye devrine karar verilmiştir. Devir kararı denetim raporları incelendiğinde hukuka uygun olduğu anlaşılmaktadır.

Bu olaydaki asıl problem, yapılan denetimlerin sorunlu olmasıdır. Bankanın iç denetim organları ile Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yapılan denetimler arasında farklar vardır. Bu durum hukuka aykırıdır.

Bir diğer sorun ise, 1995 yılında başlayan ve bilinen bir sorunun 2000'li yıllara kadar getirilmesi ve çözümde gecikilmesidir. 4491 sayılı Kanunun geçici 2. maddesine göre "Kurumun faaliyete geçeceği tarihe kadar, Bakanlar Kurulunun 14. maddede belirtilen tedbirleri almaya yetkili olması" bize meydana gelen bu gecikmenin sebebinin mali yapıya siyasi gücün karışmasından kaynaklandığı izlenimini vermektedir.

4.1.1.4. Denetim görevinin zamanında yerine getirilmemesi

Dava konusu

Dava, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan bankanın, zamanında denetlenmemesinden dolayı meydana gelen zararlardan dolayı idarenin kusurlu olup olmadığı ve bundan dolayı tazminata hükmedilip hükmedilemeyeceği ile ilgilidir.

Danıştay kararının özeti

Danıştay, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan banka üzerinde denetim görevini zamanında yerine getirmeyen, gerekli önlemleri almayan idarenin hizmeti kusurlu işlettiğinden dolayı zararı karşılmasına; ancak, olayda faaliyeti durdurulan banka hakkında iflas davası açılmasına rağmen henüz tasfiye sonuçlanmamış ve davacının gerçek zararı miktar olarak ortaya çıkmamış

olduğundan maddi tazminata hükmedilemeyeceği olayda manevi tazminat ödenmesi gereken koşulların oluşmadığına karar vermiştir.¹⁷⁸

Karar incelemesi

I.Bankacılık mevzuatındaki durum

Mahkeme kararı 1997 yılına ait olduğu için davada uygulanan hüküm 3182 sayılı Bankalar Kanununun 512 sayılı KHK ile değişik 64. maddesidir. Bu maddeye göre; 1-Denetlemeler sonucunda bir bankanın mali bünyesinin ciddi bir şekilde zayıflamakta olduğunun tespit edilmesi halinde, Bakan'ın uygun bir süre vererek, yönetim kurulundan;

- a)Sermayenin arttırılmasını veya sermayenin ödenmeyen kısmının tahsilini,
- b)Kâr dağıtılmamasını, tahsilinde tehlike görülen alacaklar için karşılık ayrılmasını,
- c)Bir kısım şubelerin kapatılması, yeni personel veya benzeri şekilde masrafin kısılmasını,
- d)İştirak veya sabit değerin kısmen veya tamamen elden çıkarılmasını,
- e)Risk doğurucu işlemlerden kaçınılmasını, kredilerin sınırlanmasını veya durdurulması,verimsiz veya donuk kredilerin tahsiliyle ilgili önlemlerin arttırılmasını,
- f)Mevzuata aykırı işlemleri ile banka mali bünyesini zayıflattığı tespit edilen personelin bankayı temsil yetkilerinin kaldırılmasını,
- g)Genel Kurulun toplantıya çağrılmasını,
- h)Mali bünyesinin güçlendirilmesi için gerekli görülecek diğer tedbirlerin alınmasını isteyebileceği,

Yönetim Kurullarının bu istikamette gerekli tedbirleri almak ve aldığı karar ve tedbirleri aylık raporlar halinde Müsteşarlığa bildirmek zorunda olduğu, Bakan'ın yukarıdaki tedbirleri talep hakkı saklı kalmak kaydıyla gerektiği takdirde Yönetim Kurulu veya Denetim Kurulu üyelerini kısmen veya tamamen görevden alarak veya yönetim ve denetim kurulu üye sayısını arttırarak bu kurullara üye atamaya, kanuni karşılık yükümlülüklerini cezai faizlerini kaldırmak suretiyle ertelemek veya düşürmek de dahil olmak üzere bünyesinin takviyesi için gerekli tedbirleri almaya yetkili olduğu belirtilmektedir.

¹⁷⁸ Danıştay 10. Dairesinin 04.12.1997 tarih, 1994/3467 esas ve 1997/5311 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

2-Bakan'ın yukarıdaki tedbirlere rağmen mali bünyesi güçlendirilmeyen bankalar hakkında 68. madde hükümlerinin uygulanmasını talep edebileceği, bu bankalardan sermayesinin tamamı genel ve katma bütçeli dairelere veya kamu iktisadi teşebbüslerine ait olanların devir veya birleştirilmesine, bu maddenin uygulanmasına karşın mali bünyesinin güçlendirilmesine olanak görülmeyen bir bankanın mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılacağı, Bakanlığın, hakkında 2. fıkra hükmü uygulanan bir bankanın yönetimi ve denetimini TMSF'ye veya bir bankaya geçici olarak devredebileceği hükme bağlanmıştır.

II.Sonuç

Olayda, devlet tarafından el konulan bankada tasarruf mevduatı bulunan davacı; idarenin banka üzerinde gereken gözetim ve denetim görevini¹⁷⁹ yerine getirmediğini bu nedenle zarara uğradığını iddia etmiş zararının karşılanmasını talep etmiştir.

Kanun idareye; mali bünyesinin ciddi biçimde zayıflamakta olduğu saptanan banka hakkında önce, mali bünyenin güçlendirilmesi için bazı önlemlerin alınması, bu önlemlere rağmen mali bünyenin güçlendirilmesinin mümkün olmaması halinde daha sonra bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması yetkisini verdiği gibi, bankacılık işlemleri yapma iznini kaldırabilme yetkisini de vermektedir. Dava konusu olayda davacının mevduatının bulunduğu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması işleminden önce, bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi için bazı önlemler alınması yoluna gidildiği, bunun mümkün olmadığının anlaşılması nedeniyle de bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırıldığı ve yönetim ve denetiminin geçici olarak İş Bankası'na devredildiği anlaşılmaktadır. Davalı idarenin tazmin sorumluluğunun saptanabilmesi için bankanın, mevduat kabul etme ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılması aşamasına gelmeden önceki durumun ve davalı idarece banka üzerindeki denetim ve gözetim görevinin yerine getirilmesinde kusurlu davranılıp davranılmadığının incelenmesi gerekir.

İncelemede, bankanın özellikle 1994 yılı başından itibaren diğer bankalara olan kanuni karşılık yükümlülüklerini yerine getiremediği, kredileri kullanan firmalara ilişkin sağlıklı bilgi edinilemediği ve kredilerinin teminatsız olarak

¹⁷⁹ Özay, (1992), a.g.e., ss.167-170.

kullandırıldığı, ayrıca bankanın taahhütlerini yerine getirmekte zorlandığının tespiti üzerine, idarece bankanın 3182 sayılı Kanununun 64. maddesi kapsamına alındığı ve mali bünyesinin güçlendirilmesi için çalışıldığı ancak buna rağmen borçlarını ödeyemediği anlaşılmaktadır.

Bankanın vadesi gelmiş borçlarını ödeme gücünden önemli ölçüde yoksun olduğu, mevduat müşterilerinin mevduatlarını geri alma taleplerinin de zamanında ve tam olarak yerine getirilmediği, mevduat müşterilerinin bu taleplerinin son günlerde arttığı, Dışbank'tan sağlanan fonların önemli tutarlara ulaştığı, kredilerde dikkate alınacak bir tahsilat olmadığı belirtilmiştir. Bankanın mevcut mali bünyesi ile taahhütlerini karşılayamadığının anlaşılması, Bankalar Kanununun 64. maddesine göre alınabilecek tedbirler ile de mali bünyesinin güçlendirilmesine olanak görülmemesinden dolayı Bakanlar Kurulu kararıyla bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır.

Meydana gelen zarardan dolayı idarenin sorumlu tutulup tutulmayacağı ile ilgili olarak Anayasanın 125. maddesinde, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu belirtilmektedir. Kamu idareleri yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmekle yükümlüdürler. İdarenin bu yükümlülüğünü hiç veya gereği gibi yerine getirmeyerek hizmetin kötü ve geç işlenmesi ve bu yüzden bir zarara neden olunması halinde zararı ödemekle yükümlüdür.

Kanun, Bakanlar Kuruluna¹⁸⁰ mali bünyesinin ciddi biçimde zayıflamakta olduğu saptanan banka hakkında önce, mali bünyenin güçlendirilmesi için bazı önlemlerin alınması, bu önlemlere rağmen mali bünyenin güçlendirilmesinin mümkün olmaması halinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması yetkisini vermektedir. Dava konusu olayda davacının mevduatının bulunduğu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması işleminden önce, bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi için bazı önlemler alınması yoluna gidildiği, bunun mümkün olmadığı anlaşılması nedeniyle de bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulunun sorumluluğunun saptanabilmesi için bankanın, mevduat kabul etme ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılması aşamasına gelmeden önceki durumun ve davalı idarece banka üzerindeki denetim ve gözetim

¹⁸⁰ 4389 sayılı Kanun ile birlikte bu yetki BDDK'ya devredilmiştir.

görevinin yerine getirilmesinde kusurlu davranılıp davranılmadığının incelenmesi gerekir. Ancak, Bakanlar Kurulunun yerine getirdiği kamu hizmetini kötü veya geç işletmesi veya hiç işletmemesi karşısında meydana gelen zararın, zarara uğrayan kişilere ödenebilecek olması geniş yorum olacaktır.¹⁸¹ Çünkü, ödenecek olan tazminat devlet hazinesinden ödenecektir. Eğer Bakanlar Kurulu üyelerinin kasti veya şahsi kusurları var ise bu durumda karşılanan zararlar Bakanlar Kurulu üyelerinden rücu edilebilmelidir.

Yapılan bu karar incelemesinde görüldüğü üzere denetim görevinin zamanında yapılmaması birçok soruna özellikle de maddi kayıplara neden olmakta ülke ekonomisine zarar vermektedir.¹⁸² Dolayısıyla denetimlerin zamanında yapılmaması önlemlerin de geç alınması sonucunu doğurmaktadır. Bundan dolayı gereken denetimlerin mutlaka yerinde ve zamanında uzman kişiler tarafından yapılması gerekmektedir.

4.1.1.5. Mali sorunları olan bankaya geçici yönetim kurulu atanması

Dava konusu

Dava, mali bünyesi zayıflayan bankalara geçici yönetim kurulunun atanıp atanamayacağı ve atanacak ise hangi şartların varlığına ihtiyaç duyulduğu ile alakalıdır.

Danıştay kararının özeti

Danıştay kararında, Maliye Bakanlığının, 7129 Sayılı BanK.'ın 28 sayılı KHK ile değişik 60. maddesi hükmüyle tanınan yetkisini kullanmak suretiyle, mali bünyesi ciddi biçimde zayıflayan, verilen süreye rağmen durumunu düzeltmeyen bankaya geçici yönetim kurulu atamasında isabetsizlik bulunmadığı ifade edilmektedir.¹⁸³

Karar incelemesi

I.Danıştay kararında benimsenen çözüm

Danıştay, mali bünyesi ciddi biçimde zayıflayan, verilen süreye rağmen durumunu düzeltmeyen bankaya geçici yönetim kurulu atanmasını hukuka uygun bulmuş ve bu kararı verirken; 7129 sayılı BanK.'ın 28 sayılı KHK ile değişik 60/1. ve 2. fıkraları ile aynı Kanunun 80. maddesini kullanmıştır.

¹⁸¹ Yıldızhan Yayla. (1990). *İdare Hukuku*. Filiz Kitap Evi, İstanbul, ss.149-150.

¹⁸² Ali Pash. (2003). *Bilgi Toplumunda Hukuk*, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Anonim Ortaklıkta Özel Denetçi Tayini*, c.I, İstanbul, s.611.

¹⁸³ Danıştay 10. Dairesinin 20.04.1988 tarih, 1985/632 esas ve 1988/726 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

II. Bankacılık mevzuatındaki durum

Bankacılık mevzuatında, bu uyuşmazlık ile ilgili hükümler, dava konusu işlemin dayanağını oluşturan 7129 sayılı BanK.'ın 28 sayılı KHK ile değişik 60/1. maddesinin "Bankalar Yeminli Murakıplarınca yapılan inceleme sonucunda, bir bankanın yasalara, bankacılık ve muhasebe ilkelerine aykırı işlemleri nedeniyle mali bünyesinin ciddi şekilde zayıflamakta olduğu anlaşıldığından, 80. madde hükmü saklı kalmak kaydıyla, Maliye Bakanlığı uygun bir süre vererek kanuna aykırı durumların düzeltilmesini, bankacılık ve muhasebe ilkelerine uygunluğun sağlanmasını ve mali bünyenin güçlendirilmesini isteyebilir" hükmü ile aynı maddenin 2. fıkrasındaki, "Verilen süre içinde bankaca gerekli önlemlerin kısmen ya da tamamen alınmaması ve Bankalar Yeminli Murakıplarınca yapılan incelemeler sonucunda bankanın mali bünyesinin taahhütlerini karşılayamayacak derecede zayıflamış bulunduğu veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunun saptanması halinde, MB'nin görüşünü alarak geçici bir yönetim kurulu oluşturmaya ve gerekli bütün önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir" hükmüdür.

4389 sayılı Kanununun 14/1-a bendinde de yukarıdaki hükme benzer bir hüküm vardır. Buna göre; "Denetlemeler sonucunda bu Kanuna ve bu Kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tespit olunması halinde Kurum, sorumluları hakkında yapılacak cezai işlem saklı olmak üzere, vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır.¹⁸⁴ Banka, verilen süreler içinde Kurumca istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri Kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerin tekrarı halinde Kurul, işlemlerin mahiyet ve önemine göre; Yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak, yetkisine sahiptir," denilmektedir.

III. Sonuç

Olayda, Maliye Bakanlığı, davacıların ortak oldukları İstanbul Bankasına, 7129 sayılı BanK.'ın 28 sayılı KHK ile değişik 60. maddesini dikkate alarak,

¹⁸⁴ Güzin Pekküçlü. (1995). *Türk Hukuku ve Uygulamasında Banka Yönetim Kurulu Üyelerinin Hukuki Sorumluluğu*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.103.

bankaya geçici yönetim kurulu atanmıştır. Bu işlemin iptali istemiyle açılan dava sonunda, İdare Mahkemesince, 188 sayılı KHK ile BanK.'ın uygulanma görevinin HDTM'ye geçtiğinden bahisle Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile MB husumet mevkiinden çıkarılıp, husumet Başbakanlığa yöneltildikten sonra, dava konusu işlemle İstanbul Bankasına atanan geçici yönetim kurulunun görevinin söz konusu bankanın tüm aktif ve pasifiyle Ziraat Bankasına devri nedeniyle sona erdiği, davanın konusunun kalmadığı gerekçesiyle dava konusu uyuşmazlık hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmiştir.

Davacılar, İdare Mahkemesi kararının yerinde olmadığı iddiasıyla kararın temyizen incelenerek bozulmasını istemişlerdir. İdari işlemler hakkında, hukuka aykırı olduklarından bahisle iptalleri istemiyle açılan idari davalarda, hukuka uygunluk denetiminin, idari işlemlerin tesis edildikleri tarih itibariyle yapılması gerekir. Bir idari işlem, tesis edildiği tarih itibariyle tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılmadığı, geri alınmadığı sürece, bu işleme karşı açılan davanın konusunun ortadan kalktığını kabule olanak bulunmamaktadır. Davacıların hissedar oldukları İstanbul Bankası tüm aktif ve pasifiyle Ziraat Bankasına devredilmiş, dava konusu işlemle atanan geçici yönetim kurulunun görevi bu devir işlemleriyle sona ermişse de; anılan devir işlemi, İstanbul Bankasına geçici yönetim kurulu atanmasına ilişkin dava konusu işlemin tesis edildiği tarih itibariyle tüm sonuçlarıyla ortadan kaldıran bir geri alma işlemi niteliği taşımamaktadır.

Dolayısıyla temyizen incelenen kararda belirtilenin aksine, İstanbul Bankasına geçici yönetim kurulu atanmasına ilişkin işlemin iptali istemine yönelik davanın konusunun, anılan bankanın Ziraat Bankasına devri üzerine ortadan kalktığını kabule olanak olmayıp; dava konusu işlemin, tesis edildiği tarih itibariyle hukuka uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mahkeme kararına göre, davacılar hissedar oldukları İstanbul Bankasının mali bünyesinin ciddi bir şekilde zayıfladığının Bankalar Yeminli Murakıplarınca yapılan incelemeler sonucu saptanması üzerine Maliye Bakanlığının, süre tanıyarak gerekli önlemlerin alınmasını İstanbul Bankasından istediği, aksi halde geçici yönetim kurulu atayacağını söz konusu Bankaya bildirdiği, belirtilen nitelikte tekrarlanan bildirimlere rağmen durumun düzeltilmemesi üzerine de Maliye Bakanlığınca MB'nin görüşü de alınarak söz konusu bankaya geçici yönetim kurulu

atandığı anlaşılmaktadır.¹⁸⁵ Bu haliyle, dava konusu işlemde 7129 sayılı Kanunun 28 sayılı KHK ile değişik 60. maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Yürürlükte olan 4389 sayılı Kanunda da buna benzer bir hüküm vardır. Ancak 4389 sayılı Kanun bu işlemleri yapmaya yetkili olan kurumu BDDK olarak değiştirmiştir.

Yönetim kurulu bankayı yönetme işlevine sahip olan ve banka hakkında önemli kararları alan kurul olmasından dolayı gereken hallerde geçici yönetim kurulunun bankaya atanması yerinde bir karardır. Ancak, bankacılık işlemlerinin yapılması sırasında karşılaşılan bir sorun da bu kurulların görevlerini geç yapmalarındır. BDDK da geçici yönetim kurulunu atarken buna dikkat etmelidir.¹⁸⁶

4.1.1.6. Bankaların aracılık faaliyetlerinin durdurulması

Dava konusu

Bankalar, aracılık faaliyetlerinde bulunabilmek için bazı şartları yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu şartların başında; bankanın sağlıklı bir muhasebe kaydı, yeterli personele ve donanımına sahip olması gelmektedir. Davanın konusu, bu şartların var olup olmadığı ile ilgilidir.

Danıştay kararının özeti

Danıştay 10. Dairesi verdiği kararda; sağlıklı bir muhasebe kaydı olmayan ve yeterli personeli, donanımı ve mekanı bulunmayan davacı bankanın, aracılık faaliyetlerinin durdurulmasında hukuka aykırılık bulunmadığını ifade etmiştir.¹⁸⁷

Karar incelemesi

I.Danıştay kararında benimsenen çözüm

Danıştay, sağlıklı bir muhasebe kaydı olmayan ve yeterli personeli, donanım ve mekanı bulunmayan davacı bankanın, ilgili yönetmeliğinin iptalinde ve aracılık faaliyetlerinin durdurulmasında kanuna aykırılık olmadığı kararını vererek SPK'yı haklı bulmuştur.

Danıştay bu kararı verirken Sermaye Piyasası Kanunu'nun, 32, 45 ve 46. maddeleri ve Borsa Bankerliği Belgesi Verilmesine İlişkin Yönetmeliğin değişik 5. maddesi ve 14. maddesini dikkate almıştır.

¹⁸⁵ Battal, a.g.e., s.153.

¹⁸⁶ Oy, a.g.e., ss.82-84.

¹⁸⁷ Danıştay 10. Dairesinin 22.02.1994 tarih, 1992/2567 esas ve 1994/748 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (27.04.2005).

II.Bankacılık mevzuatındaki durum

Bankacılık mevzuatında, bu konu ile ilgili hükümler 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 32, 45 ve 46. maddelerinde yer almaktadır. Bununla birlikte, 29.6.1982 tarih ve 17739 sayılı Mükerrer RG'de yayımlanan Borsa Bankerliği Belgesi Verilmesine İlişkin Yönetmeliğin değişik 5. maddesi ve 14. maddesi de konumuzu ilgilendirmektedir.

Kanunun, 45. maddesi, yardımcı kuruluşların bu kanundan doğan işlem ve hesaplarının Sermaye Piyasası Kurulu tarafından denetleneceği düzenlemiştir. 46. madde ise; denetleme sonucunda, aracı kurumların kanuna ve işletmenin amaç ve ilkelerine aykırı durum ve işlemleri dolayısıyla mali durumlarının ciddi surette zayıflamakta olduğu tespit olunduğu takdirde, Kurul tarafından uygun süre verilerek yasa ve işletme amaç ve ilkelerine uygunluğunun sağlanması ve mali durumunun güçlendirilmesinin istenebileceği, verilen süre içerisinde, aracı kurum tarafından, gerekli önlemlerin alınmadığı veya mali durumun yüklenimlerini karşılayacak kadar zayıflamış olduğunun saptanması durumunda Kurulun, aracı kurumun borsa bankerliği belgesini geri almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

2499 sayılı Kanunun 32. maddesi uyarınca düzenlenen Borsa Bankerliği Belgesi Verilmesine İlişkin Yönetmeliğin değişik 5. maddesi, Borsa Bankerliği Belgesinin hangi hallerde Kurul tarafından iptal edileceğini düzenlemiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 14. maddesinde ise, bankaların aracılık faaliyetlerinde bulunabilmeleri için Borsa Bankerliği Belgesi almalarına gerek olmadığı, bankaların aracılık faaliyetinde bulunmak için "a", "b", "c", ve "d" bentlerinde sayılan şartları yerine getirdiklerini belgelemek suretiyle Kurula başvurmaları gerektiği düzenlenmiştir. Bu şartlar şunlardır:

a) Genel Müdürlüklerine veya yabancı bankalar için Türkiye'deki yönetim merkezlerine bağlı olarak bünyelerinde, menkul kıymetler konusunda aracılık işlemlerinde bulunmak üzere, ayrı birim oluşturmaları,

b) Bu birim için yeterli mekan, donanım ve personelin sağlanmış, aracılık işlemleriyle ilgili olarak ortaya çıkabilecek rizikolara karşı gerekli önlemlerin alınmış ve sağlıklı bir muhasebe, kayıt ve belge düzeninin kurulmuş olması,

c) Varsa merkez teşkilatı dışında, şubelerinin bulunduğu en az iki ilde, menkul kıymetlerin alım ve satımı konusunda, hizmet vermek üzere yukarıdaki "a" bendinde açıklanan menkul kıymetler merkez birimine bağlı olarak çalışan birer alt

birim oluşturmaları ve bu alt birimler ile merkez birim arasında sürekli iletişimi, bilgi ve belge akımını sağlayacak bir sistemi tesis etmiş bulunmaları,

d) Merkez birimi ve buna bağlı birimlerde görev alacak yöneticilerin ve diğer ihtisas personelinin gereken uzmanlık şartlarını taşımaları gerekmektedir.

Aracı banka, yukarıda belirtilen nitelikleri yitirmesi veya mevzuata, menkul kıymetler borsalarına ilişkin kanun ve yönetmeliklere ve ortaklık esas sözleşmelerinde yer alan hususlara, ilgili Bakanlık veya SPK tarafından yapılan düzenlemelere aykırı hareket etmesi halinde faaliyetleri geçici veya sürekli olarak durdurulur. Bu yetki, SPK'ya verilmiştir.

III.Sonuç

Dava konusu incelendiğinde görülmektedir ki; SPK, yaptığı denetimlerde; İmar Bankası Menkul Kıymetler Müdürlüğü'nün 1989 ve 1990 yıllarında İstanbul Menkul Kıymetler Borsasındaki eski temsilcisinin işlediği usulsüzlükleri tespit etmiştir. Bankanın, 31.10.1989 tarihinden itibaren, Borsadaki bütün hisse senedi aracılık faaliyetlerini durdurduğu, Borsa temsilcilerini geriye çektiği, Borsadaki bürosunu kapattığı ve 1989 yılında borsa kurallarına aykırı olarak bir çok müşterisine hisse senedi teslim yükümlülüklerini yerine getirmediği hususları tespit edilmiştir.

SPK, yaptığı incelemeler sonucunda, bankanın aracılık hizmetleri için yeterli mekan ve personelinin olmadığı, muhasebe kayıtları ve belge düzeninin sağlıksız olduğu sebebiyle aracılık faaliyetinde bulunmasını yasaklamıştır.

Banka ise, mali durumunun ciddi bir şekilde zayıfladığı saptanmadan ve gereken önlemleri alması için uygun bir süre verilmeden borsa üyeliğinin geri alınmayacağı yolunda iddiada bulunmuştur. Bankanın talebi doğrultusunda İdare Mahkemesi, bankanın mali durumunun ciddi surette zayıflamakta olduğu hususunda bir tespit bulunmadığı ve açıklanan hususların yerine getirilmesi için bankaya gerekli sürenin verilmediğini gerekçe göstererek SPK kararını iptal etmiştir.

SPK, 2499 sayılı Kanun'un 46. maddesinin verdiği açık yetki gereğince bankanın aracılık faaliyetlerine son vermiştir. Ayrıca, bankanın yeterli mekan, donanım ve personeli sağlama, aracılık işletmeleriyle ilgili olarak ortaya çıkarabilecek rizikolara karşı gerekli önlemlerin alma ve sağlıklı bir kayıt düzeni kurma şartlarını yitirdiği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalar dikkate alındığında görülmektedir ki, uyuşmazlığın asıl sebebi aracılık faaliyetlerinin, bankaya süre verilmeden sona erdirilmesidir. Kanun'un 46. maddesi süre verilmesini öngörmüştür. Ancak, Kanun, sürenin

uygulanması konusunda bir zorunluluk getirmemektedir. Dolayısıyla, SPK tarafından yapılacak denetimlerde 46. maddede yer alan prosedürün bankalara uygulanması zorunlu değildir.

Bankaların aracılık faaliyetinde bulunabilmeleri için ilgili Yönetmeliğin 14. maddesinde yer alan şartları yerine getirmeleri yeterlidir. Yönetmeliğin bu hükmü süre konusunda zorunluluk olmadığını açıkça ifade etmektedir. Bundan dolayı bankanın aracılık faaliyetlerinin durdurulması hukuka uygundur. Olayda da açıkça görülmektedir ki, dava konusu işlemlerle ilgili olarak usulsüzlükler yapılmış ve bankanın aracılık faaliyetlerini yapabilmesi için gereken donanımına sahip olmadığı görülmüştür.

Bankanın aracılık faaliyetlerini durdurabilmek için önceden süre vermemek hukuka uygun olmakla birlikte bu durum olayın şartlarına göre değişebilmelidir. “Banka aracılık faaliyetinde bulunma şartlarını yitirdi” gerekçesiyle bir anda bankanın aracılık faaliyetlerine son vermek adil bir uygulama olmayacaktır.

Bu konuda, BanK.’ın 14. maddesinde; “Denetlemeler sonucunda bu Kanuna ve bu Kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tespit olunması halinde Kurum, sorumluları hakkında yapılacak cezai işlem saklı olmak üzere, vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. Banka, verilen süreler içinde Kurumca istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri Kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerin tekerrürü halinde Kurul gereken önlemleri almakla yükümlüdür” denilmektedir. Yani, BDDK vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. Eğer banka bu süre içinde gereken işlemleri yapmamış ise bu durumda BDDK bankaya müdahale edebilecektir.

Uygulamada meydana gelen sorunların sebeplerinden birisi bankaya uyarı amaçlı olarak verilmiş olunan bu süredir. BDDK, iyiniyetli olarak bankaya süre vermekte fakat kötü niyetli bankacılar, bu süreyi bankanın imkanlarını kendi istekleri doğrultusunda kullanmak yoluyla sona erdirmektedirler. İşte bu noktada BDDK’nın,

meydana gelen usulsüzlüklerin¹⁸⁸ önüne geçebilmesi için gerektiğinde yetkisini kullanarak herhangi bir süre vermeksizin bankaya el koymaya yetkili olması gereklidir. BDDK'ya verilecek böyle bir yetkinin de usulüne uygun ve iyiniyetli olarak kullanılması Kuruma olan güveni ve bankaların denetlenmesi konusunda etkinliği artıracaktır. Ayrıca, topluma verilebilecek olan maddi ve manevi zararın önüne geçilmiş olunacaktır.

4.1.1.7. Denetimde gizlilik kuralına uyulması

Dava konusu

Dava, bankacılık işlemleri ile ilgili yapılacak denetimlerde elde edilen bilgi ve belgelerin gizli tutulması hakkındadır.

Danıştay kararının özeti

Danıştay kararında, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde düzenlenen, yürütülen hizmetin niteliği gereği gizli kalması gerekirken basına sızdırılan belgede, davacı hakkında gerçeğe uygunluğu herhangi bir şekilde kanıtlanamayan suçlamalara yer verilmek suretiyle kişilik haklarının ağır bir biçimde zedelenmesine yol açan idarenin, olayda ağır hizmet kusuru ve tazmin sorumluluğu bulunduğu ifade edilmektedir.¹⁸⁹

Karar incelemesi

Olayda, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde düzenlenen, yürütülen hizmetin niteliği gereği gizli¹⁹⁰ kalması gerekirken basına sızdırılan belgede gerçeğe uygunluğu herhangi bir şekilde kanıtlanamayan, davalı idare tarafından hiçbir dayanak gösterilemeyen suçlamalara yer verilmek suretiyle kamu bankalarında genel müdürlük yapmış, daha sonra milletvekili olmuş ve bakanlık yapmış olan davacı hakkında kamuoyunda bir takım şüphe ve tereddütler uyandırılmıştır. Bu şekilde davacının kişilik haklarının ağır bir biçimde zedelenmesine yol açılmıştır. Yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetini kişi haklarının zedelenmesini önleyecek şekilde gerekli önlemleri alarak düzenleyemeyen, hizmetin niteliği gereği olan gizliliği sağlayamayan davalı idarenin

¹⁸⁸ Arif B. Kocaman. (2003). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Bankaların Tacir ve Sanayiciler ile Yapmış Oldukları Genel Kredi Sözleşmelerindeki Genel İşlem Şartlarının Hukuki Açısından Değerlendirilmesi ve Çözüm Yolları*, c.III, İstanbul, s.1085.

¹⁸⁹ Danıştay 10. Dairesinin 02.10.2001 tarih, 1999/990 esas ve 2001/3326 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).

¹⁹⁰ Battal, a.g.e., ss.237-238.

olayda ağır hizmet kusuru bulunmaktadır.¹⁹¹ Davalı idarenin açıklanan ağır hizmet kusuru nedeniyle davacının uğradığı manevi zararın, manevi tazminatın niteliği de göz önüne alınmak suretiyle tazmini gerekmektedir.¹⁹²

Bu karardan da anlaşılacağı üzere, bankalar ile ilgili yapılacak denetimler süresince gizlilik kuralına uyulmalıdır.¹⁹³ Bu kurala uyulmaması da bankacılık alanında sorunlara neden olabilmektedir. Örneğin, yapılan denetimlerde, bu olayda olduğu gibi kişilik hakları zarar görebilmekte, denetimden kaçmak veya denetimin ağır sonuçlarına katlanmamak için bilgi ve belgelerin tahrif edilmesi veya ortadan kaldırılmasına varacak usulsüzlükler meydana gelebilecektir.

4.1.2. Sorunlar

4.1.2.1. Bankaların fona devredilmesindeki genel sorunlar

1990'lı yılların sonuna gelindiğinde bankacılık sistemi çok büyük zararlara uğramıştır.¹⁹⁴ Bundan dolayı, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması ve bankaların mali sorunlarının çözülmesi için yeni çalışmaların yapılması gerekli hale gelmiştir.

Bu dönemde, bankalar rolü ve fonksiyonları açısından hükümetlere son derece bağlı hale gelmiştir. Bu koşullarda bankalar, hükümetler tarafından belirlenmiş kişilere ve/veya kuruluşlara kaynak kullandırmışlardır.¹⁹⁵

Aşırı derecede iyimserlik yüklenmiş olan finansal kurumların, ortaklarına veya üçüncü kişilere ait kârlı olmayan faaliyetleri finanse etmeleri, kredi riskinin yükselmesine neden olmuştur. Ekonomik faaliyetin sık aralıklarla ve şiddetli ölçüde değişim göstermesi, yüksek enflasyon, yüksek borçlanma faizi, kredilerin performansını daha da olumsuz etkilemiş, sorunlu krediler büyümüştür.¹⁹⁶

BDDK'nın yaptığı bir çalışmaya göre, bankaların aracılık işlemleri fiyatı sıfır olarak alındığında, 100 TL tutarındaki mevduatın yatırımcıya sağladığı net getiri

¹⁹¹ Günday, a.g.e., ss.245-250.

¹⁹² Günday, a.g.e., ss.243-244.

¹⁹³ Hilmi Kırılıoğlu ve Nermin Akyel. (2003). Mesleki Etik ve Ülkemizde Muhasebe Denetimi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:61-62.

¹⁹⁴ Balak ve Seymen. a.g.e., ss.79-80.

¹⁹⁵ Keskin vd., a.g.m., s.71.

¹⁹⁶ Keskin vd., a.g.m., s.73.

yüzde 37,9 iken aynı miktar ticari kredinin kullanıcıya maliyeti (banka kârı hariç) yüzde 56,1 düzeyindedir. Yabancı para mevduatın yatırımcıya getirisi net yüzde 4 kurumsal müşteriye maliyeti (banka kârı hariç) ise yüzde 10,7'dir. Bu nedenle, finansal hizmetler arasında en önemli yeri tutan kredinin yurtiçi bankalardan talebi sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu durum kaynakların bir bölümünün sistem dışına bir bölümünün de yurtdışına çıkmasına, yurtdışından kredi olarak dönmesine neden olmuştur. Nitekim, banka dışı kesimlerin yurtdışından kullandıkları krediler Haziran 2003 itibariyle 35,5 milyar dolara ulaşmıştır ki bu tutar, yurtiçindeki mevduat bankaları tarafından kullanılan kredilerden (27 milyar dolar) daha fazladır. Diğer taraftan, Türkiye'deki bankaların yurtdışı şubelerinden kullandırdıkları krediler, yurtiçi şubelerden kullanılan kredilerin yüzde 22'sine ulaşmıştır.¹⁹⁷

Kötü niyetli borçlulardan alacakların (krediler) tahsilinin gecikmesi ve adalet mekanizmasının yavaş işlemesi nedeniyle alacakların tahsil edilememesi veya çok geç tahsil edilmesi zararların büyümesine neden olmuştur.¹⁹⁸

4.1.2.2. BDDK'nın kuruluşunda gecikme sorunu

Aslında, BDDK bankacılık ile ilgili sorunları tespit etme konusunda gecikmemiştir. Meydana gelen gecikme Kurumun faaliyete geç başlamasıyla ilgilidir. Çünkü, ülkemizdeki mali piyasalarda meydana gelen sorunlar üzerine bağımsız bir denetim otoritesine ihtiyaç duyulmuş ve BDDK kurulmuştur. BDDK, kurulmasının ardından yapısal düzenlemeler yapmış ve daha sonra da denetimlerini arttırmıştır. Dolayısıyla burada söz edilmek istenen sorun BDDK'nın görevine geç başlatılması ve Kurumun da faaliyetlerini yaparken kanuni ve siyasi bir çok engelle karşılaşmış olmasıdır.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2003). *Aylık Çalışma Raporu*. Kasım, s.17.

¹⁹⁸ Battal, a.g.e., s.90.

¹⁹⁹ Kırlioğlu ve Akyel. a.g.m., s.67.

4.1.2.3. Denetim imkanlarının yeterli olmaması

Bankalarda yaşanan sorunlardan bir diğeri de denetim ile ilgili olan sorunlardır. Bankacılık sisteminin denetiminde yaşanan sorunlar nedeniyle sağlıklı bir yapılanma gerçekleştirilememiştir.

Siyasi etkiler nedeniyle denetim otoritesinin ağırlığı ve etkisi zayıf kalmıştır. Otoritenin aldığı karar ile siyasi kararlar arasında ciddi çelişkiler ortaya çıkmış, uygulamalar yeterli olmamıştır.

Bankacılık sisteminde yaşanan sorunların önemli diğeri bir nedeni ise bankanın yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde banka kaynaklarını kurallara, ilke ve teamüllere aykırı olarak ve bankacılık mesleği ile bağdaşmayan bir biçimde doğrudan veya dolaylı olarak kendi lehlerine kullanarak bankayı zarara uğratmaları olmuştur.

Uluslararası kabul görmüş temel bankacılık ilkelerine, düzenlemelerine uyulmaması, muhasebe standartlarının²⁰⁰ uyumlu hale getirilmesindeki gecikmeler, mali tabloların bağımsız denetiminde yaşanan sorunlar, mali bünyeye ilişkin raporlamanın genel kabul görmüş değerlendirme kriterlerine göre hazırlanmaması ve raporlanmaması nedeniyle şeffaflığın yeterince sağlanamaması, yönetim kalitesindeki bozulma bankacılık sistemini olumsuz etkileyen diğeri nedenlerdir.

4.1.2.4. Denetimler sonunda gerekli önlemlerin alınmaması

Bankaların gözetim ve denetiminden sorumlu otorite olan BDDK, taşıdığı sorumlulukları yerine getirmek ve görevlerini etkin olarak sürdürebilmek için faaliyetlerinde bağımsız olmalı, gerekli yasal yetki ve araçlara sahip bulunmalıdır. Bankaların etkin gözetimi ve denetimi bankacılık sisteminin de içinde yer aldığı güçlü bir ekonomik yapının en önemli unsurlarından birisidir.²⁰¹ Bankacılıkta gözetim ve denetim işlevinin temel amacı bankacılık sisteminde istikrarı ve güveni temin etmek ve ödünç alan ve ödünç verenlerin maruz kalacakları riskleri mümkün olan en düşük düzeye indirmektir. Böylece otorite bir yandan sağlıklı bir ekonomik büyümenin en temel kaynağı olan mali tasarrufların etkin olarak kullanılmasını bir yandan da bu kaynakların korunmasını sağlamaya çalışır.

²⁰⁰ Mehmet Yazıcı. (2003). Kurumsal Muhasebe Denetimi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:29-30.

²⁰¹ Battal, a.g.e., s.43.

Karmaşık ve teknik konuları içeren bankacılık faaliyetinin düzenlenmesi, izlenmesi, denetimi ve denetim sonuçlarının karara bağlanması özel uzmanlık gerektirmektedir.²⁰² Bu nedenle düzenleme ve denetim, bilgi birikimi ve tecrübesi olan konusunda uzman bir kuruluş tarafından yapılmalıdır.

Gözetim ve denetim otoritesi taşıdığı sorumlulukları yerine getirmek ve görevlerini etkin olarak sürdürebilmek için faaliyetlerinde bağımsız olmalı, bankalardan gerekli bilgilerin temin edilmesi ve aldığı kararların uygulanması konusunda gerekli yasal yetki ve araçlar ile donatılmalıdır.

Yapılan denetimler sonunda BDDK, kendisine verilen önemin ve görevlerinin bilincinde olarak denetimler yapmış ve bu denetimler sonucunda da önemli kararlar almıştır. Özellikle bazı bankaların bankacılık faaliyetlerine son verme, bazı bankaların Fona devredilmesi gibi kararlar almış ve bunları uygulamıştır. Ancak almış olduğu her kararı zamanın da uygulamakta zorluklar yaşamıştır. Çünkü, bir bankanın faaliyetine son verme veya Fona devri gibi önemli kararlar tüm piyasayı ve doğal olarak ülkenin genel siyasetinden sorumlu olan hükümeti de ilgilendirmektedir. İşte bundan dolayı, bunların da görüşleri alınarak bu önemli kararlar uygulanmaktadır.²⁰³ Ayrıca kanuni bazı eksikliklerden dolayı etkin kararlar geç alınmıştır. Ancak, Bankalar Kanunu'nda yapılan son değişiklikler ile bu engeller de aşılmaya başlanmış zararların tazmin edilmesi hızlandırılmıştır.

4.1.2.5. BDDK üyelerinin görevlerini ihmali veya kötüye kullanımı

BDDK üyelerinin görevlerini ihmali veya kötüye kullanımı ile ilgili ortaya çıkan sorunlar konusunda yapılmış olan bazı inceleme ve yayınlar olmasına karşın bu konuda herhangi bir yargı kararı yoktur.²⁰⁴

Bazı basın organlarında BDDK ve çalışanlarına yönelik inceleme konusu hususlarda doğruluğu yeterince araştırılmadan bazı yayınlara yer verilmiştir.²⁰⁵

Örneğin, Kurum, İmar Bankası nezdinde gerçekleşen yasa dışı işlemler üzerine, varsa sorumluların tespiti amacıyla yönelik olarak Kurum içi incelemelere devam ettiğini ve incelemeler neticesinde hukuk dışı durumların ortaya çıkması halinde bunların cezasız kalmayacağı açıklamıştır.²⁰⁶

²⁰² Yazıcı, a.g.m., s.32.

²⁰³ Oy, a.g.e., ss.6-7.

²⁰⁴ BDDK Murakıplarına Hapis Talebi. *Anadolu Ajansı*, 09.11.2003

²⁰⁵ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Basın Açıklamaları. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/>. (22.03.2005).

²⁰⁶ İmar Bankası'nda Hayali Bono Satışı. *Sabah*, 03.05.2004, s.9.

Basın organlarında yer alan “1 milyar YTL’lik belge BDDK arşivinden çıktı” başlıklı haberde, Kurum tarafından İmar Bankası’na atanan Yönetim Kurulu Üyesinden alınan 13.01.2003 tarihli yazı ile bir Maliye Müfettişinin, Kurumu muhatap 14.03.2003 tarihli yazısından bahisle, adı geçen Bankanın kanuna aykırı ve usulsüz bono satışı işlemleri ile ilgili olarak Kurumun o tarihte haberdar olduğu izlenimini yaratacak yorumlara yer verilmiştir.²⁰⁷

Yine, geçmişte İmar Bankası nezdinde denetimde bulunmuş bir Murakıp hakkında 22 Ocak 2004 tarihli bazı gazetelerde iddialar yer almıştır. Kurumun bünyesinde devam eden iddia niteliğindeki ve gizli raporların basın kuruluşlarında yer alması, bunun da ötesinde henüz kesinleşmiş bir yargı kararı söz konusu değilken, Kurumun ve Kurum çalışanlarının, isimlerinin de verilmek suretiyle, yıpratıcı yayınların yapılması hukuk mantığıyla bağdaşmamakta dolayısıyla bankacılık piyasasında önemli bir kavram olan güven kavramını zedelemektedir.

4.1.3. Çözüm Önerileri

4.1.3.1. 5020 sayılı Kanun ile ilgili çözüm önerileri

4389 sayılı BanK.’da bir çok kanuni değişiklik yapılmıştır. Ancak meydana gelen sorunların çözümünde en etkili olanı, 5020 sayılı Kanun ile 12.12.2003 tarihinde yapılan değişikliklerdir. 5020 sayılı Kanun ile fona devredilen bankalar ile ilgili alacakların tahsili için yeni yöntemler benimsenmektedir.

5020 sayılı Kanun ile ilgili olarak Adalet Komisyonu Raporu ile tespit edilen genel gerekçede Kanunun hangi ihtiyaçlardan dolayı çıkarılmak istendiği belirtilmektedir. Gerçekten de uygulamada meydana gelen sorunların çözümü için ve banka alacaklarının tahsili için gerekli bir kanun olduğu açıktır. Genel gerekçede özetle aşağıdaki bilgiler yer almaktadır.²⁰⁸

1980’li yılların başlarında, dünyada mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımını ifade eden küreselleşme teorisi ve politik ekonomi uygulamaları sonucu, devletin serbest piyasa ekonomisine müdahalelerini asgariye indirmek ve devletin ekonomik hayattaki aktif rolünü serbest piyasa oyuncuları üzerinde sadece etkin ve şeffaf denetim, gözetim ve müdahale ile sınırlamak için, devlet tüzel kişiliği adına, bu görevin yeni kurulacak "Bağımsız kurum ve kurullar" tarafından yerine

²⁰⁷ SPK: 1990’den Beri Bono Satma Yetkileri Yoktu. *Hürriyet*, 07.12.2003, s.12.

²⁰⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2004). *Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu* (1/693). Ankara, ss.1-3. <http://www.tbmm.gov.tr/>. (15.11.2004).

getirilmesi düşünölmüş ve bu kurum ve kurullar yasalarda düzenlenerek faaliyete geçirilmiştir.

AB adayı olan ölkemizde, bankalarla ilgili olarak AB yönergelerine, IMF direktiflerine uyum sağlamak için çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Ölkemizde Kasım 2001 ve Şubat 2002 banka krizleri nedeniyle ortaya çıkan ve kamuoyunda banka hortumlamaları ile bankaların içinin boşaltılması olarak adlandırılan banka kaynaklarının usulsüz kullanılması eylemlerinden doğan kamu zararlarının tazmini ve tahsili için, 4389 sayılı Kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Diğer yandan ölkemizde tasarruf mevduatına tanınmış olan sınırsız mevduat garantisi nedeniyle, belli başlı özel sektör gruplarından bazıları tarafından sırf kendi grup şirketlerine para aktarmak ve sınırsız ve teminatsız kredi vermek için, özel bankalar kurulmuş, bu bankaların hâkim ortakları ile yöneticileri, yaptıkları gerçeğe uymayan reklamlarla mevduat sahiplerinin ilgi odağı haline gelmiş ve kapı arkalarında yapılan yüksek faizlendirme anlaşmaları ile halkın paralarının, mevduat olarak toplanması sağlanmış, bu paraların tümü banka kaynakları olarak kendilerine, eş ve çocuklarına ve yakın akrabalarına, kendi off-shore bankalarına, çoğunluğu sadece kâğıt üzerinde varlığı bulunan tabela şirketi veya posta kutusu adresli grup şirketlerine, kredi, her türlü taşınır ve taşınmaz mal edinmeleri için aktarılmış, böylece bankaların kaynaklarının bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde kullanıldığı tespit olunmuş, bu tespit üzerine, bu bankalar hakkında BDDK tarafından, bu bankaların TMSF'ye devri veya bankacılık faaliyetini yapma ve mevduat kabul etme izinlerinin kaldırılması ve iflâs yoluyla tasfiyelerine karar verilmiştir.

Fonun batık banka alacaklarını tahsilde hukukî açıdan yetersiz kalması karşısında; özellikle Fonun, batık bankanın hâkim ortakları, yönetici ve diğer yakınları ve bunların geçersiz muvazaalı işlemleri ile üçüncü kişilerin mülkiyetine ve kullanımına geçirilen tüm mal ile hak ve alacaklarının daha emin, hızlı ve istikrarlı takibini sağlamak amacıyla, Fonun bu alacaklarının tamamının Devlet Hazinesine kanunla intikalinin sağlanması gerektiği, bu yönde yasal düzenleme yapılmasının kaçınılmaz bir zaruret haline geldiği anlaşılmıştır.

Bütün bu sebeplerle, kanunen Hazineye intikal eden, Fona devredilen batık banka alacaklarının dava, takibi ve tahsili için, sorumlu banka sahip ve ortakları, yöneticileri ve yakınları, bunlarla muvazaalı ve işbirliği içinde faaliyette bulunduğu açıkça belli olan üçüncü şahıslar hakkında, kendilerine haksız ve hukukî dayanaktan

yoksun olarak aktarılan banka alacaklarıyla ilgili olarak Fon tarafından davalar açılabilecektir.²⁰⁹

Bankalar Kanununda yapılan bu değişikliklerden çalışmamızı yakından ilgilendiren maddeleri daha toplu bir şekilde incelemekte fayda vardır.²¹⁰

a) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, yeni düzenleme ile BDDK'dan tamamen bağımsız bir yapıya kavuşturulmuştur. Eski düzenlemede Fonun bir kamu tüzel kişisi olduğunun belirtilmesine rağmen, Kurum tarafından idare ve temsil edileceği hükmüne yer verilmekteydi.

Fon ile BDDK arasındaki ilişkiler, aralarındaki bilgi, bilişim sistemleri ve benzeri alt yapı paylaşımları ve personelin bir diğerinde geçici görevlendirme ile sınırlı tutulmuştur.

b) Danıştay Kanununun 34. maddesi ile Danıştay Onuncu Dairesi bir ihtisas mahkemesine dönüştürülmüş ve Bankalar Kanunu'ndan, Sermaye Piyasası Kanunu'ndan doğan dava ve işlere bakmakla görevlendirilmiştir. Hükümet Gerekçesinde "Bağımsız idarî otoritelerle ilgili, Bankalar Kanunu dahil diğer özel kanunların uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar nedeniyle açılan davaların niteliği, niceliği ve ülke ekonomisi bakımından önemi göz önüne alındığında kısa sürede sonuçlandırılması gereği, münhasıran bu davaları çözümlenmekle görevli bir ihtisas dairesinin belirlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bu tür uyuşmazlıkların Onuncu Dairede karara bağlanması yoluna gidilmiştir" denilmektedir.

Bankacılık ile ilgili davalarda Danıştay²¹¹ 10. Dairesi'nin özel olarak görevlendirilmiş olması yerinde bir karardır. Böyle uzman bir dairenin bankacılık davaları ile özel olarak ilgilenmesi, uyuşmazlıkların daha hızlı çözümü sonucunu meydana getirecektir.

c) Fona devredilen veya bankacılık izni kaldırılan, tasfiyeleri Fon eliyle yürütülen veya Fon tarafından tasfiye işlemleri başlatılan bir bankanın, hukuken veya fiilen gerçek kişi hakim ortakların yönetici olsun veya olmasın 15/a maddesinde sayılan fiiller sonucu bankanın kaynaklarını, bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak kendilerinin veya başkalarının menfaatlerine kullandırmakla bankayı her ne surette olursa olsun zarara uğratarak, kendilerinin veya başkalarının malvarlığının artışına neden olmaları

²⁰⁹ Mahkeme Kararı Tahsili Zorlaştırıyor. *Sabah*, 27.06.2005, s.8.

²¹⁰ Seza Reisoğlu. (2004). 5020 Sayılı Kanunun Bankaları İlgilendiren Düzenlemeleri ve Uygulama Sorunları. *Bankacılar Dergisi*, 48:28-46.

²¹¹ İl Han Özay. (1996). *Günüşiğinde Yönetim Yargısal Korunma*. Alfa Kitap Evi, İstanbul, ss.18-19.

zimmet olarak kabul edilmektedir. Zimmet suçlarında; esas olan sanığın malvarlığında bir artma, kişinin zimmetine para geçirme olduğu halde; burada “hakim ortakların doğrudan veya dolaylı olarak kendilerinin veya başkalarının menfaatlerine kullandırma, kendilerinin veya başkalarının malvarlığının artışına neden olma zimmet kabul edilir” denilmektedir.²¹²

Bu uygulama nedeniyle hakim ortakların telefonları ve diğer iletişimleri dinlenebilecek, mesken, iş yerleri gizli olarak izlenebilecek, resmi ve özel kayıtlarla verileri incelenebilecek, kamu görevlileri gizli görevli olarak kullanılabilir, hakim ortağın zimmet suçu işlediğine dair kuvvetli belirtilerin bulunması halinde soruşturma sırasında her türlü taşınır ve taşınmazına el konulabilecek, hak ve alacakları üzerinde tasarruf yetkisi kaldırılabilir, hakim ortağın mahkum olması halinde söz konusu malvarlığı devlete intikal edecektir.

Yapılan bu kanuni değişiklik ile banka kaynaklarını kendi menfaatine kullananlar zimmet suçu yargılanacaktır. Ancak, bu tip davalarda verilecek olan hapis veya para cezalarında indirimde gidilmemelidir.

Uygulamada, bu kanuni değişikliklerin de etkisiyle bankacılık sistemine verilen zararları karşılamak amacıyla, sorumlu olan kişilerden tahsilatların yapılmaya başlandığı ve bu konuda başarılı olunduğu görülmektedir.

4.1.3.2. Kredilerin kullanımı ile ilgili çözüm önerileri

BDDK, bir bankanın kaynaklarının, onun hakim ortağı veya ortakları tarafından, bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde, kendi lehlerine kullanıldığını ya da kullandırıldığını veya bu suretle zarara uğratıldığını tespit ederse, bu bankanın temettü hariç, ortaklık haklarıyla yönetim ve denetimini Fon’a devreder. Bu halde BDDK sadece bankanın Fon’a devrine karar verebilir. Kurum'un 14/4'e göre yapacağı tespitte, bankanın mali bünyesinin zayıf olup olmadığını araştırmak yanında, banka kaynaklarının hakim ortaklar lehine kullanılmasının/ kullandırılmasının, bankanın emin bir şekilde çalışmasının tehlikeye düşürdüğünün veya bu yolla bankanın zarara uğradığının belirlenmesi de gerekir. Bank.'ın 14. maddesinin 4. ve 5. fıkrasının “b” bendi, bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklarının, bankanın kaynaklarını, bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye

²¹² Oy, a.g.e., ss.120-121.

düşürecek şekilde kendi yararlarına kullanmaları veya bankayı zarara uğratmaları halinde söz konusu eylemi hukuka aykırı bir fiil olarak değerlendirmektedir.

Bir bankanın gerçek veya tüzel kişi olan ortağı; tek başına o bankanın toplam oy haklarının yüzde 51'ine sahipse ve bu çoğunluğa dayanarak bankanın yönetim ve denetimine hakimse, denetim kurulunda tek başına karar alılabilecek çoğunluk ve imkana sahipse, başkalarının hakları onun bankaya hakim olmasını sınırlamıyorsa; o pay sahibi bankanın tek başına ve doğrudan yönetim ve denetimine sahip demektir. Ayrıca, birden fazla gerçek ve/veya tüzel kişi sıfatını taşıyan banka ortakları, banka esas sözleşmesi, aralarındaki oy ve/veya ortaklar sözleşmesi veya benzeri bir sözleşme uyarınca, birlikte, yani her birinin gücü diğerlerine eklenerek, bir bankanın toplam oy haklarının yüzde 51'ine oyuna sahiplerse ve bu çoğunluğa dayanarak bankanın yönetim ve denetimini ellerinde bulunduruyorsa, banka esas sözleşmesi veya başka bir borçlar hukuku sözleşmesi uyarınca, banka yönetim ve denetim kurullarında veya denetçi nezdinde birlikte karar alabilecek/aldırabilecek çoğunluğa sahiplerse ve başkalarının hakları onların birlikte bankaya hakim olmalarını sınırlamıyorsa söz konusu kişiler bankayı doğrudan birlikte yönetiyorlar demektir.²¹³

Fiili hakimiyetten anlaşılması gereken de, bazı banka ortaklarının tek başlarına veya birlikte bankanın yönetim ve denetimini elde bulunduracak oy hakkı ve yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu gibi araçlara sahip olmadan, payların binlerce kişiye dağılması sebebiyle yüzde ellinin altında pay ile bankaya fiilen hakim olmalarıdır. BanK. md. 14/4'ün uygulanabilmesi için bankanın hem yönetimi hem de denetimi elde bulundurmaları gereklidir.

Kaynaklarının, bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak hakim ortaklar yararına kullanılması/kullandırılması hem bankanın Fon'a devredilmesine sebep olur hem de bu tarzda kullanma hukuka aykırı olduğundan, söz konusu kaynaklarının iadesini veya zararın giderilmesini gerektirir.

Hakim ortaklara, onların gruplarına, yakınlarına, kontrolleri altındaki kişilere, olağanın dışındaki şartlarla kredi verilmesi; gereksiz yere cari fiyattan ve hükümlerden bir hayli ayrılarak taşınır, taşınmaz varlık satılması; borç üstlenilmesi; kredi sınırı engelini aşmak amacıyla iki bankanın hakim ortakları için kredi veya

²¹³ Battal, a.g.e., ss.196-197.

akreditif açılması gibi işlemler bankanın kaynaklarının kullanılmasıdır. Dolaylı kullandırmada ise arada bir veya bir kaç kişi vardır. Madde 15/7-b'deki işlemlerden çoğu dolaylı kullanma/kullandırmaya da örnektir.

Bir bankanın kaynaklarını, emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek tarzda, doğrudan veya dolaylı olarak hakim ortak veya ortaklar lehine kullanılması/kullandırılması halinde; kullanılan kaynakların iadesinin veya uğranılan zararın tazmininin güvence altına alınabilmesi amacıyla, ilgili ortaklardan, onların yakınlarından, tüzel kişi ortaklardan mal bildirimini istenmesini öngörmüştür. Bununla birlikte banka, Fon'a devredilmişse, mahkemeden ihtiyati tedbir, haciz ve yurt dışına çıkma yasağı kararları vermesi istenebilir. İhtiyati tedbir ve hacizler bankanın yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak, tek başına veya birlikte elinde bulunduran banka ortağının/ortaklarının malvarlıklarına, teminat aranmaksızın konulabilir. Ayrıca, Fon, ilgililerin yurt dışına çıkmaları da dahil olmak üzere, alacaklıların menfaati için her türlü zorunlu muhafaza tedbirinin alınmasını mahkemeden isteyebilir.

Sorunlu kredilerin önüne geçilebilmesi için önerilerimiz; kredilerin usulüne uygun dağıtılması, kredilerin belli kişilere değil, şartları uygun olan herkese verilmesi, geri dönme ihtimali olmayan veya şüpheli olan durumlarda kredi verilmemesidir. Kredi verme işlemleri ile yetkili olan kurullar, kredileri verirken daha dikkatli olmalı, kredinin geri ödenmesi sırasında sorunlarla karşılaşmamak için, verilen kredileri karşılayabilecek nitelikte teminatlar alınmalıdır. Eğer, kredi verme ile görevli olan kurullar hukuka aykırı davranıyorlarsa bu kurullarda buluna kişiler ile ilgili yaptırımlar taviz verilmeden uygulanmalıdır.

Yukarıda ifade edildiği üzere Fon zararları karşılama yolunda meydana gelebilecek zorlukları aşma amacıyla, mal bildirimini talebinde bulunabilir, ihtiyati haciz veya ihtiyati tedbir kararlarının alınmasını mahkemeden talep edebilir. Bunun yanında borçlu olan kişiler veya konu ile ilgili olan kişilerin yurt dışına çıkmalarını yasaklayabilir. Özellikle yurt dışına çıkış yasağı borçların ödenmesi konusunda hızlandırıcı etki yapmıştır.²¹⁴

Özellikle mal bildiriminde bulunma ve yurt dışına çıkma yasağı gibi hukuki uygulamaların ilgili kişilere özenle uygulanmasında yarar vardır.

²¹⁴ BDDK. (2004). *2003 Yılı Faaliyet Raporu*. ss.20-21.

4.1.3.3. Adli, idari ve disiplin suç ve cezalarla ilgili çözüm önerileri

Bankalar Kanunu'nda yer alan suçları; disiplin suçları, idari suçlar ve adli suçlar biçiminde üçe ayırmak mümkündür. Bankacılık mesleğindeki disiplini sağlamak görevini üstlenen TBB'nin ve benzer şekilde ÖFKB'nin kararlarına ve bunların statülerine uymama birer disiplin suçudur.²¹⁵

İdari suç ve cezalar²¹⁶ Bankalar Kanunu 21. maddesinde tarif edilmektedir. Özetle denilebilir ki, ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranışlar ve aykırı işlemler yapanlar hakkında kanunda belirtilen miktarlar oranında idari para cezaları uygulanacaktır.²¹⁷

Adli suç ve cezalar ise, BanK.'ın 22. maddesinde 10 fıkra halinde hükme bağlanmıştır. Bu on fıkra aşağıda örneklerle birlikte açıklanacaktır.²¹⁸ 4389 sayılı Kanundan önce yürürlükte bulunan 3182 sayılı BanK.'da da hapis ve para cezaları yer almakta idi. Ancak, yeni Kanun hem bu cezaları arttırmış, hem de ağır hapis cezasını öngörmüştür. 4389 sayılı Kanunun hükümet gerekçesinde bu durum "İzinsiz faaliyetler başta olmak üzere, denetim etkinliğini azaltacak ve bankacılık sisteminin güven ve itibarı ile tasarruf sahiplerinin haklarının önemli ölçüde haleldar edecek mahiyetteki fiillere uygulanacak adli cezalar bu maddede düzenlenmiş ve verilecek cezaların nispeti bu amaca uygun olarak ağırlaştırılmıştır" şeklinde açıklanmıştır. Bu ağırlaştırma sırasında yeni Kanunda ağır hapis cezası da öngörülmüştür.

Kanunun 22/1. maddesine göre, yasanın öngördüğü izinleri almadan bankacılık işlemleri yapan veya mevduat kabul eden, kamuoyuna yapılan açıklamalarda bu izlenimi veren ve banka adını kullanan gerçek kişiler ile tüzel kişilerin bu fiilleri işleyen görevlileri hakkında üç yıldan beş yıla kadar hapis ve üç milyar liradan beş milyar liraya kadar ağır para cezası öngörülmüştür. Fıkra ayrıca, Kurulun talebi üzerine bu suçları işleyenlerin sürekli veya bir yılı aşmamak üzere mahkemece kapatılabileceğini ve reklamlarının durdurulmasına veya toplatılmasına karar verileceğini hükme bağlamaktadır.

Kanunun 22/2. maddesine göre, 3182 sayılı BanK.'da bankaların talep halinde mevduatları derhal ödemeleri öngörülmekte idi. Ancak eski Kanunda buna aykırılık halinde herhangi bir ceza yaptırımını söz konusu değildi. 4389 sayılı Kanunda

²¹⁵ Selman Dursun. (2003). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Bankalar Kanunu'nda Yer Alan Suçlara İlişkin Usuli Hükümler ve Cezaların İnfazı*, c.III, İstanbul, s.731.

²¹⁶ Özey, (1992). a.g.e., ss.6-7.

²¹⁷ Oy, a.g.e., ss.137-138.

²¹⁸ Eralp Özgen. (2001). Bankalar Yasası'nda Yer Alan Adli Suç ve Cezalar. *Bankacılar Dergisi*, 39:42-57.

ise bu fiil için ceza yaptırımı öngörmüştür. Buna göre, mevduat sahiplerinin mevduatlarını geri almalarını kasıtlı olarak engelleyen bankaların görevli veya ilgili memurlarına, altı aydan iki yıla kadar hapis ve bir milyar lira ağır para cezası verilecektir.

Aynı fıkra ayrıca, 4389 sayılı Kanununun 14. maddesi hükümlerine uymayan bankaların işlerini fiilen yöneten mensupları hakkında; fiile katılma derecelerine göre iki yıldan dört yıla kadar ağır hapis ve iki milyar liradan beş milyar liraya kadar ağır para cezası öngörmektedir. Eğer 14. maddeye aykırılık bankanın yönetimini doğrudan veya dolaylı tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortaklara ya da bunların iştirak ve kuruluşlarına yarar sağlamak amacı ile yapılmış ise ağır para cezası beş milyar liradan az olmamak üzere bu yararların beş katı olarak hükmolunur.

Kanununun 22/3. maddesine göre, 4389 sayılı Kanun, yürürlüğe girmeden önce, zimmete ilişkin hüküm BanK.'da yer almamakta ve sadece Türk Ceza Kanunu'nun 202 vdm. maddelerinde yer almakta idi. Zimmet suçu, 22/3. fıkranın ifadesine göre "bankayı aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenirse faile on iki yıldan aşağı olmamak üzere ağır hapis ve meydana gelen zararın üç katı ağır para cezası verilir."

Görüldüğü üzere zimmet fiilinin basit şeklinde para cezası söz konusu değil iken, şiddet sebepli şeklinde para cezası öngörülmüştür. Doktrinde, zimmetin şiddet sebepli şekline "ihtilas" denilmektedir. İhtilasin söz konusu olabilmesi için, basit zimmet unsurlarından ayrı olarak, "bankayı aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak" unsuru da gereklidir. Yargıtay bir kararında "Açığımı gizlemesi için belgeler üzerinde aldatmacalar yaparak, kayıtları bozarak ve değiştirerek, gerçek olmayan belgeler düzenleyip vererek hile yoluna sapan sanığın eylemi ihtilas suçunu oluşturur" demiştir.

Kanununun 22/4. maddesine göre, 4389 sayılı yasada gösterilen, yetkili mercilerin ve denetim görevlilerinin istedikleri bilgi ve belgeleri vermeyen ya da denetim görevlilerinin görevlerini yapmalarına engel olan, gerçek kişilerle tüzel kişilerin görevli ve ilgilileri bir yıldan üç yıla kadar hapis ve bir milyar liradan üç milyar liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılırlar. Aynı fıkra, Kanununun 13/5. fıkrasında öngörülen yükümlülükler uymayan bankaların sorumlu görevli ve ilgilileri hakkında da aynı cezaların uygulanacağını hükme bağlamıştır.

Kuşkusuz yetkili merciler ile denetim görevlilerinin istedikleri belgeleri verme yükümlülüğü, görevli ve ilgililerin bu belgelere sahip bulunması koşuluna bağlıdır. İstenen belgenin hiç mevcut olmaması, ya da istenilen kişide bulunmaması halinde "fiili olanaksızlık" ortaya çıkacak ve bu nedenle de ceza sorumluluğu söz konusu olmayacaktır.

Kanunun 22/5. maddesine göre, birbirinden çok farklı ağırlıktaki işlemler bir araya getirilerek, birbirleri ile ilgili olmamalarına rağmen aynı ceza ile cezalandırılmaktadırlar. Bu fıkra hükmüne göre bankalarca:²¹⁹

- Yasada gösterilen merciler ile denetim görevlilerine, mahkemelere ve diğer resmi dairelere hitaben düzenlenen veya yayınlanan belgelerdeki gerçeğe aykırı beyanlar;
- İşlemlerin kayıt dışı bırakılması;
- Gerçek niteliklerine uygun düşmeyen bir şekilde muhasebeleştirilmesi;
- Bilançoların; yasal ve yardımcı defterler, kayıtlar, şubeler, yurt içi ve yurt dışı muhabirlerle hesap uygunluğu sağlanmadan kapatılması; hallerinde, bunları veya bunların düzenlenmesine esas olan her türlü belgeleri imza edenler, görev ve ilgilerine ve fiile katılma derecelerine göre bir yıldan üç yıla kadar hapis ve üç milyar liradan aşağı olmamak üzere ağır para cezası ile cezalandırılırlar.

Kanunun 22/6. maddesine göre, bankalar özellik gösteren, haklarında yapılan olumsuz yayınlardan olumsuz etkilenebilen mali kurumlardır. Bu nedenle herhangi bir banka hakkındaki olumsuz yayın bankadaki mevduatın çekilmesine, bankanın itibarının zedelenmesine ve ödeme güçlüğüne düşebilmesine neden olabilmektedir.

Kanunun 22/7. maddesine göre, Bankalar Kanunu'nun uygulanmasında ve uygulamanın denetiminde görev alacaklar açısından sır saklama yükümlülüğü getirilmektedir. Görev sırasında öğrenilen sırlar, bankalara, bunların iştirak ve kuruluşlarına ve müşterilerine ait sırların da açıklanması yasaklanmıştır. Bu yükümlülük, belirtilen kişilerin görevden ayrılmasından sonra da devam edecektir. Kanunda buna bir sınır getirilmediği için yükümlülük ömür boyu devam edecektir; yeter ki sır niteliği devam etsin.

²¹⁹ Battal, a.g.e., s.235.

Kanunun 22/8. maddesine göre, banka personeli ve görevlileri, sıfat ve görevleri nedeni ile öğrendikleri banka ve müşterilere ait sırları, yasa ile yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar. Örneğin, bankanın müşterileri ile olan ilişkilerinde, sözleşme öncesi ve sonrası elde edilen tüm bilgiler, müşterilerin nakit ve mal varlığı durumu, kredi itibarı, yatırım faaliyetleri, kâr ve zarar hesapları müşteri sırrı kapsamındadır.

Sır saklama yükümlülüğü²²⁰ ömür boyu devam eder, yeter ki sır niteliği devam etsin. Sır saklama yükümlülüğüne aykırı hareket edenler hakkında, bir yıldan üç yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası öngörmüştür.

Kanunun 22/9. maddesine göre, 4389 sayılı Kanunun uygulanmasında ve uygulanmasının denetlenmesinde görev alanlar ile bankaların mensupları ve diğer görevlileri, banka ve müşteri sırrını açıklama fiilini "kendileri ya da başkaları için yarar sağlamak amacı ile yaparlarsa" faile verilecek ceza üç yıldan beş yıla kadar ağır hapis ve üç milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezasıdır. Ayrıca bu kişilerin, fiilin önemine göre yasanın kapsamına giren kuruluşlarda, yani Türkiye Bankalar Birliği ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nda görev yapmaları da geçici veya sürekli olarak mahkeme tarafından yasaklanacaktır. Ancak yasa "geçici yasak" da asgari veya azami süreyi belirtmemiştir. Bu geçici yasak "devamlı yasak" şeklinde düzenlenmelidir. Çünkü, bu tip fiillere katılmış olan kişilerin bankacılık sistemine fayda sağlayamayacağı kanısındayız.

Kanunun 22/10. maddesine göre, Bankalar Kanununa göre suç sayılan bir fiilin, başka yasalara göre de suç sayılması mümkündür. Bu durumda fail hakkında en ağır cezayı gerektiren yasa hükmü uygulanacaktır.

Adli ve idari suçlara verilen bazı cezalarda, ceza miktarlarının az olması (1 yıl, 3 yıl hapis cezası veya 1 milyar, 3 milyar para cezası vb.) caydırıcılık açısından yeterli değildir. Verilecek ceza elde edilen maddi menfaate değil caydırıcı olması açısından bankacılık sistemine verilen zarara orantılı olarak verilmelidir.

Kanun'un vermiş olduğu yetkileri kullanarak, BDDK 2004 yılında bir çok davaya taraf olmuştur. Bu davaların sayısındaki artış aşağıdaki tabloda görülmektedir.²²¹

Tablo 4.1. BDDK'nın taraf olduğu davalar

²²⁰ BDDK'nın Etik İlkeleri. *Milliyet*, 14.10.2003, s.9.

²²¹ BDDK. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. s.82.

Davalar	Aralık 2003 (adet)	Aralık 2004 (adet)	Yüzde Değişim
Toplam Derdest Dava	1549	17315	1017,8
-Hukuk Davaları	146	277	89,7
-Ceza Davaları	108	126	16,6
-İdari Davalar	1295	16912	1205,9
Kesinleşen Davalar	11	34	209,1

Yukarıdaki tabloda, kesinleşen davalardan 13 tanesi hukuk, 2 tanesi ceza 19 tanesi ise, idari davalara ilişkindir. Kurum ile ilgili olarak görülen davalardaki toplam artış bir yıl öncesine göre çok yüksek bir oranda artmıştır. Bu oran yüzde 1017,8 olarak görülmektedir. Açılan ceza, hukuk ve idari davalarda da artış yaşanmış ancak, en büyük artış idari davalarda yaşanmıştır. Bunun oranı, yüzde 1205,9'dur. Tablodaki derdest dava sayısının 2004 yılında daha da artmış olması, BDDK'nın kurum olarak hukuka aykırı uygulamaları denetlemek ve ilgili kişileri yaptırımlara maruz bırakmak için çalıştığı sonucunu vermektedir.

4.1.3.4. Borç ödeme anlaşmaları ile ilgili çözüm önerileri

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasının finansmanı çerçevesinde TMSF ile batık banka hissedarları arasında borç ödeme anlaşmaları yapılmaktadır. Bu anlaşmalar şeffaflık ilkesi gereğince ilgili kurumlar tarafından basına bildirilmekte ayrıca ilgili İnternet sayfalarında yer almaktadır.²²²

Bu anlaşmalara örnek vermekte yarar vardır.

“04.08.2004 tarihli Ek Sözleşme gereğince, vadesinde ödenmeyen 30.09.2004 tarihli taksit ve bu taksite ilişkin gecikme faizi, 31.10.2004 tarihli taksit ile birlikte 26.10.2004 tarihinde toplam 30.151.875 USD olarak ödenmiştir.”

“TMSF ile Esbank hakim ortağı Zeytinoğlu Grubu arasında; Grubun Fon'a olan borçlarının ödenmesine yönelik olarak protokol imzalandı. Zeytinoğlu Grubu, 30.09.2004 tarihi itibarıyla TMSF'ye toplam 625.852.251 USD nakdi borcunu 2005 yılından başlamak üzere toplam 12 yılda, Libor+1 faiz oranı ile ödemeyi taahhüt etmiştir. Bu çerçevede Gruba ait gayrimenkuller üzerine ilave ipotek ve rehinler tesis edilecektir. Fon tarafından Grup firmalarının hisseleri rehin alınacak ve firmalara gerekli görülmesi halinde yönetim ve denetim kurulu üyeleri atanacaktır.”

²²² Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). TMSF ile Yapılan Borç Ödeme Anlaşmaları. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/>. (11.04.2005).

“TMSF ile Toprak Grubu arasında; Grubun Fon’a olan borçlarının ödenmesine yönelik olarak protokol imzalanmıştır. Toprak Grubu, 30.09.2004 tarihi itibariyle TMSF’ye olan toplam 453.030.561 USD borcunu 2005 yılından başlamak üzere 10 yılı ana para, 2 yılı faiz olmak üzere toplam 12 yılda ödemeyi taahhüt etmiştir. Bu çerçevede Gruba ait bir kısım gayrimenkuller borca karşılık Fon’a devredilecek ve Gruba ait diğer gayrimenkuller üzerine ipotek tesis edilecektir. Grup firmalarının hisseleri Fon tarafından rehin alınacak ve firmalara fon tarafından yönetim ve denetim kurulu üyeleri atanacaktır. Protokole göre, Grubun sahip olduğu ve üretim faaliyetlerine katkısı olmayan varlıkların satılması veya fona devredilmesi ve şirketlerin faaliyetlerini sürdürerek yaratılacak kaynakların borçlara mahsubu hedeflenmiştir.”

“Hazine Müsteşarlığı’nın 07.01.1999 tarih ve 954 sayılı yazısıyla yönetim ve denetimi TMSF’ye devredilen İnterbank hakim ortaklarıyla 19.08.2004 tarihinde imzalanan protokolün ilgili hükümleri gereğince Nergis Grubu şirketlerine Fon tarafından atamalar yapıldı.”

“Sitebank grubu ile 21.11.2003 tarihinde 10 yıl vadeli olarak imzalanan protokol kapsamında ödemeler düzenli olarak devam etmektedir.”²²³

“Gerek Medya Grubu ile Fon arasında imzalanan 17.11.2003 tarihli protokolün, gerekse bir kısım mal, hak ve varlıkların değerlendirilmesine ilişkin 13.11.2003 tarihli taahhütname ve eki lisans sözleşmelerinin Medya Grubu’nun Fona olan borçlarının belli bir vade ve sabit bir ödeme planı çerçevesinde ödenmesine imkan vermeyen bir yapıya sahip olması, ayrıca 17.11.2003 tarihli protokolün bazı şartlarının zamanında veya hiç yerine getirilmemesi dolayısıyla yürürlüğe girmemiş olması, Fonun Medya Grubu’ndan alacağı daha yüksek değer ve daha sağlıklı bir hukuksal ve finansal model içinde tahsilini sağlayacak girişimlerde bulunulmasını Fon ve kamu menfaatlerinin gözetilmesi bakımından zorunlu kılmıştır. Bu amaçla başlatılan girişimler çerçevesinde, öncelikle 13.11.2003 tarihli taahhütname ve eki lisans sözleşmelerinin konusunu oluşturan mal, hak ve varlıkların uzun vadeli, belirsiz meblağlı ve lisans hakkı verilmesine muvafakat esasına dayalı bir protokolle değerlendirmek yerine; daha kısa vadeli, daha yüksek değer taşıyan ve sabit bir ödeme planı içeren alternatif bir model ile değerlendirilmesi için gerekli çalışmalar yapılmış ve bu çerçevede alınan bazı

²²³ TMSF. (2004). *Üç Aylık Ekonomik Raporlar*. Ekim-Aralık, s.4.

teklifler de değerlendirilerek Fon adına en az hukuki risk ve ekonomik belirsizlik taşıyan en uygun çözüme ulaşılmaya ve en yüksek değer elde edilmesine çalışılmıştır. Ödemeler 6 aylık taksitler halinde yapılacak ve 10 yılda tamamlanacaktır.”²²⁴

Örnek olması açısından verdiğimiz anlaşmalara göre, genellikle borç ödeme sürelerinin uzun bir vadeye yayıldığı görülmektedir. Bu durum gelecekte “ödemelerde sorunlar meydana gelebilir mi?” sorusunu hatıra getirmektedir. Sözleşmelerde belirsizlikler olmamasına rağmen vadenin 10 veya 12 yıl gibi uzun olması kamu adına olumlu bir durum değildir. Önerimiz, bu sürelerin en fazla 5 yıl ile sınırlandırılmasıdır. Bu süre içinde anlaşma hükümlerine, geçerli bir sebep olmadan aykırı davranılıyorsa “derhal” borçluların tüm malvarlıklarına el konulabilmelidir. Bu sert tedbir anlaşmaya olan bağlılığı artıracaktır.

Burada takibi gereken önemli bir konu da anlaşmaların hükümlerinin zamanında yerine getirilmesidir. Bu da tarafların iyi niyeti ile sağlanacak bir durumdur. Zaten bankacılıkta faaliyetler yerine getirilirken grup şirketleri ve diğer banka, kurum ve kuruluşlar ile olan ilişkilerinde dürüstlük ilkesine yani iyi niyete bağlı olma bankacılıkta güvenin temelidir.²²⁵

Yapılan tahsilatlar sonucunda Fon, 1997 yılından beri yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankaların çözümlemesinde kullanmış olduğu 2 Milyar YTL’lik kısmını 13 Mayıs 2005 tarihinden itibaren 4 taksit halinde ödemeye başlamıştır. Fonun geri ödemede kullanacağı kaynaklar, Fona devredilen banka hakim ortaklarından ve söz konusu bankalardan devralınan kurumsal ve bireysel kredi müşterilerinden sağlanan tahsilatlar ile Bayındırbank tarafından Fona aktarılan kaynaklardan oluşuyor.

TMSF artan tahsilat performansı ve Fon kaynaklarının verimli kullanılması sonucunda Hazine’ye olan borçların geri ödemeye devam edeceğini açıklamıştır. Bu durum ülkemiz için olumlu bir gelişmedir.

²²⁴ TMSF. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. s.32.

²²⁵ TBB. (2001). *Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık Etik İlkeleri*. Tebliğ No: 1012, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, İstanbul, ss.1-2.

4.1.3.5. FHK ile yapılacak değişikliklerle ilgili çözüm önerileri

Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi, 1997 yılının Eylül ayında, etkin bir gözetim ve denetim sisteminin oluşturulabilmesi için yirmi beş ilkeden oluşan “Basel Temel Prensipleri”ni yayımlamış ve 2004 yılının Haziran ayında “Sermaye Ölçümü ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Uzlaşısı”nı yayımlamıştır. Uzlaşının 2007 yılının başında yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.²²⁶

Ayrıca, Avrupa Birliği bünyesinde bütünleşmiş bir finansal piyasanın 2010 yılına kadar dünyadaki en rekabetçi finansal piyasa olması amaçlanmış ve etkin bir sermaye piyasası oluşturulmasının önündeki engellerin azaltılmasına, kurumsal yatırımcıların sermaye piyasasında gerçekleştirdikleri yatırımların önündeki engellerin kaldırılmasına ve girişimciliğin teşvik edilmesine ilişkin kararlar alınmıştır.

Bununla birlikte, bankacılık alanında günün ihtiyaçlar doğrultusunda yeni bir Bankalar Kanununa ihtiyaç duyulmuştur. Bu doğrultuda Finansal Hizmetler Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı, 02.07.2005 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir. Bu kanun, cumhurbaşkanının onayı ve RG’de yayımlandıktan sonra yürürlüğe girecektir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu, yaşanan gelişmelere uyum sağlayabilmek amacıyla değişikliklere uğramıştır. Dünyada oluşan yeni finansal yapı; güven ortamının tesis edilmesini, finansal serbestleşmenin tamamlanmasını, finansal piyasaların tarafları arasında rekabet ortamının sağlanmasını ve iyi yönetimin hâkim kılınmasını zorunlu kılmıştır.²²⁷ Bu çerçevede;

- Piyasaların etkin, düzenli ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasını,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurumsal yapısının, görev ve sorumluluklarının piyasa ihtiyaçlarına duyarlı ve esnek bir yapıya kavuşturulmasını,

²²⁶ BDDK Araştırma Dairesi. (2005). *10 Soruda Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı*. Ankara, s.2.

²²⁷ Abdüllatif Şener. (2005). TBB 48. Genel Kurul Açılış Konuşması. *Bankacılar Dergisi*, 53:3-7.

- Bankaların, finansal holding şirketlerinin, finansal kiralama şirketlerinin, faktoring şirketlerinin, finansman şirketlerinin ve finansal piyasalarda faaliyet gösteren Kurulca belirlenecek diğer kuruluşlar ile bunlara destek hizmeti sağlayan kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi fonksiyonlarının BDDK bünyesinde toplanmasını,
- Kurum içi ve Kurum dışı denetim ve gözetim unsurlarının bütünleştirilmesini,
- Finansal piyasalarda güven ve istikrarın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını,
- Kurumun ilgili merciler ile bilgi paylaşımının belirli esaslar üzerine inşa edilmesini amaçlayan, Avrupa Birliği direktifleri, uluslararası ilkeler ve standartlar ile uyumlu FHK hazırlanmıştır.

FHK ile getirilmek istenen yenilikler aşağıda belirtilen şekilde özetlenebilir:

1. “Özel finans kurumları” unvanı “katılım bankaları” olarak değiştirilmiş, Kanunun kapsamı finansal holding şirketleri, kuruluş birlikleri, BDDK, TMSF ve Güvence Fonunu da içerecek şekilde genişletilmiş ve diğer finansal kuruluşlar ile bağımsız denetim, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşlarının düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümler ihdas edilmiştir.

2. Kanunun daha iyi anlaşılabilmesi için; güvence fonu, kalkınma ve yatırım bankası, Fon bankası, katılım bankası, finansal kuruluş, finansal holding şirketi, merkez şube, kontrol, nitelikli pay, hâkim ortak, tasarruf mevduatı, özel cari hesap, katılma hesabı, katılım fonu, destek hizmeti kuruluşu ve kıyı bankacılığı gibi kavramlar Kanuna eklenmiş ve Avrupa Birliği direktiflerine uygun olarak tanımlanmıştır.

3. Bankaların gerçekleştirebilecekleri faaliyet konuları, finansal kuruluşların tanımlanabilmesi ile etkin gözetim ve denetimin kapsamının belirlenebilmesi amacıyla açık bir şekilde sıralanmıştır.

4. Bankaların kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin verilecek izinler daha kapsamlı, açık ve ihtiyatlı denetimin bir parçası olarak tasarlanmış, izin başvurularının reddi ile verilen izinlerin iptali kurumsal yönetim hükümleri ve koruyucu hükümler ile ilişkilendirilerek Avrupa Birliği direktifleri ile uyumlu hâle getirilmiş ve şeffaflık ilkesi doğrultusunda ret kararlarının gerekçeli olarak bildirim esası benimsenmiştir.

5. Banka kurucuların işin gerektirdiği dürüstlük ve yeterliliğe²²⁸ sahip olmaları, tüzel kişi kurucuların risk grubu yapısı ile ortaklık yapısının şeffaf ve açık olması esasları getirilmiştir.

6. Şeffaflık ilkesi kapsamında ana sözleşmenin bankaların internet sayfasında yayınlanması öngörülmüştür.

7. 4389 sayılı BankK.'a paralel olarak bankalarda nitelikli paya sahip ortakların kurucularda aranan nitelikleri taşıması şartı öngörülmüş ve buna ilâveten uluslararası standartlar dikkate alınarak, bu niteliklerin kaybı hâlinde ortaklık haklarının kullanımına ilişkin esaslar hüküm altına alınmıştır.

8. 4389 sayılı BankK.'a paralel olarak bankalardaki dolaylı pay sahipliği yapısının izlenmesi amacıyla sermayede yüzde on veya daha fazla oranda pay sahibi olan tüzel kişi ortakların ortaklık yapısında Kanunda öngörülen oranlarda meydana gelen değişiklikler Kurulun iznine bağlanmıştır.

9. Bankalar için kurumsal yönetim ilkeleri ihdas edilmek suretiyle yönetim kuruluna denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesi hususunda yardımcı olacak ve icrai görevi bulunmayan yönetim kurulu üyeleri arasından seçilecek asgarî iki kişilik denetim komitesinin tesis edilmesi öngörülmüştür.

10. Bağımsız denetim, iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimine ilişkin hükümler uluslararası uygulamalarla uyumlu, gözetimi ve ihtiyatlı denetimi destekler hâle getirilmiştir.

11. Bağımsız denetim, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşlarının verdikleri hizmetlerden doğabilecek zararları karşılayabilmeleri amacıyla sorumluluk sigortası yaptırımlarının zorunlu hâle getirilmesi öngörülmüştür.

12. Bankaların, statülerine, yönetim ve organizasyon yapılarına, insan kaynaklarına, faaliyetlerine, finansal durumlarına, yönetimin değerlendirmeleri ve geleceğe yönelik beklentilerine ilişkin bilgileri, finansal tablolarını, özet yönetim kurulu raporunu ve bağımsız denetim raporunu da içeren yıllık faaliyet raporu hazırlamaları zorunlu tutulmuştur.

13. Bankaların açtıkları krediler nedeniyle maruz kalacakları riskleri etkin bir şekilde ölçebilmeleri, izleyebilmelerini teminen gerekli bilgi ve belgeleri almaları sağlanması ve müşteriler tarafından da bu bilgi ve belgelerin verilmesi zorunluluk altına alınmıştır.

²²⁸ İbrahim Yalçın ve Yavuz Demirel. (2004). Toplam Kalite Yönetimi'nin Bankacılık Sektöründe Strateji ve Politika Belirleme Sürecine Etkileri Üzerine Bir Araştırma. *Standard Dergisi*, 512: 83.

14. Bir gerçek veya tüzel kişiye ya da risk grubuna veya bankanın da içinde bulunduğu risk grubuna kullanılabilir kredilerin özkaynaklara oranı Avrupa Birliği direktifleri ile tam uyumlu hâle getirilmiştir.

15. Bankaların malî güçlerinin korunması amacıyla, bankalarca münhasıran çalışanlarına ait olmak üzere sağlık ve sosyal yardım, emeklilik, ihtiyat ve tasarruf sağlama amaçlarıyla kurulan vakıf ve sandıklara açıklarının kapatılması için kaynak aktarılamayacağı öngörülmüştür. Kurum Başkanı, bu maddeyi ihdas etmedeki amacın; mali bünyeyi etkileyecek olumsuz gelişmeleri önleme olarak açıklamıştır.²²⁹

16. Bankaların kaynaklarının istismar edilmesinin önlenmesi, bankaların emin bir şekilde çalışmasının sağlanması ve malî güçlerinin korunması amacıyla, bağış sınırlarına ve örtülü kazanç aktarımına ilişkin hükümler ihdas edilmiştir.

17. BDDK'nın koordinasyonunda, Fon, HM ve MB'nin müşterek değerlendirmesi sonucunda sistematik risk tehlikesinin tespit edilmesi hâlinde, Bakanlar Kurulunun olağanüstü tedbirleri belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

18. Finansal sektörde gerekli yeterliliğe sahip olmayan kuruluşların sistemden çıkarılmalarını, finansal istismarların engellenmesini, finansal piyasaların şeffaflığının ve istikrarının sağlanmasını, bankaların yeniden yapılandırılmasında siyasi tercihlerden bağımsız, tarafsız ve rekabet kurallarına uygun olarak karar alınmasını, finansal piyasalara güven verilmesini, denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılmasını ve bu amaçla bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulmasını teminen, BDDK'nın idarî ve malî özerkliği vurgulanmıştır.

Uygulamada da çözümlerin daha hızlı ve etkili olabilmesi için, siyasi güçlerin BDDK'nın yetkilerine karışmamaların gerekmektedir. Aksi halde, BDDK'nın özerkliğine de zarar verilmiş olunur.

19. Denetimin etkiliğini artırabilmek amacıyla, Kanun kapsamındaki kuruluşların bilgi işlem sistemlerinin ve diğer özellik arz eden hususlarının denetiminin, Kurum Başkanının uygun görmesi üzerine, bankalar yeminli murakıp ve yardımcılarının yanı sıra Kurumun meslek personeli ya da bu hususlarda özel ihtisas sahibi bağımsız denetim kuruluşları tarafından da yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

²²⁹ Sandık ve Vakıflara Para Aktarılamayacak. *Akşam*, 27.06.2005, s.7.

20. Finans piyasalarındaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak politika önerilerinde bulunmak, finans sektörünü ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmek üzere, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak amacıyla BDDK nezdinde, MB, HM, SPK, Rekabet Kurulu, TMSF, menkul kıymetler borsaları ve kuruluş birliklerinden temsilcilerin katıldığı, Avrupa Birliği ülke uygulamalarında da benzer örnekleri²³⁰ görülen “Finansal Sektör Komisyonu” adı altında bir komisyon oluşturulması öngörülmüş ve çalışma usûl ve esaslarının üye kurumların uygun görüşleri alınmak suretiyle Kurul tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

21. Kurum ile Fon arasında azamî düzeyde işbirliğinin temini amacıyla, Kurum Başkanı ve ilgili başkan yardımcıları ile Fon Başkanı ve başkan yardımcılarında teşekkül eden bir Eşgüdüm Komitesinin kurulması öngörülmüştür.

22. Bankaların işlemlerinin kayıt dışı bırakılmasının, gerçek mahiyetlerine uygun düşmeyen bir şekilde muhasebeleştirilmesinin ve kanunî ve yardımcı defter ve kayıtları, şubeleri, yurt içi ve yurt dışındaki muhabirleri ile hesap mutabakatı sağlanmadan yıl sonu bilançolarını kapatılmasının önlenmesi amacıyla, işlemleri kaydetmekle veya muhasebeleştirmekle görevli kişilere gönderilmesi gereken bilgi ve belgeleri göndermeyen veya gereken talimatları vermemek suretiyle işlemlerin kayıt dışı bırakılmasına sebep olan veya finansal tabloların önemli oranda değişmesini sağlayacak şekilde yıl sonu bilançolarını kapatan kişilere hapis ve adli para cezası uygulanması öngörülmüştür.

23. Denetim ve gözetim uygulamalarında yararlanılan verilerin teknolojiye bağlı olarak çoğunlukla bilişim sistemleri içerisinde tutulması ve finansal raporların bu sistemler aracılığıyla hazırlanması nedeniyle bu Kanuna tâbi kuruluşlarda bilişim sistemlerinin güvenli bir şekilde işlemlerini sağlamak amacıyla, bilişim sistemindeki verileri ve finansal raporlama ile ilgili diğer her türlü unsurları, bozan, yok eden, değiştiren veya erişilmez kılan, sisteme veri yerleştiren, var olan verileri başka bir yere gönderen kişilere hapis cezası uygulaması getirilmiştir.

Yapılan bu değişikliklere rağmen, uygulamada sorunların aşılabilmesi için, değişikliklerin mutlaka uygulamada etkin olarak kullanılması gerekmektedir. Örneğin; denetimler zamanında yapılmalı, denetimler sonunda alınan kararlar zaman

²³⁰ Merkez Bankası. (2005). *Yıllık Rapor-2004*. Merkez Bankası Yayınları, Ankara, s.104.

geçirilmeksizin uygulanmalı, bankaların iç denetiminin yapılıp yapılmadığı sürekli olarak denetlenmeli, sermayesinin arttırılmasına karar verilen bankaların en kısa sürede sermaye artırımına gitmeleri sağlanmalı, banka kurma şartları zorlaştırılmalıdır. Gereken hallerde, ön tedbirler alınmadan da bankaya el konulabilmelidir. 50 milyar Türk Lirası ile sınırlı hale getirilmiş bulunan mevduat güvencesinde bu güvence de kaldırılmalıdır. Bu şekilde, bankacılık işlemleri yapacak kişiler piyasada güvenilir bankalara yöneleceklerdir. Güvenilir bankacılık unsurunun ön plana çıkması piyasaya güven vermeyen bankaları da ortadan kaldıracaktır.

Mahkeme kararlarından çıkarılan bir sorun da gizlilik kuralının ihlalini ilgilendirmektedir. Gizlilik kuralının ihlal edilmesi hem kişilik haklarına zarar verebilir hem de denetimin ağır sonuçlarına katlanmamak için bilgi ve belgeler tahrif edilebilir. İşte, bu zararlı sonuçların ortaya çıkmaması için gizlilik kuralına uymak gereklidir.

TBB, FHK hakkında bazı görüş ve önerilerde bulunmuştur.²³¹ Bu görüşlerde, “Öncelikle, ülkemizde yakın dönemde yaşanan sorunlar da dikkate alınarak, düzenlemelerde istikrarın sağlanması ve düzenlemelerin kolay anlaşılması, kolay uygulanması ve uygulamanın etkinlikle denetlenebilmesi gerekliliği açık bir ihtiyaçtır. Bankacılık sisteminde düzenleme ve denetleme otoritesinin çok önemli bir sorumluluğu vardır. Bu sorumluluğun yerine getirilmesinde görevlerin eksiksiz olarak sürdürülebilmesi için otoritenin faaliyetlerinde ve aldığı kararlarda bağımsız olmasının büyük önemi vardır. Bundan dolayı, BDDK’nın kararlarının alınmasında ve uygulanmasında uluslararası anlamda bağımsızlığa sahip olması gerekmektedir” denilmektedir.

Ayrıca, banka sahipliği veya bankacılık mesleği ile asla bağdaşmayan, Bankalar Kanununa, diğer yasalara ve bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı hareket eden, ülkeyi büyük zararlara uğratan bankaların hakim ortaklarının ve/veya yöneticilerinin; bunların yanı sıra bu bankaların lisanslarının verilmesinde, işlemlerinin izlenmesinde, denetlenmesinde ve denetimler doğrultusunda disipline edilmesinde ihmali görülen tüm sorumluların mevzuata göre en ağır şekilde cezalandırılmaları, kanuna aykırı olarak kullandıkları banka kaynaklarını ve zararları tazmin etmeleri, bunun için kanunda eksiklikler ve boşluklar varsa bunların giderilmesi gereklidir.

²³¹ TBB. (2005). Bankacılık Kanunu Tasarısı Hakkında Görüş ve Öneriler. Ankara, http://www.tbb.org.tr/yasal_duzenlemeler.htm. (22.04.2005).

Piyasanın etkin olarak işleyebilmesi ve mali piyasada istikrarın korunması için piyasa katılımcıları bankalar hakkında doğru ve düzenli bilgiye ulaşmalıdırlar. Bundan dolayı kamuoyu bilgilendirilmelidir. Kamuoyunun bilgilendirilmesi denetim işlevine etkinlik kazandıracak bir unsur olacaktır. Verilecek bilgiler katılımcıların bankaların taşıdıkları riskleri değerlendirebilecek ölçüde olmalıdır.²³² Finansal Hizmetler Kanunu ile kamuoyunu bilgilendirici önlemler de alınmaya çalışılmaktadır.

4.2. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN SON DURUMU

Türk bankacılık sisteminin son durumu incelendiğinde, “2004 yılında ekonomik ve siyasi ortamda sağlanan istikrarın etkisiyle başarılı bir performans göstermiştir.”²³³ BDDK tarafından 2003 yılında yapılan bir araştırmaya göre de Kurumun başarılı olduğu tespit edilmiştir. Araştırma, bankalarda yönetici bulunan kişilere yönelik yapılmış ve BDDK’yı başarılı bulanların oranı % 80 olarak tespit edilmiştir.²³⁴

2004 yılında bankacılık sektöründe faaliyet gösteren banka sayısının 2 azalarak 48’e gerilediği görülmektedir.²³⁵ Banka sayısındaki bu azalmanın nedeni yabancı sermayeli ticaret bankaları grubunda bulunan Credit Lyonnaise’nin²³⁶ Credit Agricole Indosuez Türk Bank’a ve Pamukbank’ın²³⁷ Halk Bankası’na devredilmesidir. Bankacılık sektöründe Ocak-Mart 2005 döneminde faaliyet gösteren banka sayısı 48’dir. Bu bankaların 35’i ticaret bankası, 13’ü ise mevduat kabul etmeyen bankadır.

Tablo 4.2. Bankacılık sisteminde banka ve şube sayısı

Banka Türü	Aralık 2003		Aralık 2004		Mart 2005	
	Banka	Şube	Banka	Şube	Banka	Şube
Ticaret Bankaları	36	5.949	35	6.088	35	6.012
Kamu Bankaları	3	1.971	3	2.149	3	2.038
Özel Bankalar	18	3.594	18	3.729	19	3.765
Fondaki Bankalar	2	175	1	1	1	1
Yabancı Bankalar	13	209	13	209	12	208
Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar	14	17	13	18	13	19

²³² Zekai Özgün. (2001). *Bankacılıkta Risk Kavramı ve Denetim*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul, s.77.

²³³ BDDK. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. s.15.; Bankacılık Sektörü Büyümeye Döndü. *Milliyet*, 11.12.2004, s.9.

²³⁴ BDDK. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Etkinlik Anketi Değerlendirme Raporu 2003. <http://www.bddk.org.tr>. (14.02.2004). ss.1-43.

²³⁵ TBB. (2004). İstatistik Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri, Aralık. Ankara, <http://www.tbb.org.tr>. (01.02.2005).

²³⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun, 3.3.2004 tarih ve 1219 sayılı kararı.

²³⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun, 9.11.2004 tarih ve 1415 sayılı kararı.

Toplam	50	5.966	48	6.106	48	6.031
---------------	----	-------	----	-------	----	-------

Tabloya göre,²³⁸ şube sayısı 2004 sonuna göre 75 adet azalarak 6.031'e gerilemiştir. Şube sayısındaki azalış ticaret bankaları grubundaki kamu bankalarından kaynaklanmıştır. Diğer yandan şube sayısı özel bankalarda 36 artarken, yabancı bankalarda 1 azalmıştır. Mevduat kabul etmeyen bankaların şube sayısı ise 1 artmıştır. Bu tablodaki verilere Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve yabancı ülkelerdeki şubeler dahil edilmiştir.

Ticaret bankaları grubunda banka başına düşen ortalama şube sayısı, kamu bankalarında 680, özel bankalarda 199, yabancı bankalarda ise 17'dir. Kamu bankalarına²³⁹ düşen ortalama şube sayısının 680 gibi büyük bir rakam olmasının sebebi, daha önceki dönemlerde var olan bazı bankaların, 3 kamu bankasına dahil edilmesidir.

Örneğin,²⁴⁰ BDDK'nın 9.11.2004 tarih ve 1415 sayılı kararı ile Halk Bankası ve Pamukbank Genel Kurullarının devre dair kararlarının tesciline onay verilmesine karar verilmiştir. Bu doğrultuda tescil işlemleri 12 Kasım 2004 tarihinde yapılmış ve aynı gün akşamı Devir Protokolü uyarınca Pamukbank'ın Halk Bankası'na fiili devir işlemleri gerçekleştirilmiş, 17 Kasım 2004 tarihinden itibaren birleşik tek Banka olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.

Özel Finans Kurumları da bankacılık sisteminde yer alan önemli kurumlardır. Bunların da personel ve şube sayısının gelişimini aşağıdaki tabloda ifade edebiliriz.

Tablo 4.3. ÖFK'ların personel ve şube sayısı

Kriterler	Aralık 2003	Aralık 2004	% Değişim
Kurum Sayısı (Adet)	5	5	0
Şube Sayısı (Adet)	189	255	34,9
Çalışan Sayısı (Adet)	3.502	4.790	36,8
Bilanço büyüklüğü (milyon YTL)	5.252	7.383	40,6

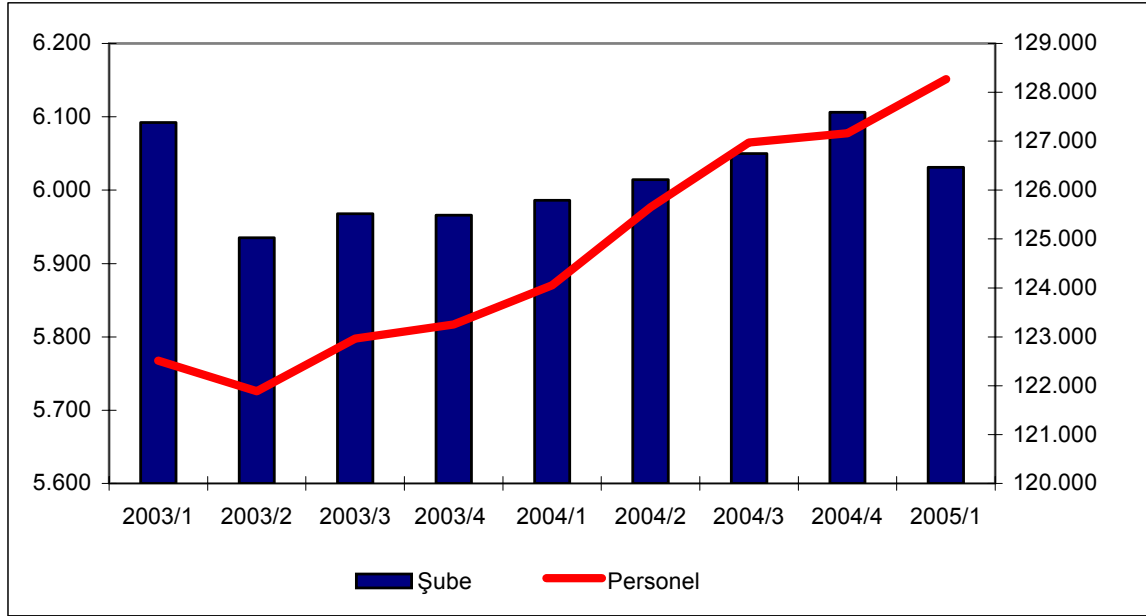
ÖFK'lar da 2004 yılında ekonomideki gelişmeye paralel olarak gelişmişlerdir. Kurum sayısında artış olmamakla birlikte, şube ve çalışan sayısında ortalama % 35 oranında bir artış meydana gelmiştir. Aynı şekilde, bilanço

²³⁸ TBB. (2005). Sistemdeki Banka Sayısı. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/asp/bankalarimiz1.asp>. (23.05.2005).

²³⁹ Merkez Bankası. (2005). *Yıllık Rapor-2004*. Merkez Bankası Yayınları, Ankara, s.105.

²⁴⁰ TBB. (2004). Pamukbank'ın Devri. Ankara, <http://www.tbb.org.tr/asp/bankalarimiz1.asp>. (23.04.2004).

büyükliğinde de artış olmuştur. Aralık 2003'te 5.252 milyon Yeni Türk Lirası olan bilanço büyüklüğü aralık 2004'te % 40,6 oranında artarak 7.383 milyon Yeni Türk Lirasına ulaşmıştır.²⁴¹



Şekil 4.1. Şube ve Personel Sayısının Gelişimi

Ocak-Mart 2005 döneminde bankacılık sisteminde çalışan sayısı, 1.108 kişi artarak 128.271 olmuştur. Ticaret bankaları grubunda çalışan sayısı; kamu bankalarında 253, Fon bankalarında 2, yabancı bankalarda ise 11 kişi azalırken, özel bankalarda 1.399 artmıştır.²⁴²

Tablo 4.4. Banka sisteminde çalışanlar (aralık 2003-mart 2005)

Banka Türü	Aralık 2003	Aralık 2004	Mart 2005
Ticaret bankaları	118.607	122.630	123.767
Kamu bankaları	37.994	39.467	39.214
Özel bankalar	70.614	76.880	78.279
Fondaki bankalar	4.518	403	405
Yabancı bankalar	5.481	5.880	5.869
Mevduat kabul etmeyen bankalar	4.642	4.533	4.504
Toplam	123.249	127.163	128.271

Banka çalışanlarının yüzde 96'sı ticaret bankaları, yüzde 4'ü mevduat kabul etmeyen bankalar tarafından istihdam edilmiştir. Bankacılık sektöründeki personelin

²⁴¹ BDDK. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. s.52.

²⁴² TBB. (2005). İstatistik Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri, Mart. <http://www.tbb.org.tr>. (10.04.2005).

yüzde 31'i kamusal sermayeli ticaret bankalarında, yüzde 61'i ise özel sermayeli ticaret bankalarında çalışmaktadır.

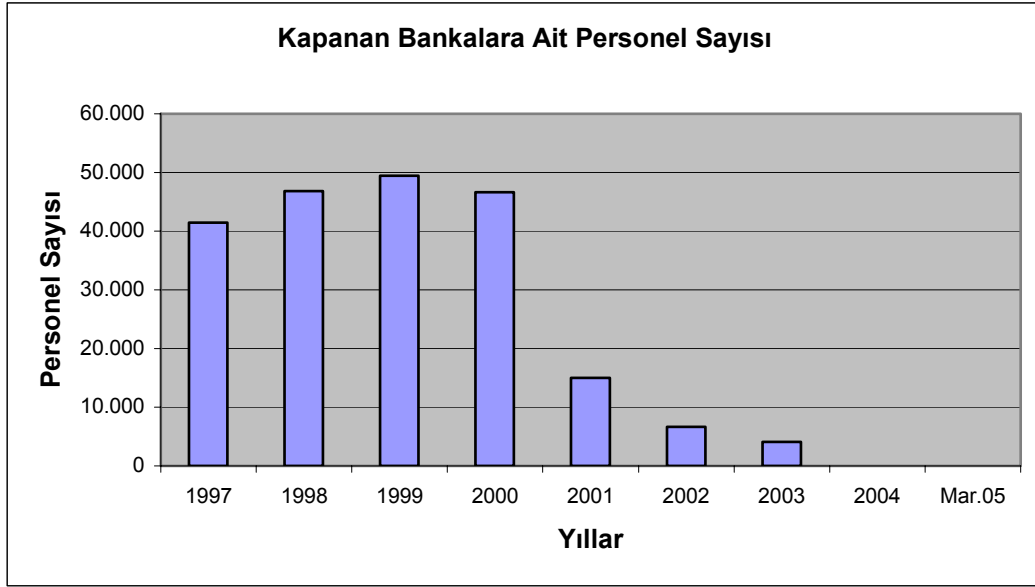
31 Mart 2005 tarihi itibariyle TBB tarafından açıklanan Türk Bankacılık Sistemi Üç aylık banka, şube ve personel sayıları Mart 2005 raporuna göre bankalarda çalışan sayısı ve banka şube sayısını değerlendirmekte fayda vardır.²⁴³

Tablo 4.5. Bankalarda çalışanların yıllara göre dağılımı (1997-2005)

Banka	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Mart 2005
Ticaret	108.401	114.604	119.436	118.479	117.372	111.720	114.565	122.630	123.767
-Kamu	57.165	60.469	61.730	60.191	56.108	40.158	37.994	39.467	39.214
-Özel	49.748	52.219	55.413	55.850	55.490	65.389	70.688	76.950	78.279
-TMSF									
Bünyesinde	114	387	485	486	414	912	478	403	405
-Yabancı	1.374	1.529	1.808	1.952	5.360	5.261	5.405	5.810	5.869
Mevduat									
Toplamayan	4.995	5.026	5.142	5.285	5.079	4.913	4.612	4.533	4.504
Toplam	113.396	119.630	124.578	123.764	122.451	116.633	119.177	127.163	128.271
Kapalı	41.468	46.862	49.410	46.637	15.044	6.638	4.072	0	0
Sektör									
Toplamı	154.864	166.492	173.988	170.401	137.495	123.271	123.249	127.163	128.271

Tabloyu incelediğimizde dikkat çeken iki önemli unsur vardır. Bunlardan birincisi kapanan bankalardaki çalışan sayısıdır. Bu sayı 1997'den itibaren artmış ve 2002 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında bu sayı 0'a inmiştir. Bu durum Bankacılık sektörü için olumlu bir durumdur. İkinci durum ise sektör toplamında görülmektedir. 1999 yılında sektörde toplam 173.988 kişi çalışmakta iken 2005 Mart döneminde bu sayı 128.271'e gerilemiştir.

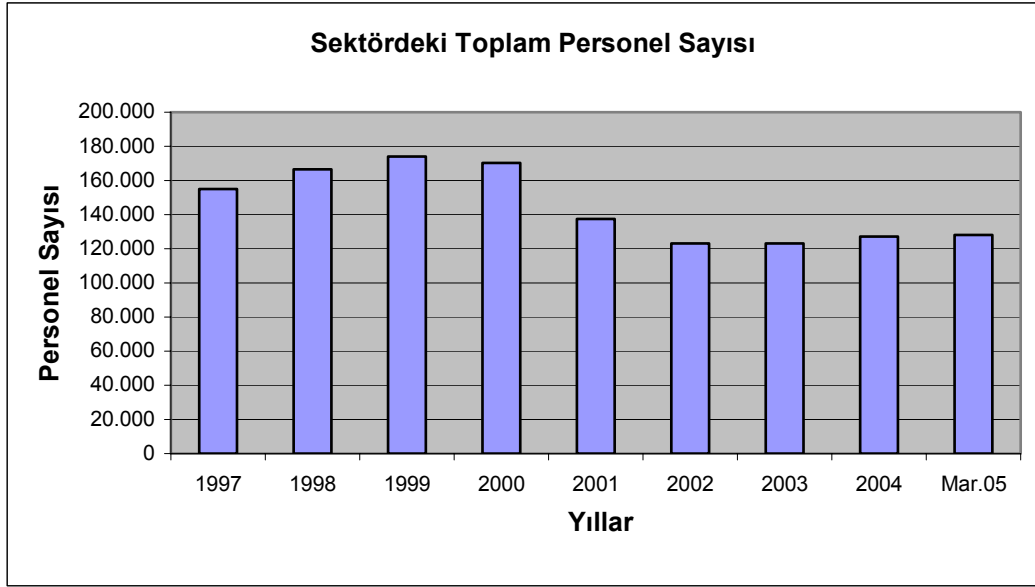
²⁴³ TBB. (2005). İstatistik Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri, Mart. <http://www.tbb.org.tr>. (10.04.2005).



Şekil 4.2. Kapanan Bankalara Ait Personel Sayısı

Yukarıdaki tabloyu kullanarak hazırladığımız iki şekilde bu yıllarda çalıştırılan personel sayısındaki artış ve azalış daha açık görülmektedir. Kapanan bankalardaki personel sayısı önce artma eğiliminde daha sonra ise hızlı bir şekilde düşmüştür. Aşağıdaki tabloda ise sektörde çalışan toplam personel sayısı gösterilmektedir. Buna göre, 1995 yılından 2000 yılına kadar bir artış ve 2001 deki düşüşten sonra ise daha temkinli bir yükseliş görülmektedir. Bu tablolardan BDDK'nın düzenleme çalışmalarının çok ciddi etkisi bulunmaktadır. Ancak, bir görüşe göre; “BDDK'nın uygulamaları, kuruluşundan bu yana değerlendirildiğinde; bankacılık sektörü üzerinde uygulanan idari denetim sorunu çözmede yeterli olmamıştır.”²⁴⁴

²⁴⁴ Nusret İlker Çolak. (2003b). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Bankaların Denetimi ve Serbest Bankacılık*, c.III, İstanbul, s.1018.

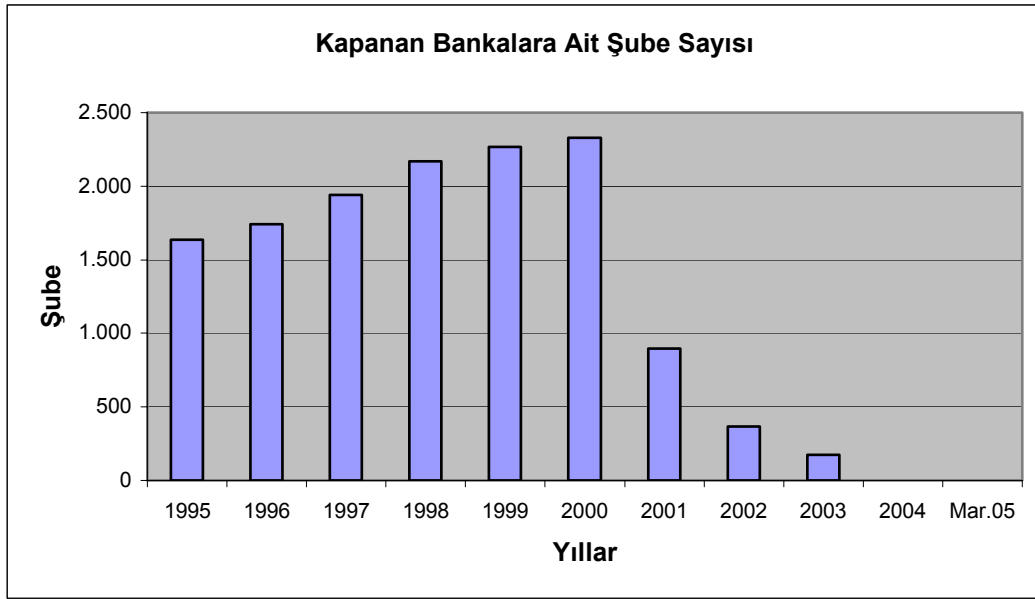


Şekil 4.3. Sektördeki Toplam Personel Sayısının Gelişimi

Aşağıdaki tabloda ülkemizde kurulu bulunan banka şubelerinin yıllara göre dağılımı ifade edilmektedir. Konumuzu ilgilendirmesinden dolayı kapanan bankalara ait şube sayısı ve sektörde bulunan toplam şube sayısını bir şekil halinde aşağıda açıklamış bulunmaktayız.

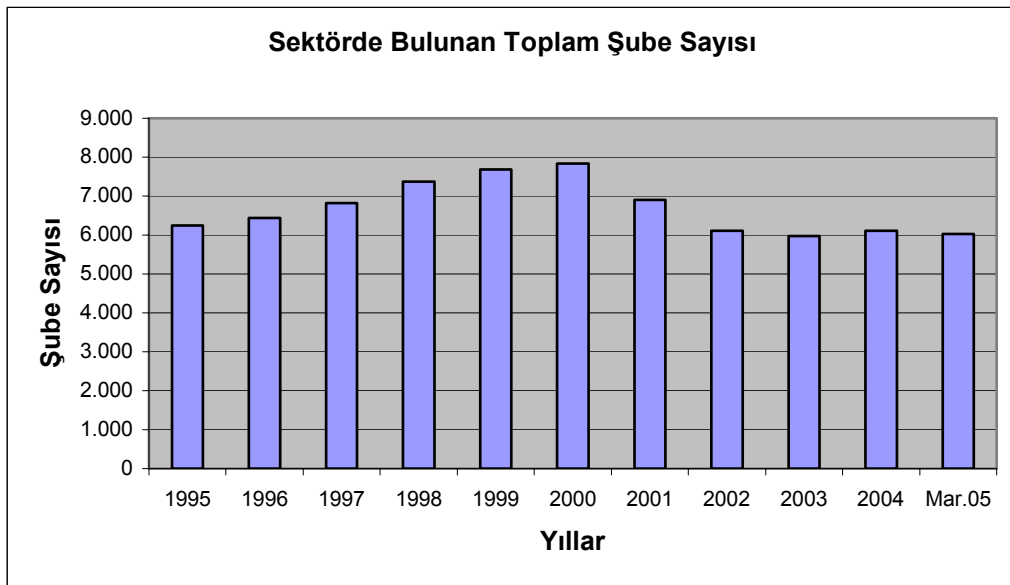
Tablo 4.6. Banka şubelerinin yıllara göre dağılımı (1995-2005)

Banka Türü	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Mart 2005
Ticaret Bankaları	4.586	4.681	4.859	5.178	5.399	5.485	5.995	5.720	5.777	6.088	6.012
-Kamusal Sermayeli	2.349	2.354	2.382	2.426	2.459	2.429	2.725	2.019	1.971	2.149	2.038
-Özel Sermayeli	2.212	2.300	2.440	2.697	2.869	2.977	3.021	3.490	3.595	3.730	3.765
-TMSF Bünyesindeki	4	6	6	17	27	27	16	9	3	1	1
-Yabancı Bankalar	21	21	31	38	44	52	233	202	208	208	208
Mevduat Toplamayan	17	18	19	22	24	24	17	18	16	18	19
Toplam	4.603	4.699	4.878	5.200	5.423	5.509	6.012	5.738	5.793	6.106	6.031
Kapanan Bankalar	1.637	1.743	1.941	2.170	2.268	2.328	896	368	173	0	0
Sektör Toplamı	6.240	6.442	6.819	7.370	7.691	7.837	6.908	6.106	5.966	6.106	6.031



Şekil 4.4. Kapanan Bankalara Ait Şube Sayısı

Tablo 4.5’i kullanarak hazırladığımız Şekil 4.4’e dikkat edilirse kapanan bankalara ait şube sayısı 1995 yılından 2001 yılına kadar devamlı bir artış göstermektedir. Bunun sebebi BDDK tarafından özellikle bu yıllarda düzenlemelerin yapılması ve bankalara el konulmasıdır. 2001 yılından itibaren ise bu sayı çok ciddi bir oranda azalarak 2004 ve 2005 yıllarında 0 seviyesine inmiştir. Bu durum düzenlemeler konusunda başarılı olduğunu göstermektedir.



Şekil 4.5. Sektörde Bulunan Toplam Şube Sayısı

Sektörde bulunan toplam şube sayısında ise daha kontrollü bir değişim yaşanmıştır. 2000 yılına kadar meydana gelen artış bu yıldan sonra BDDK ve TMSF politikaları ve BanK.'da yapılan değişikliklerin de etkisiyle kontrollü hale gelmiştir. Çünkü, banka kurma konusunda getirilen yeni kriterler BDDK' ya bazı hususlarda takdir yetkisi vermektedir.

Tablo 4.7. Türk bankacılık sektörü temel göstergeleri

Banka Türü	Toplam Aktifler	Sektördeki % Payı	Toplam Krediler	Sektördeki % Payı	Toplam Mevduat	Sektördeki % Payı
Kamu Bankaları	106.902	34,9	20.926	21,1	81.086	42,4
Özel Bankalar	175.926	57,4	68.432	68,9	105.195	55,1
TMSF Bankaları	1.938	0,6	11	0,0	69	0,0
Yabancı Bankalar	10.356	3,4	4.665	4,7	4.714	2,5
Mevduat Bankaları	295.123	96,3	94.034	94,7	191.065	100
Kalk. ve Yat. Bank.	11.327	3,7	5.308	5,3	-	-
Kamusal Sermayeli KYB	8.014	2,6	4.084	4,1	-	-
Toplam	306.449	100	99.342	100	191.065	100

Türk bankacılık sektöründe, 2004 yılı içinde faaliyet gösteren bankaların toplam aktif büyüklüğü 2003 yılı sonuna göre % 23 artarak 306.449 milyar Yeni Türk Lirasına ulaşmıştır. Enflasyon ve faiz oranlarındaki hızlı düşüş ve dolar karşısında değerlenen Türk Lirasının tetiklediği iç talep artışına ve yüksek büyümeye paralel olarak, kredi talebinde ciddi bir artış yaşanmıştır. 2004 yılı sonunda bankacılık sektörünün toplam kredileri 2003 yılı sonuna göre, % 50 artarak 99.342 milyar Yeni Türk Lirasına ulaşmıştır. Toplam mevduat miktarında da benzer bir artış yaşanmış ve sistemdeki toplam mevduat 191.065 milyar Yeni Türk Lirası olmuştur.²⁴⁵

Dikkat edilmesi gereken bir unsur da kamusal sermayeli bankaların sektördeki payının % 34,9 olmasıdır. Bu oran yüksek bir orandır. Dolayısıyla siyasi güçlerin bankacılık sisteminde önemli bir etkiye sahip olabilecekleri görülmektedir. Bu sebepten ötürü, bu payın azaltılması gereklidir, kanısındayız.

Tablo 4.8. Türk bankacılık sektörünün dönem net karı/zararı

Bankalar	Aralık 2003	Aralık 2004
----------	-------------	-------------

²⁴⁵ BDDK. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. s.16.

Kamu Bankaları	1.790	2.708
Özel Bankalar	2.917	2.830
TMSF Bankaları	272	386
Yabancı Bankalar	186	240
Kalkınma ve Yatırım Bank.	443	316
Sektör Toplamı	5.608	6.481

Sektör kârlılığında özellikle kamu bankalarında²⁴⁶ artış yaşanmıştır. Özel bankalarda ise bir önceki yıla göre zarar meydana gelmiştir. Bunun sebebi, özel bankaların net faiz gelirleri, sermaye piyasası işlem kârları ve kambiyo kârlarında yaşanan düşüş ile ilgilidir. Toplamda ise, 2004 yılı kârlı bir yıl olarak görülmektedir. 2003 yılında 5.608 milyon Yeni Türk Lirası kâr edilmiş iken 2004 yılında ise bu artmış ve 6.481 milyon Yeni Türk Lirasına ulaşmıştır.²⁴⁷

Bu bölümde, tablo ve şekillerle açıklamaya çalıştığımız Türk bankacılık sistemi son yıllarda gelişmiştir. Bankacılık sistemindeki gelişmelerde BDDK'nın yaptığı düzenleme ve denetim çalışmalarının önemli bir yeri vardır.

SONUÇ

Bankacılık sektörü, yatırımlara kaynak teşkil eden tasarrufların toplanması ve ihtiyaç duyulan alanlarda kullanılmasında etkin bir rol oynaması nedeniyle üretim ve istihdam dolayısıyla da ekonomik gelişme ve kalkınma açısından önemli bir yere sahiptir. Ancak, bu sektörün bazı sorunları bulunmaktadır. Bu sorunları irdeleyerek çözümünü için bazı önerilerde bulunmakta yarar vardır.

Bankaların en önemli işlevlerinden birisi kredi vermedir. Bankalar müşterilerine kredi verirken kendi imkanları oranında müşteri hakkında bilgi toplamaktadırlar. Ancak, bazı hallerde bu araştırma yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla verilen kredinin dönüşü zor olmaktadır. Bunun önlenmesi için, kredi talep eden gerçek ve tüzel kişiler hakkında bankalara daha gerçekçi mali bilgiler sağlayacak bir birimin oluşturulmasında fayda vardır. Bu birimde, konularında uzman olan denetim elemanlarınca daha önceden düzenlenen hile, yolsuzluk vb. kanuna aykırı işlem yapanlar hakkında tespitler içeren raporlar bir havuzda toplanmalı, hile, yolsuzluk

²⁴⁶ Balak ve Seymen. a.g.e., s.81.

²⁴⁷ BDDK. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. ss.45-46.

vb. kanuna aykırı işlemlerle mücadele eden kurumlar arasında işbirliği ve bilgi alışverişi sağlanmalı ve bu şekilde elde edilen veriler değerlendirilerek gereken kararlar alınmalıdır. Bu birim bankalara bilgi transferi sağlayacaktır. Böylece, krediyi verecek olan banka bu kişiler hakkındaki güvenilir bilgilere daha hızlı bir şekilde ulaşma imkanına kavuşacaktır. Ayrıca, bu birim analiz sonucuna göre idari kurumları uyaracak, önerilerde bulunacak ve kanun dışı işlemlerin önemli bir bölümü daha işlenmeden önlenmiş olacaktır. Bu denetim sistemi de mevzuata uygun işlem yapanların işlerini kolaylaştırıcı, aksi harekete teşebbüs edenlerin ise bu hareketlerini önleyici bir rol üstlenecektir.

1863'de Hugh McCulloch, ABD'deki ulusal bankalara yolladığı bir mektupta tüm basiretli bankacıların izlemesine gerek gördüğü bazı prensipleri belirlemiştir. Buradaki öğütler 1863 de olduğu gibi günümüzde de güncelliğini korumaktadır.²⁴⁸ Bu prensipleri konumuzu ilgilendirdiği için belirtmekte yarar görmekteyiz. Buna göre; makul bir garantiyle güvenceye alınmış krediler dışında kredi verilmemeli, kredileri belirli kişiler ya da kurumlara verme yerine daha fazla kişiye bölüştürülmelidir. Bir kişiye veya bir firmaya verilen büyük krediler, bazen uygun ve zorunlu olmakla birlikte, çoğunlukla risklidirler. Çünkü, büyük kredi müşterileri bankanın kontrolünü ellerine geçirebilirler. Müşteri ve banka arasındaki böyle bir ilişkinin sonucunda banka zor duruma düşecektir. Bankalar, verdikleri kredileri sıkı sıkıya kontrol etmelidirler

Mevduat, bankalar için çok önemli bir kaynaktır. Dolayısıyla halkın tasarruflarını bankalara yatırması için teşvik edilmeleri gerekmektedir. Bunun için de günümüzde halen uygulanmakta olan mevduat sigortası sisteminin yerine bankaların güvenilirliklerini korumaları daha etkili bir teşvik olacaktır. Böylece, bankacılık sisteminde önemli olan güven unsurunun ön plana çıkarılması sağlanacaktır.

Banka kurma ve işletme konusunda izin verilirken daha hassas davranmalıdır. Örneğin, banka kurmak için gereken ana sermaye miktarı arttırılmalı, mali yapısı sorunlu olan bankalar zaman kaybedilmeden BDDK ve TMSF kontrolüne alınmalıdır.

Bankaların etkin gözetim ve denetiminin yapılması için düzenleyici otoriteler gerekli yetkiye ve bağımsızlığa sahip olmalıdır. Bu kurumların özerkliğine zarar verebilecek hareket ve uygulamalardan kaçınılmalıdır.

²⁴⁸ Türkiye Bankalar Birliği. (2004). Görüşler. Ankara, <http://www.tbb.org.tr> (10. 05. 2005).

Ülkemizde bankacılık sektörünün etkilendiği bir diğer konu ise hükümetin ülke ekonomisi ile ilgili kararlarıdır. Ülkemizde, ekonomik programlarda yapılan büyük değişiklikler sonucunda bankacılık piyasası zararlar görmektedir. Bunun için ani ve siyasi değişiklikler yapmaktan kaçınılmalıdır.

Ülkemizde kamu bankalarının sayısı fazla olmamakla birlikte mali büyüklük olarak sektörde önemli konuma sahiptirler. Dolayısıyla bu bankalardaki herhangi bir sorun halinde bankacılık sistemi büyük etkilere maruz kalmaktadır. Özellikle, ülkede yaşanacak siyasi veya iktisadi bir sorun bu bankaların bankacılık faaliyetlerini doğrudan etkilemektedir.

Kamu bankalarının sayısı, bu bankaların şube sayıları veya fazla olan personel sayısı azaltılarak bankaların maliyetleri asgari seviyeye indirilerek daha etkin çalışmalar yapılabilir. Ülkemizde bu konuda son yıllarda önemli adımlar atılmış ancak bu yeterli seviyede değildir.

Bankacılık sektöründe güven ve istikrarın korunması ve geliştirilmesinde bankalara ve personele düşen görev ve sorumluluklar da bulunmaktadır. Bankacılık mesleğinin temeli güven, itibar ve istikrardır. Güvenin sağlanması ve korunması işlevinde banka yönetici ve görevlilerine görev ve sorumluluklar düşmektedir. Bankalar Kanunu'nda bir bankanın itibarını kırabilecek, şöhretine veya servetine zarar verebilecek bir hususa kasten sebep olan ya da bu yolda asılsız haberler yayanlar hakkında hapis ve ağır para cezası hükmolunacağını belirtilmektedir. Bankacılık sistemini doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren konularda mali sektörün ve kurumlarının itibarına ya da şöhretine ya da servetine zarar verecek davranışlarda bulunulması; mali sektöre ve kurumlarına olan güvenin zedelenmesine neden olabilecektir. Bundan dolayı bu hareketlerden kaçınılmalı ve bu tip hareketlere sebep olanları zaman kaybetmeden cezalandırma yoluna gidilmelidir. Ayrıca, banka personeli günün değişen şartlarına uyum sağlaması amacıyla devamlı olarak eğitmelidir. Bu şekilde personelin verimliliği dolayısıyla da başarısı artacaktır.

Bağımsız denetim, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşları verdikleri hizmetlerden doğabilecek zararları karşılayabilmeleri amacıyla sorumluluk sigortası yaptırımları zorunlu hâle getirilmelidir.

Bankalar; statülerine, yönetim ve organizasyon yapılarına, insan kaynaklarına, faaliyetlerine, finansal durumlarına, yönetimin değerlendirmeleri ve geleceğe yönelik beklentilerine ilişkin bilgileri, finansal tablolarını, özet yönetim kurulu raporunu ve bağımsız denetim raporunu da içeren yıllık faaliyet raporu

hazırlamalılardır. Bu durum bankanın şeffaf olmasını sağlayacağından dolayı önerilerimiz arasında söz ettiğimiz güvenilirliklerini de arttıracaktır.

Bir gerçek veya tüzel kişiye ya da risk grubuna veya bankanın da içinde bulunduğu risk grubuna kullandırılacak kredilerin özkaynaklara oranı düşürülmelidir. Çünkü; tek bir gruba yüksek oranda kredi kullandırılması bankayı gelecekte ciddi sorunlarla baş başa bırakabilir. Ayrıca, bankaların malî güçlerinin korunması amacıyla, bankalarca münhasıran çalışanlarına ait olmak üzere sağlık ve sosyal yardım, emeklilik, ihtiyat ve tasarruf sağlama amaçlarıyla kurulan vakıf ve sandıklara açıklarının kapatılması için kaynak aktarılmamalıdır. Bankaların kaynaklarının istismar edilmesinin önlenmesi için bu önlemler alınmalıdır.

Yeni Bankalar Kanunu'nda yer alan bir hükme göre; BDDK'nın koordinasyonunda, Fon, HM ve MB'nin müşterek değerlendirmesi sonucunda sistematik risk tehlikesinin tespit edilmesi hâlinde, Bakanlar Kurulunun olağanüstü tedbirleri belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hükümden anlaşılması gereken "olağanüstü tedbirlerin" neler olduğu açıklanmalıdır. Aksi halde, siyasi güç tarafından BDDK'nın özerkliğine zarar verilebilir.

Yeni Bankalar Kanunu ile getirilmeye çalışılan bir diğer yenilik ise; finans piyasalarındaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak politika önerilerinde bulunmak, finans sektörünü ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmek üzere, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak amacıyla BDDK nezdinde, MB, HM, SPK, Rekabet Kurulu, TMSF, menkul kıymetler borsaları ve kuruluş birliklerinden temsilcilerin katıldığı, Avrupa Birliği ülke uygulamalarında da benzer örnekleri görülen "Finansal Sektör Komisyonu" adı altında bir komisyon oluşturulmasıdır. "Finansal Sektör Komisyonu" adı verilen bu komisyonun bankacılık piyasasına faydalı olacağı kanısındayız.

BDDK ve TMSF, son yıllarda yaptıkları çalışmalarla bankacılık sistemine önemli ölçüde katkı sağlamış ve başarılı olmuşlardır. Bu başarının devamı için daha iyi bir işbirliği gereklidir. Özellikle, BDDK ve TMSF ayrı kurumlar olarak çalışmalarına başladıktan sonra işbirliği yapma ihtiyaçları daha da artmıştır. Çünkü; bu iki kurum bankalarla ilgili alınan kararlarda en önemli yere sahip kurumlardır. Bu sebeple, Kurum Başkanı ve ilgili başkan yardımcıları ile Fon Başkanı ve başkan yardımcılarında teşekkül eden bir "Eşgüdüm Komitesinin" kurulması Yeni Kanunda öngörülmüştür. Bu Komitenin kurulması, yapılacak olan işbirliğinin gelişmesi için bir ihtiyaçtır.

Bu bölümde kısa bir değerlendirmesini yaptığımız çözüm önerilerine dikkat edilmesi ve uygulanması halinde bankacılık piyasasında meydana gelebilecek sorunlar azalacaktır.

KAYNAKLAR

- Ağaoğlu, A. (1989). *Türkiye’de Banka İşletmelerinin Ekonomik Analizi ve Gelişme Eğilimleri*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 66.
- Akgüç, Ö. (1992). *100 Soruda Türkiye’ de Bankacılık*. Gerçek Yayın Evi, İstanbul, ss. 17-73.
- Akgül, B.A. (2003). İç Denetim ve Outsourcing. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:45-55.
- Alparslan, M. ve Zübeyiroğlu, G. (2000). Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Bankacılığın Kurumsal Yapısı. *Bankacılar Dergisi*, 13:47-63.
- Alptürk, N. (1969). *Bankaların Merkez Bankası İle İlişkileri*. Bilgi Basım Evi, Ankara, s. 3.
- Altıntaş, H. (2004). Bankacılık Krizleri, Nedenleri ve Ekonomik Maliyetleri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22:39-48.
- Aren, S. (1986). *100 Soruda Para ve Para Politikası*. Gerçek Yayın Evi, Ankara, s. 83.
- Arkan, S. (2001). *Ticari İşletme Hukuku*. Türkiye İş Bankası Vakfı Yayını, Yayın No: 300, Ankara, s. 35.

- Artun, T. (1983). *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye’de Bankacılık*. 2.Baskı, Tekin Yayınları, İstanbul, s. 39.
- Avrupa Birliği’nde Banka ve Müşteri Sırrı Hakkında Düzenlemeler. (2003). *Bankacılar Dergisi*, 46:38-50.
- Avrupa Birliği’nde Hizmetlerin Serbest Dolaşımı, Bankacılık Müktesebatı ve Türkiye’nin Uyumu. (2004). Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Süreci Serisi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, No: 22, ss. 77-79.
- Aydınlı, İ. (1996). Türk Bankacılık Sistemi Piyasa Yapısı 1991-1994. Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Yayın No: 40, Tisamat Basım Sanayi, Ankara, ss. 54-63.
- Babuşçu, Ş. (1997). Bankacılıkta Risk Derecelendirmesi (Rating) ve Türk Bankacılık Sektörüne Uygulanması. Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, No: 94, Tisamat Basım Sanayi, Ankara, s. 57.
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. (2002). TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 2002-12/349, İstanbul, ss. 96-115.
- Balak, B. ve Seymen, D. (1996). *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Gümrük Birliği’nin Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Muhtemel Etkileri*. TBB Yayınları, Yayın No: 201, İstanbul, ss. 75-84.
- Battal, A. (2003). *Bankalar Kanunu Şerhi*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 234, Ankara, ss. 8-238.
- BDDK Araştırma Dairesi. (2005). 10 Soruda Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı. Ankara, s. 2.
- Bulut, U. (2002). Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun Yapısı ve Mevduata Verilen Güvencenin Sistemde Ortaya Çıkardığı Sorunlar. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, s. 3.
- Can, İ. (1981). Türkiye’de Vergi Denetimi Uygulaması ve Eleştirisi. *Maliye Dergisi*, Ankara, 52:53-66.
- Castelli, A. (2004). *Practitioner Skills and Training: Banking and Financial Services*. Cedefop Panorama Series: 95, Belgium, s. 11.
- Çelikel, A. ve Şanlı, C. (1993). *Türk Milletlerarası Özel Hukuk Mevzuatı*. Beta Yayınları, 5.Baskı, ss. 590-600.
- Çolak, N.İ. (2003a). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 80-89.

- Çolak, N.İ. (2003b). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Bankaların Denetimi ve Serbest Bankacılık*, c.III, İstanbul, s. 1018.
- Danıştay 10. Dairesinin 1995/994 esas ve 1998/1816 nolu kararı, (1999). *Danıştay Dergisi*, 98:513-522.
- Danıştay 10. Dairesinin, 1996/4349 esas ve 1998/6771 nolu kararı, (1999). *Danıştay Dergisi*, 100:508-520.
- Deryal, Y. (2003). *Ticaret Hukuku Bilgisi*. Derya Kitap Evi, Trabzon, ss. 12-13.
- Dursun, S. (2003). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Bankalar Kanunu'nda Yer Alan Suçlara İlişkin Usuli Hükümler ve Cezaların İnfazı*, c.III, İstanbul, s. 731.
- Erdönmez, P.A. (2004). Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü. *Bankacılar Dergisi*, 50:68-84.
- Erol, A. (2000). Finansal Kurumların Denetim ve Vergilendirilmesinde Özellikli Durumlar. Yaklaşım Kitap Evi, Ankara, ss. 23-26.
- Ertürk, M. (2001). İşletme Biliminin Temel İlkeleri. Beta Kitap Evi, İstanbul, s. 177.
- Göçer, H. (2005). Kamu Yönetiminde İç Denetim ve Kurum Dışı İş Yeri Denetimi. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:29-33.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. c.I, Turhan Kitap Evi, Ankara, s. 291.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayın Evi, Ankara, ss. 8-250.
- Güney, Y. (2005). Denetim-Yönetim Bağlamında İdari İnisiatifin Sınırları. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:40-45.
- Hançerlioğlu, O. (1986). *Ekonomi Sözlüğü*. Büyük Fikir Kitapları Dizisi, No: 15, Remzi Kitap Evi, İstanbul, s. 25.
- İşletme Risklerinin Yönetim ve Denetimi İçin Sağlam Uygulamalar. (2003). *Bankacılar Dergisi*, 46:94-102.
- Kaboğlu, İ.Ö. (1998). *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler*. İstanbul, s. 24.
- Kazgan, G. (1998). *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*. Altın Kitaplar Yayın Evi, İstanbul, s. 345.
- Keskin, E., Alparlan, M. ve İnan, E.A. (2004). Türkiye Bankalar Birliği'nin 2004 Türkiye İktisat Kongresi Raporu, Türk Bankacılık Sektörü. *Bankacılar Dergisi*, 49:85-96.
- Kırlioğlu, H. ve Akyel, N. (2003). Mesleki Etik ve Ülkemizde Muhasebe Denetimi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:61-67.

- Kocaman, A.B. (2003). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. Bankaların Tacir ve Sanayiciler ile Yapmış Oldukları Genel Kredi Sözleşmelerindeki Genel İşlem Şartlarının Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi ve Çözüm Yolları, c.III, İstanbul, s. 1085.
- Koçyiğit, A. (2004). Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme. *Standard Dergisi*, 512:74-78.
- Köksal, C. (1994). *Avrupa Topluluğunda Banka Hukuku Alanında Uyumlaştırma Çalışmaları ve Türk Banka Hukukuyla Uyumunu*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, ss. 11-96.
- Kurnaz, H. (2001). Türk Bankacılık Sisteminin Dünü ve Bugünü. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 156:88-94.
- Kurnaz, H. (2003). Bankacılığımız Yeniden Yapılanırken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 174:87-93.
- Moroğlu, E. (2001). *Makaleler I. 2.*Baskı, Beta Kitap Evi, İstanbul, s. 147.
- Nural A. (2005). Kamu Yönetimi ve Denetiminde Etkinlik. *Gümrük Dünyası Dergisi*, 40:4-7.
- Oy, O. (2002). Bankalar Kanununa Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu. 2.Baskı, Beta Basım Evi, İstanbul, ss. 3-144.
- Öcal, T. (1990). *Para Teorisi*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, ss. 90-97.
- Önder, M.F. (2002). Türk Hukukunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Bankaları Denetim ve Hukuki Sonuçları. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, ss. 73-80.
- Özay, İ.H. (1992). İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim. Filiz Kitap Evi, İstanbul, ss. 6-170.
- Özay, İ.H. (1996). *Günışığında Yönetim Yargısal Korunma*. Alfa Kitap Evi, İstanbul, ss. 18-19.
- Özgen, E. (2001). Bankalar Yasası'nda Yer Alan Adli Suç ve Cezalar. *Bankacılar Dergisi*, 39:42-57.
- Özgün, Z. (2001). *Bankacılıkta Risk Kavramı ve Denetim*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul, s. 77.
- Parasız, İ. (1990). *Para ve Banka*. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Bursa, ss. 21-36.

- Parasız, İ. (1997). *Para, Banka ve Finansal Piyasalar*. 5.Baskı, Ezgi Kitap Evi, Bursa, ss. 125-127.
- Paslı, A. (2003). Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan. *Anonim Ortaklıkta Özel Denetçi Tayini*, c.I, İstanbul, s. 611.
- Pekgüçlü, G. (1995). Türk Hukuku ve Uygulamasında Banka Yönetim Kurulu Üyelerinin Hukuki Sorumluluğu.Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 103.
- Raes, J.P. (2002). Avrupa Birliği'nin Sermayenin Serbest Dolaşımı Konusundaki Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumu. Cansevdi, H. (Ed.), İstanbul, s. 50.
- Reisoğlu, S. (2000a). *Bankalar Kanunu Şerhi*. Kazancı Kitap Evi, Ankara, s. 40.
- Reisoğlu, S. (2000b). Bankalar Kanununda 4491 sayılı Yasa İle Yapılan Başlıca Değişiklikler. *Bankacılar Dergisi*, 32:15-102.
- Reisoğlu, S. (2004). 5020 Sayılı Kanunun Bankaları İlgilendiren Düzenlemeleri ve Uygulama Sorunları. *Bankacılar Dergisi*, 48:28-46.
- Sancaktar, O. (2001). İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi. *Bankacılar Dergisi*, 37:44-64.
- Seval, B. (1990). *Kredilendirme Süreci ve Kredi Yönetimi*. Muhasebe Enstitüsü Yayını, No: 59, İstanbul, s. 4.
- Sezen, S., Bozkurt, Ö., ve Ergun, T. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 283, Yorum Matbaası, Ankara, ss. 20-236.
- Şeker, H.N. (1994). *Hukuksal Yapısıyla Vergi İncelemesi*. Beta Kitap Evi, İstanbul, s. 7.
- Şener, A. (2005). TBB 48. Genel Kurul Açılış Konuşması. *Bankacılar Dergisi*, 53:3-7.
- Şimşek, M.Ş. (2002). *Yönetim ve Organizasyon*. Günay Ofset, Konya, ss.245-260.
- Takan, M. (2001). *Bankacılık Teori, Uygulama ve Yönetim*. Nobel Yayın Evi, Adana, s. 1.
- Tan, T. (1984). *Ekonomik Kamu Hukuku*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, s. 98.
- Tan, T. (1996). *Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu*. Prof. Dr. İ. Türk'e Armağan, SPK Yayını, Ankara, ss. 3-12.
- Tanus, Ö. (2003). *Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye*. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 163, İstanbul, s. 92.

- TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu. (2004). Avrupa Birliği Bankacılık Sektöründe Destek Hizmeti. *Bankacılar Dergisi*, 51:75-82.
- TBB. (2001). *Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık Etik İlkeleri*. Tebliğ No: 1012, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, İstanbul, ss. 1-2.
- Tekinalp, Ü. (1998). *Banka Hukukunun Esasları*. c.I, Beta Kitap Evi, İstanbul, ss. 13-237.
- Tesal, R.D. (2003). *Banka Hukuku Bilgisi*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 74, Ankara, s. 53.
- Toprak, M. (1996). *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*. Turhan Kitap Evi, Ankara, s. 73.
- Ulusoy, A. (1999). *Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri*. Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 7, Ankara, s. 8.
- Uyanık, C. (2004). IMF ile 19'uncu Anlaşmaya Doğru. *Standard Dergisi*, 512:7-13.
- Yalçın, İ. ve Demirel, Y. (2004). Toplam Kalite Yönetimi'nin Bankacılık Sektöründe Strateji ve Politika Belirleme Sürecine Etkileri Üzerine Bir Araştırma. *Standard Dergisi*, 512: 83-89.
- Yayla, Y. (1990). *İdare Hukuku*. Filiz Kitap Evi, İstanbul, ss. 149-150.
- Yazıcı, M. (2003). Kurumsal Muhasebe Denetimi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 17:29-32.
- Yıldırım, T. (2000). *Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi*. 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No: 59, Ankara, ss. 204-205.
- Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*. Akademi Matbaası, Ankara, s. 102.
- Zenginobuz, Ü. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 2002-12/349, İstanbul, s. 80.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2003). Aylık Çalışma Raporu. Kasım, s. 17.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara, ss. 15-82.
- BDDK. (2004). *2003 Yılı Faaliyet Raporu*. ss. 20-21.
- BDDK. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Etkinlik Anketi Değerlendirme Raporu 2003. <http://www.bddk.org.tr>. (14.02.2004). ss. 1-43.
- Merkez Bankası. (2005). *Yıllık Rapor-2004*. Merkez Bankası Yayınları, Ankara, ss. 104-139.

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. TMSF Yayını, Ankara, ss. 3-32.
- TMSF. (2004). *Üç Aylık Ekonomik Raporlar*. Ekim-Aralık, s. 4.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2004). Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/693). Ankara, ss. 1-3. <http://www.tbmm.gov.tr/>. (15.11.2004).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. (1996). *Banka ve Sigorta Sektörleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayınları, Yayın No: 315, Ankara, s. 69.
- 22 Bankanın Faturası 46 Milyar Dolar. *Vatan*, (24 Temmuz, 2004).
- Bankacılık Sektörü Büyümeye Döndü. *Milliyet*, (11 Aralık, 2004).
- BDDK Murakıplarına Hapis Talebi. *Anadolu Ajansı*, (09 Kasım, 2003).
- BDDK'nın Etik İlkeleri. *Milliyet*, (14 Ekim, 2003).
- Hortumda Tahsilat Dönemi. *Milliyet*, (13 Aralık, 2004).
- İmar Bankası'nda Hayali Bono Satışı. *Sabah*, (03 Mayıs, 2004).
- Mahkeme Kararı Tahsili Zorlaştırıyor. *Sabah*, (27 Haziran, 2005).
- Sandık ve Vakıflara Para Aktarılamayacak. *Akşam*, (27 Haziran, 2005).
- SPK: 1990'dan Beri Bono Satma Yetkileri Yoktu. *Hürriyet*, (07 Aralık, 2003)
- Finansal Hizmetler Kanunu, (2005), Madde: 1-170
- 4389 sayılı Bankalar Kanunu, (1999), Madde: 1-25.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK Teşkilat Yönetmeliği. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (11. 12. 2004).
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın Amacı. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/>. (14. 12. 2004).
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın İdari Yapısı. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (17. 09. 2004).
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). BDDK'nın Temel Hedefleri. Ankara, <http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/bddk/organizasyon.htm>. (12. 10. 2004)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). Kurum Bilgileri. Ankara, http://www.bddk.org.tr/turkce/kurumbilgileri/tmsf/organizasyon_tmsf.htm. (15. 11. 2004).

- Belçika,Fransa, İtalya, Hollanda, İsveç, İngiliz Bankacılık Sistemleri. www.fbe.be. (07.11.2004).
- Danıştay 10. Dairesinin 02.10.2001 tarih, 1999/990 esas ve 2001/3326 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 04.12.1997 tarih, 1994/3467 esas ve 1997/5311 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 19.11.2003 tarih, 2003/3612 esas ve 2003/4488 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 20.04.1988 tarih, 1985/632 esas ve 1988/726 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 22.02.1994 tarih, 1992/2567 esas ve 1994/748 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 22.02.1995 tarih, 1994/2772 esas ve 1995/711 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Danıştay 10. Dairesinin 27.10.2003 tarih, 2001/2568 esas ve 2003/4140 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (27.04.2005).
- Hazine Müsteşarlığı. (2005). Hazine Müsteşarlığı'nın Görev ve Yetkileri. Ankara, <http://www.treasury.gov.tr/teskilat.htm>. (18.03.2005).
- Hazine Müsteşarlığı. (2005). Kurumun Tarihi Gelişimi. Ankara, <http://www.treasury.gov.tr/hmtarihce.htm>. (18.03.2005).
- Merkez Bankası. (2004). Merkez Bankasını Tarihi. Ankara, <http://www.tcmb.gov.tr/>. (17.12.2004).
- Özel Finans Kurumları Birliği. (2004). <http://www.ofkbir.org.tr/RaporlarArastirmalar.asp?ID=2>. (26.09.2004).
- Özel Finans Kurumları Birliği. (2004). Özel Finans Kurumları Birliği'nin Statüsü. <http://www.ofkbir.org.tr/RaporlarArastirmalar.asp?ID=2>. (01.07.2004)
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2001). TMSF Kapsamındaki Bankalar, Performans ve Gelişme Raporu. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/>. ss. 3-4. (02.04.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=115&lang=tr>. (03.05.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2004). TMSF ile Yapılan Borç Ödeme Anlaşmaları. Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/>. (11.04.2005).

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Basın Açıklamaları. Ankara,
<http://www.tmsf.org.tr/>. (22.03.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Fon Kurulu'nun İdari Yapılanması. Ankara,
<http://www.tmsf.org.tr/teskilat.htm>. (09.02.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF Bünyesinde Bulunan Bankalar.
Ankara, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=135&lang=tr>.
(01.05.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF'ye Devredilen Bankalar. Ankara,
<http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=137&lang=tr>. (01.05.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). TMSF'ye Devredilen Bankaların Kanuni
Devir Sebepleri. Ankara,
<http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=136&lang=tr>. (01.05.2005).
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2005). Yönetimi ve Denetimi TMSF'ye Devredilen
Bankaların Son Durumu. Ankara,
<http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=134&lang=tr>. (01.05.2005).
- TBB. (2004). İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri, Aralık. Ankara,
<http://www.tbb.org.tr>. (01.02.2005).
- TBB. (2004). Pamukbank'ın Devri. Ankara,
<http://www.tbb.org.tr/asp/bankalarimiz1.asp>. (23.04.2004).
- TBB. (2005). Bankacılık Kanunu Tasarısı Hakkında Görüş ve Öneriler. Ankara,
http://www.tbb.org.tr/yasal_duzenlemeler.htm. (22.04.2005).
- TBB. (2005). İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri, Mart.
<http://www.tbb.org.tr>. (10.04.2005).
- Tevfik Bilgin. (2005). 2. Uluslararası Finans Zirvesinde Yaptığı Konuşma.
<http://www.bddk.org.tr/>. (10. 05. 2005).
- Türkiye Bankalar Birliği. (2004). Banka, Şube ve Personel Sayısı. Ankara,
<http://www.tbb.org.tr/>. (28. 12. 2004).
- Türkiye Bankalar Birliği. (2004). Görüşler. Ankara, <http://www.tbb.org.tr>. (10. 05.
2005).
- Türkiye Bankalar Birliği. (2005). Birlik Çalışma Grupları. Ankara,
<http://www.tbb.org.tr/>. (18.01.2005).
- Türkiye Bankalar Birliği. (2005). Türkiye Bankalar Birliği'nin Görev ve İşlevleri.
Ankara, <http://www.tbb.org.tr/>. (18.12.2004).

EKLER

EK A. ÜLKEMİZDE KAPATILMIŞ OLAN BANKALAR

EK A.1. KAPALI OLAN KAMUSAL SERMAYELİ BANKALAR

Kamusal Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Ankara Halk Sandığı	1938	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
Anadolu Bankası	1962	Özel banka olarak kurulmuş, 1985'te statüsü değişmiş, 1988'de Emlak Kredi Bankası ile birleşmiştir.
İstanbul Emniyet Sandığı	1868	1907'de Ziraat Bankası'na bağlanmış, 1984 den itibaren de anılan bankanın bünyesine alınmıştır.
İstanbul Halk Sandığı	1936	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
İzmir Halk Sandığı	1957	1964'de Türkiye Halk Bankası'nın bir şubesi olmuştur.
Türkiye Emlak Bankası	1926	1926'da Emlak ve Eytam Bankası olarak kurulmuş, 1964'de Türkiye Emlak Kredi Bankası adını almıştır. 1988'de Anadolu Bankası ile birleşerek Emlak Bankası ünvanını almış, 2001 yılında Ziraat Bankası'na devredilmiştir.

EK A.2. KAPALI OLAN ÖZEL SERMAYELİ BANKALAR

Özel Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Bank Kapital Türk	1986	1986'da yabancı sermaye ile kurulan "Bank Indosuez" 1990 yılında "Bank Indosuez Türk " adını almıştır. Bankanın grubu da değişerek Türkiye'de Şube Açan Yabancı Bankalar grubundan Türkiye'de Kurulmuş Yabancı Bankalar grubuna geçmiştir. "Bank Indosuez Türk" unvanı 8.11.1993 tarihinde Eurotürk Bank, 22.06.1995 tarihinde "Bank Kapital Türk" olarak değişmiştir. Bank Kapital Türk 27 Ekim 2000 tarihinde TMSF'ye devredilmiş, 18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Birleşik Türk Körfez Bankası	1988	Birleşik Türk Körfez Bankası 7 Temmuz 1995 tarihinde Türkiye'de kurulmuş yabancı bankalar grubundan özel sermayeli ticaret bankaları grubuna geçmiş, 29 Ağustos 2001 tarihinde ise Osmanlı Bankası'na devredilmiştir.
Demirbank	1953	6 Aralık 2000 tarihinde TMSF'ye, 2001 yılında HSBC Bank'a devredilmiştir.
Denizcilik Bankası	1952	1952'de kamusal sermayeli banka olarak kurulmuş, 1992'de Emlak Kredi Bankası ile birleşmiştir.
Fiba Bank	1985	Chemical Mitsui Bank olarak kurulmuş, 1989'da ismi Türk Mitsui Bank olarak değişmiştir. 1991'de Türk Sakura Bank adını almış, 1999 yılında tamamı Türk ortağa satılmasının ardından özel sermayeli ticaret bankaları grubuna dahil edilmiştir. Bankanın ismi 2000 yılında Fiba Bank olarak değişmiştir. BDDK kararı ile; Fiba Bank Finans Bank'a devredilmiştir. Söz konusu Bankanın devre dair genel kurul kararlarının tescil edilmesiyle ilgili mevzuat uyarınca tüm hak ve borçları ile mevduatı Finans Bank'a intikal etmiş, tüzel kişiliği Ticaret Sicilinden sildirilerek sona ermiştir.
Efesbank Limited Şirketi	1932	Mahalli banka iken 1962'de statüsü değişmiş, 1972'de tasfiye olmuştur.
Egebank	1928	1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.
Ege Giyim Sanayicileri Bankası	1995	Ege Giyim Sanayicileri Yatırım Bank adıyla kurulmuş, unvanı 1 Aralık 1996 tarihinde "Ege Giyim Sanayicileri Bankası " olarak değiştirilerek özel sermayeli ticaret bankaları grubuna geçmiştir. Banka, 10 Temmuz 2001 tarihinde TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmişlerdir.
Eskişehir Bankası	1926	1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Etibank çatısı altında birleşmiştir.
Etibank	1935	Kamusal sermaye ile kurulmuş, 1997'de özelleştirilmiş, 2000 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında bankacılık

		işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra 5 Nisan 2002 tarihinde Tasfiye halinde Etibank'ın tasfiyesinin kaldırılmasına ve bankanın tüm aktif ve pasifleriyle Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Hisarbank	1910	"Terakki Servet Osmaniyesi" ünvanı ile mahalli bir banka olarak kurulmuş, daha sonra 1926'da "Afyon Terakki Servet Bankası" olarak isim değiştirmiştir. 1975'te statüsü ve 1979'da ismi tekrar değişerek "Hisarbank" ünvanını almıştır. 1983'te Ziraat Bankası'na devredilmiştir.
İktisat Bankası	1927	"Denizli İktisat Bankası" adıyla mahalli bir banka olarak kurulmuş, 1971'de statüsü ve 1980'de ismi "İktisat Bankası" olarak değişmiştir. 2001 yılında önce TMSF'ye devredilmiş, daha sonra aynı yıl içinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra, Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Interbank	1888	Yabancı sermaye ile Selanik Bankası adıyla kurulmuş, 1969'da ismi Uluslararası Ticaret Bankası olmuş ve 1978'de statüsü değişmiştir. 1990'da Interbank adını almış, 1999'da TMSF'ye devredilmiştir. 2001 yılında Etibank çatısı altında birleştirilmiş ve kapanmıştır.
İşçi Kredi Bankası	1954	Mahalli banka iken 1964'te statüsü değişmiştir. 1983'te bankanın yönetim ve denetimi hissedarlarından olan Türkiye İş Bankası'na devredilmiş, Bakanlar Kurulu Kararı ile bankacılık işlemleri ve mevduat kabul yetkisi kaldırılmıştır.
İstanbul Bankası	1953	Bakanlar Kurulu Kararı ile tüm aktif ve pasifleri ile Ziraat Bankası'na devredilmiştir.
Kentbank	1992	1992'de "Türkiye Konut Endüstri ve Ticaret Bankası" adıyla kurulmuş, 1994 tarihinde "Kentbank" olarak değişmiş, 2001 yılında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş, aynı yıl içinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Maden Kredi Bankası	1957	Mahalli banka iken 1962'de statüsü değişmiş, 1973'te tasfiye olmuştur.
Marmara Bankası	1987	"Netbank" adıyla kurulmuş, 1991'de ismi "Marmara Bankası" olarak değişmiş, 1994'te bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak Türkiye İş Bankası tarafından tasfiye edilmiştir.
Milli Aydın Bankası	1913	2001 yılında TMSF'ye devredilmiş, aynı yıl içinde Danıştay 10. Dairesi yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Daha sonra, Milli Aydın Bankası; Denizbank'a tüm hak alacak, borç ve yükümlülükleri ile devir olmuş, tüzel kişiliği 27 Aralık 2002 tarihinde İzmir Ticaret Sicil Memurluğuna tescil ettirilerek sona ermiştir.
Ortadoğu İktisat Bankası	1929	Mahalli banka olarak Elazığ İktisat Bankası adıyla kurulmuş, 1974'de statüsü ve 1980'de ismi değişmiştir. 1983'te Ziraat Bankası'na devredilerek tasfiye edilmiştir.
Pamukbank	1955	19.06.2002 tarihinde TMSF'ye devredilmiştir. 12.11.2004 tarihinde Pamukbank'ın Halk Bankası'na fiili devir işlemleri gerçekleştirilmiştir.
Raybank	1956	1964'te tasfiye olmuştur.
Sümerbank	1933	1993'de Sümerbank Holding A.Ş'nin bankacılık birimi bu şirketten ayrılarak "Sümerbank A.O" ünvanını almıştır.

		"Sümerbank A.O", 1995 tarihinde özelleştirilerek "Sümerbank A.Ş" ünvanını almıştır, 1999 tarihinde TMSF'ye devredilmiş, 11.01.2002 tarihinde Oyak Bank A.Ş'ye devredilerek kapatılmıştır.
Toprakbank	1992	27 Eylül 2002 tarih ve 24889 sayılı RG'de yayınlanan BDDK kararı ile Toprakbank A.Ş, Bayındırbank A.Ş bünyesinde 30 Eylül 2002 tarihi itibariyle devren birleştirilmiş ve aynı tarih itibariyle bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır.
Tutum Bankası	1948	1963'de tasfiye olmuştur.
Türk Ticaret Bankası	1913	1913'de "Adapazarı İslam Ticaret Bankası" adıyla kurulmuştur. 1937 yılında unvanı "Türk Ticaret Bankası A.Ş" olarak değişmiştir. 1997 yılında TMSF'ye devredilmiş, 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır. Danıştay'a açılan dava neticesinde BDDK'nın bu kararının yürütülmesinin durdurulmasına 28 Eylül 2001 tarihinde karar verilmiştir. Türk Ticaret Bankası A.Ş, Olağanüstü Genel Kurulu 09.08.2002 tarihinde toplanmış ve bankanın tasfiyesine ve tasfiyenin Türk Ticaret Kanunu'nun infisah ve tasfiyeye ilişkin hükümleri ile 4389 sayılı Bank.'ın 18. maddesi kapsamında gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.
Türkiye Bağcılar Bankası	1917	"Manisa Bağcılar Bankası" olarak kurulmuş, 1982'de ismi "Türkiye Bağcılar Bankası" olarak değişmiş, 1984'de tasfiye edilmiştir.
Türkiye İmar Bankası	1928	4.7.2003 tarih ve 25158 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan BDDK'nın, 3.7.2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile Türkiye İmar Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14/3. fıkrası uyarınca kaldırılmıştır.
Türkiye İthalat ve İhracat Bankası	1984	1994'te bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak Emlak Bankası'na tasfiye edilmiştir.
Türkiye Kredi Bankası	1948	1966'da tasfiye olmuştur.
Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası	1988	Bankacılık işlemleri yapma izni 1994'te kaldırılarak Türkiye İş Bankası tarafından tasfiye edilmiştir.
Türkiye Tütüncüler Bankası (Yaşarbank)	1924	1924'de Akhisar Tütüncüler Bankası adıyla kurulmuş, 1954'de Türkiye Tütüncüler Bankası adını almış, 1996'da ismi bir kere daha değişerek Türkiye Tütüncüler Bankası Yaşarbank A.Ş şekline ulaşmıştır. 1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Ulusal Bank	1985	1985'de Saudi American Bank adıyla kurulmuş, 1997'de ismi "Ulusal Bank " olarak değişmiştir, 28.02.2001'de TMSF'ye devredilmiş, 20.05.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
Yurt Ticaret ve Kredi Bankası (Yurtbank)	1993	1993'de Eurocredit Türk Fransız Ticaret Bankası A.Ş. adıyla kurulmuş, 1994'te ismi Yurt Ticaret ve Kredi Bankası olarak değişmiş, 1999 yılında TMSF'ye devredilmiştir. 18.02.2001 tarihinde bankacılık lisansı kaldırılarak Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.

EK A.3. KAPALI OLAN MAHALLİ BANKALAR

Mahalli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Adapazarı Emniyet Bankası	1919	1919'da Emniyet Bankası Komandit Şirketi adıyla kurulmuş, 1928 yılında Adapazarı Emniyet Bankası adını almış, 1971'de tasfiye edilmiştir.
Akşehir Bankası	1916	1916'da 50 yıllığına kurulmuş, 1966'da Genel Kurul kararı ile kendi isteğiyle faaliyetine son vermiştir.
Lüleburgaz Birlik Ticaret Bankası	1929	1964'te tasfiye kararı almıştır.
Sağlık Bankası	1928	1928'de Şarkikaraağaç Bankası adıyla kurulmuş, 1962'de isim değiştirmiş, 1975'te tasfiye edilmiştir.

EK A.4. KAPALI OLAN YABANCI SERMAYELİ BANKALAR

Yabancı Sermayeli Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Banca Commerciale Italiana	1919	1977'de Banka Yönetim Kurulu'nun kararı ile tasfiye yoluna gitmiştir.
Bank of Credit and Commerce International	1982	1990'da tasfiye edilmiştir.
Credit Lyonnais Turkey	1987	18 Mart 2004 Credit Agricole Indosuez Türk Bankasına devredilmiştir.
Credit Suisse First Boston	1998	Credit Suisse First Boston Türkiye İstanbul Merkez Şubesi, "BDDK'nın 11.09.2003 tarih ve 1127 sayılı Kararı ile 4389 sayılı Bankalar Kanununun 18/2. fıkrası uyarınca" tasfiye sürecine girmiştir. Şubenin tasfiyesinin tesciline ilişkin işlemler 2 aylık sürenin sonu olan 1 Aralık 2003 tarihinde Sicil Memurluğu nezdinde gerçekleştirilmiştir.
ING Bank	1997	BDDK'nın kararı ile ING Bank'ın tasfiye işlemlerine başlaması onaylanmıştır. Söz konusu 30 Haziran 2003 itibariyle mevduat kabul etmeyecek ve bankacılık işlemlerinde bulunmamak üzere tasfiyesine başlamıştır.
Kıbrıs Kredi Bankası	1989	2000 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır.
Morgan Guaranty Trust	1999	"Morgan Guaranty Trust Company of New York" şirketinin "The Chase Manhattan Bank"a katılması suretiyle 10 Kasım 2001 tarihi itibariyle birleşmişlerdir.
Osmanlı Bankası	1863	1863'de "Bank-ı Osmanii Şahane (Ottoman Bank)"adıyla kurulmuş, 1923'de "Osmanlı Bankası " adını almış, 11.12.2001 tarihinde Türkiye Garanti Bankası'na devredilmiştir.
Rabobank Nederland	1998	2.4.2002 tarihinde tasfiyesine karar verilmiştir.

EK A.5. KAPALI OLAN MEVDUAT KABUL ETMEYEN BANKALAR

Mevduat Kabul Etmeyen Bankalar	Kuruluş	Açıklama
Atlas Yatırım Bankası	1999	"Süzer Yatırım Bankası " adıyla kurulmuş, 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Birleşik Yatırım Bankası	1989	1999'da bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Okan Yatırım Bankası	1998	2001 yılında bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılarak tasfiye halinde anonim şirkete dönüşmüştür.
Park Yatırım Bankası	1992	6 Aralık 2000 tarihinde bankacılık işlemleri yapma izni kaldırılmıştır.
Sınai Yatırım Bankası	1963	1963'de "Sınai Yatırım ve Bankası A.O" adıyla kurulmuş, 1964 yılında statüsü değişmiştir. 1997'de adı "Sınai Yatırım Bankası A.Ş" olmuş, 2002 yılında "Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş" ile birleşmiştir.
Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası	1989	BDDK'nın 18.10.2001 tarih ve 489 sayılı kararı ile "Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası A.Ş."nin tüzel kişiliği Bank Ekspres A.Ş'ye devri sebebiyle sona ermiş ve aynı tarihte kapanmıştır.
Türkiye Maden Bankası	1968	Kurulduktan sonra faaliyete geçmemiş, 1974 yılında Genel Kurulu tasfiye kararı almıştır.
Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası	1962	Kamusal sermaye ile kurulmuş, 1986'da statüsü değişmiş, 1989'da Türkiye Kalkınma Bankası ile birleşmiştir.

ÖZGEÇMİŞ

15 Haziran 1978 tarihinde Karayazı'da doğdu. İlk ve Orta öğrenimini Nazilli'de tamamladıktan sonra 1995 yılında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde başladığı lisans eğitiminden 1999 yılında mezun oldu. 2000 yılında İstanbul Barosunda Avukatlık stajını yaptı. Evli olup Gaziantep Üniversitesi Kilis Meslek Yüksekokulunda Okutman olarak çalışmaktadır.

VITAE

He was born on 15 June 1978 in Karayazı. He graduated from primary and secondary school in Nazilli. He won Faculty of Law at Marmara University in 1995 and graduated in 1999. He got the advocate degree. He completed his advocates stays in İstanbul Bar in 2000. He got married in 2004 and he has been working in Kilis Vocational School of Higher Education at University at Gaziantep.