

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK ODAKLI KAMU DENETİMİ
VE AZERBAYCAN ÜZERİNE UYGULAMA**

Doktora Tezi

Zamig MAMMADOV

İstanbul, 2013

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK ODAKLI KAMU DENETİMİ
VE AZERBAYCAN ÜZERİNE UYGULAMA**

Doktora Tezi

Zamig MAMMADOV

Danışman: Prof. Dr. Hasan SELÇUK

İstanbul, 2013



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü

Aşağıda belirtilen lisansüstü tez, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği hükümlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde jüri önünde savunulmuş ve jüri tarafından başarılı bulunmuştur.

TEZ BAŞLIĞI : Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı Kamu Denetimi ve Azerbaycan Üzerine Uygulama

TEZ TÜRÜ : Doktora

TEZİ HAZIRLAYAN : Zamig MAMMADOV

ANABİLİM DALI : Bankacılık

SAVUNMA TARİHİ :24.10.2013

JÜRİ ÜYELERİ

GÖREVİ

ADI SOYADI

İmza

Danışman

Prof.Dr.Hasan SELÇUK

Üye

Prof.Dr. Cemal İBİŞ

Üye

Prof.Dr. Nadir EROĞLU

Üye

Doç.Dr.Kaşif Batu TUNAY

Üye

Yrd.Doç.Dr.Kamil USLU



Marmara Üniversitesi Göztepe
Kampusu Bankacılık ve
Sigortacılık Enstitüsü 34722
Kadıköy / İSTANBUL

0 (216) 347 69 51 (Faks)
0 (216) 418 20 88

bse@marmara.edu.tr
<http://bse.marmara.edu.tr>

Ayrıntılı bilgi için: İSOYADI Unvan Memur
Cemal KURŞUN

ÖZET

Mevcut kaynaklar dikkate alınmakla günümüz bankacılık sektöründe etkin bir kamu denetiminin gerçekleştirilmesi giderek zorlaşmaktadır. Bu açıdan etkinliğin sağlanması için risk odaklı denetim yaklaşımının benimsenmesinin önemini göstermek çalışmada başlıca amaç edinmiştir. Bu nedenle eksik denetim sorunları seçilmiş bankacılık krizi örnekleri ile aydınlatılmış, kriz sonrasında çözüm amacıyla geliştirilmiş ulusal ve uluslararası düzenlemeler irdelenmiştir.

Bankacılık sektöründe kamu denetiminin etkinliğinin sağlanması kapsamında klasik denetim yöntemleri risk odaklı denetim yaklaşımları ile kıyaslanmış, eksik ve üstün tarafları belirtilmiştir. Çalışmada risk odaklı kamu denetimi kapsamında Bankalarda Risk Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesi (BRYSD) yaklaşımı önerilmiş ve Azerbaycan bankacılık sektöründe uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bankacılık sektöründe Denetim otoritesi olan Azerbaycan Merkez Bankasının ilgili birimi tarafından gerçekleştirilen incelemeler esnasında önemli bulgular edinilmiş, uygulama öncesinde belirtilen hedeflere ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler:

Bankacılık Sektörü, denetim, düzenleme, risk odaklı kamu denetimi, risk yönetimi sisteminin değerlendirilmesi, Azerbaycan Bankacılık Sistemi.

ABSTRACT

Establishment of effective supervision is becoming more challenging due to the complex economic environment. Therefore, in order to ensure efficient operations, the development of risk-based supervision is becoming our main priority. This research paper analyzes primary shortcomings within the context of banking crisis and examines both local and international regulatory practices implemented after the financial crisis.

Classical supervision techniques were compared to the risk-based supervision tools in order to identify advantages and disadvantages of both approaches within the framework of risk based supervision in the banking sector. The methodology for "Evaluation of Risk Management Systems in Banks (ERMSB)" approach was developed and implemented in the banking sector of Azerbaijan. Important discoveries were made during the analysis conducted by the relevant department (authority) at the Central Bank of Azerbaijan and necessary targets identified before the analysis were reached.

Keywords:

Banking sector, supervision, regulation, risk-based supervision, evaluation of risk-management system, Azerbaijan Banking System.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLOLAR LİSTESİ	vii
ŞEKİLLER VE GRAFİKLER LİSTESİ	viii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

1.BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK VE DENETİM: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Finansal Aracılıkta Bankacılığın Yeri ve Rolü	4
1.2. Son Yıllarda Bankacılık Sektörünün Değişen Yapısı Ve Taşıdığı Riskler.....	10
1.2.1. Finansal Küreselleşme	11
1.2.2. Finansal Liberalleşme Hareketleri ve Etkileri	15
1.2.3. Bankacılıkta Risk Kavramı ve Gelişimi.....	20
1.2.4. Bankacılık Sektöründe Risk Yönetimi.....	22
1.2. Bankacılık Sektöründe Denetim.....	25
1.3.1. Denetim Gereksinimi ve Kamu Denetiminin Teorik Çerçevesi.....	25
1.3.2. Denetim Kavramı.....	33
1.3.3. Denetim Türleri.....	34
1.3.3.1. İşlevsel Açıdan Denetim Türleri	34
1.3.3.2. Örgütsel Açıdan Denetimin Türleri.....	36

2.BÖLÜM
BANKACILIK SEKTÖRÜNDE KAMU DENETİMİNE İLİŞKİN
ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

2.1. Denetimin Etkinliği Ve Bankacılık Sektöründe Denetimin Amacı.....	39
2.1.1. Bankacılık Sektöründe Denetimin Etkinliği.....	39
2.1.1.1. Ekonomik İstikrar.....	39
2.1.1.2. Etkin Düzenleme.....	41
2.1.1.3. Etkin Gözetim ve Denetim.....	45
2.1.1.4. Etkin denetim prensipleri.....	48
2.1.2. Yetersiz Denetim Sorunu: Vaka Analizi.....	55
2.1.2.1. Barings Bank.....	55
2.1.2.2. Demirbank.....	56
2.1.2.3. İmar Bankası.....	58
2.1.2.4. Eksik Denetim Sonuçları.....	59
2.2. Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı Kamu Denetimi ile İlgili Uluslararası Düzenlemeler.....	61
2.2.1. Uluslararası Düzenlemelere Duyulan Gereksinim.....	61
2.2.2. Uluslararası Düzenleyici Kuruluşlar.....	63
2.2.3. Basel Komitesi Düzenlemeleri.....	67
2.2.3.1. Basel I.....	67
2.2.3.2. Basel II.....	71
2.2.3.3. Basel III.....	75

3.BÖLÜM
BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK ODAKLI KAMU DENETİMİ VE
DENETİM-GÖZETİM YÖNTEMLERİ

3.1. Seçilmiş Kamu Denetim Otoriteleri: Yapı, Yetki ve Sorumlulukları.....	80
3.1.1. Denetim Otoritelerinin Farklı Olmalarının Nedenleri.....	80

3.1.2. ABD Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	81
3.1.2.1. Para Birimi Denetimi Otoritesi (The Office Of The Comptroller Of Currency).....	82
3.1.2.2. Federal Rezerv Bankası (Federal Reserve Bank).....	82
3.1.3. AB Üye Ülkelerinin Denetim Otoritelerinin Yapısı.....	84
3.1.3.1. İngiltere Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	86
3.1.3.2. Fransa Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	87
3.1.3.3. Almanya Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	88
3.1.4. Türkiye Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	89
3.1.5. Azerbaycan Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	91
3.2. Bankacılık Sektöründe Kamu Denetim ve Gözetimi.....	92
3.2.1. Bankalara Faaliyet İzninin Verilmesi (Lisanslama).....	93
3.2.2. Düzenlemelere Uyum (Uygunluk) Denetimi.....	94
3.2.2.1. Nicel Denetim.....	95
3.2.2.2. Nitel (Kalite) Denetim.....	95
3.2.3. Uzaktan Gözetim (Off-Site Supervision).....	97
3.2.4. Yerinde Denetim (On-Site Supervision).....	101
3.2.5. Yerinde Denetimin Aşamaları.....	102
3.3. Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı Denetim Yöntemleri.....	105
3.3.1. Risk Odaklı Denetim Yaklaşımı.....	106
3.3.2. Risk Matrisi.....	107
3.3.3. Erken Uyarı Sistemi.....	112
3.3.4. CAMELS Derecelendirme Sistemi.....	113
3.3.5. Risk Odaklı Denetim ve Geleneksel Denetim Yaklaşımları Arasında İlişki	118

4.BÖLÜM
RİSK ODAKLI KAMU DENETİMİ KAPSAMINDA BİR
UYGULAMA: AZERBAJCAN ÖRNEĞİ

4.1. Azerbaycan Bankacılık Sektörü ve Bankacılık Denetimi ve Düzenlenmesi....	123
4.1.1. Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü.....	123
4.1.2. Azerbaycan Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi.....	128
4.2. Uygulama Yöntemi: Risk Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesi.....	132
4.2.1. Uygulamanın Özelliği.....	132
4.2.2. Uygulamanın Amacı	133
4.2.3. Değerlendirme Matrisi.....	135
4.2.4. Bankalarda Risk Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesi İşlevi.....	139
4.3. İnceleme Sonuçları	144
SONUÇ	150
KAYNAKÇA	154

TABLolar LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1: AB Ülkelerinde Bankacılık Sektöründe Denetimin Organizasyonel Yapısı..	85
Tablo 2: Basit Risk Matrisi	108
Tablo 3: Risk Matrisi – (BDDK tarafından kullanılmaktadır)	110
Tablo 4: CAMELS Nihai Derecelendirme Notları.....	115
Tablo 5: Risk Odaklı ve Geleneksel Denetim Yaklaşımları Arasındaki Farklar.....	119
Tablo 6: Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Rakamsal Büyüklüğü.....	125
Tablo 7: Bankalarla İlgili Genel Bilgiler.....	126
Tablo 8: Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Aktif – Pasif Yapısı (Oransal).....	127
Tablo 9: Reyting Belirleme Matrisi.....	143
Tablo 10: İnceleme Sonuçları.....	145
Tablo 11: Konu Başlıkları Kapsamında Uygunluk Düzeyi.....	148

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1: Denetim Yaklaşımlarının Evrim Piramidi	100
Şekil 2: Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Gelişim Süreci.....	124
Şekil 3: Bankaların Organizasyon Yapılarına İlişkin Talepler.....	131



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AMB	:Azerbaycan Merkez Bankası
AZN	:Azerbaycan Yeni Manatı
BASEL I	: Basel Capital Aecord- Basel Sermaye Uzlaşısı
BASEL II	: New Basel Capital Aecord- Yeni Basel Uzlaşısı
BCBS	: Basel Bankacılık Denetim Komitesi
BDDK :	Bankacılık Denetleme Ve Düzenleme Kurumu
BIS	: Bank For International Seltlements- Uluslararası Ödemeler Bankası
CAD	: Avrupa Birliği Sermaye Yeterliliği Direktifi
CDO	:Collateralized Debt Obligation
CDS	:Credit Default Spread
EBRD	:European Bank for Reconstruction and Development
FASB	:Financial Accounting Standards Board
FDIC	:Federal Deposit Insurance Company
Fed	:Federal Reserve System – ABD merkez bankası
G-7	:Group of 20
IASB	:International Accounting Standards Board
IMF	: International Monctary Funds- Uluslararası Para Fonu
OECD	: Organisation For Economic Co-Operation And Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RMD	: Riske Maruz Değer
SA	: Standart Yaklaşım
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
SYR	: Sermaye Yeterlilik Rasyosu
SER Y1	: Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu
TMSF	: Türkiye Mevduat Sigorta Fonu
YP	: Yabancı Para
VaR	:Value at Risk – Riske maruz değer

GİRİŞ

Bankaların ödeme güçlüğüne düşmesi sadece ilgili bankanın sermayedarları ile birikimlerini bu bankada değerlendiren tasarruf sahiplerini etkilemekle kalmayıp, genel bir finansal krize ve dolayısıyla, ekonomide istikrarsızlığa neden olması, bu kurumların etkin bir biçimde denetim ve gözetimlerini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle bankalar üzerinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre daha kapsamlı ve yoğun bir kamu denetimi söz konusudur.

Bankalar açısından etkin bir risk yönetimi, gerek ulusal gerekse uluslararası finansal piyasalarda mali istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi için kaçınılmaz bir gereklilik halini almıştır. Bankaların işlemleri itibariyle maruz kaldıkları riskler çeşitlenirken, bu riskleri izleyecek ve ölçecek gelişmiş yöntemlerin kullanılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sınırlı kaynaklarla faaliyet gösteren denetim otoriteleri teknolojik gelişiminin etkisi ile finansal küreselleşme sürecinde bankaların risk profillerini izlemekte yetersiz kalmaktadırlar. Bankaların değişen risk faktörlerine duyarlılığını ölçebilecek ve denetimin şeklinin, yoğunluğunun ve araçlarının bu duyarlılığa göre belirlenmesine yanıt verecek denetim yaklaşımı dünya ülkelerinin gündeminde kalmaktadır. Bu kapsamda bankaların geleceğe yönelik riskleri belirleme, ölçme, izleme ve yönetme gibi enstrümanlara sahip olmalarına yönelik denetim otoritesi tarafından yapılacak incelemeler ise risk odaklı denetimin temelini oluşturmaktadır.

Bankacılık sektöründe risk odaklı kamu denetimi kapsamında denetim otoritelerince geliştirilen metod ve yaklaşımların günümüz küreselleşmesinin ve finansal piyasalarda serbetleşmenin getirdiği risk çeşitlenmesine yanıt verebilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda denetim otoritelerinin uygulayacakları risk odaklı denetim yaklaşımlarının uluslararası denetim standartları ile beraber ülkenin bankacılık sektörünün özelliklerine de uyumlu olması önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe klasik banka denetimi anlayışının günümüzde yetersiz kaldığını ortaya koymak, risk odaklı kamu denetimi

uygulamalarının önemini vurgulamaktır. Bu kapsamda çalışmanın hipotezi “Bankacılık sektöründe risk odaklı kamu denetimi yaklaşımının denetim faaliyetlerinin etkinliğini arttırdığı” şeklinde olacaktır.

Çalışmada bankacılık sektöründe kamu denetimi ve etkin denetim prensipleri kapsamında uluslararası düzenlemeler ve ülke uygulamaları dikkate alınmıştır. Özellikle son 30 yılda bankacılık alanında uluslararası düzenlemelerin ve ülke denetim otoritelerince kullanılan yaklaşım ve metodlar incelenmiş, avantaj ve dezavantajları karşılaştırılmıştır.

Araştırma metodu olarak konuyla ilgili makaleler, kitaplar, süreli yayınlar, uluslararası ve ulusal düzenlemeler, çalışma raporları, mevzuat ve internet kaynaklarını içeren literatür taraması yapılmıştır. Ayrıca çalışmanın amacına uygun olarak Azerbaycan bankacılık sektöründe risk odaklı kamu denetimi kapsamında yeni bir yaklaşım önerilmiş ve uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Çalışma konusu belirtilen amacı kapsayan dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bankacılık sektörünün finansal aracılıkta rolü ve ekonomik kalkınmada önemi anlatılmış, finansal küreselleşme sürecinde taşıdığı risklere dikkat çekilmiştir. Bu bölümde bankacılık sektöründe kamu denetiminin gereksinimi ve onun teorik çerçevesi de yer almıştır.

İkinci bölümde bankacılık sektöründe kamu denetiminin etkinliği ele alınmış, eksik denetim sonucunda kamu kayıplarına neden olan vaka analizleri ile konunun önemi arzedilmeye çalışılmıştır. Aynı bölümde bankacılık sektöründe risk odaklı kamu denetimi kapsamında uluslararası düzenlemeler ve onlara duyulan gereksinimden bahsedilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde seçilmiş ülkelerde kamu denetimi otoritelerinin yapısı, yetki ve sorumlulukları incelenmiştir. Bu kurum ve kuruluşlar tarafından bankacılık sektöründe gerçekleştirilen denetim - gözetim süreçleri ve risk odaklı denetim kapsamında uygulanan denetim yöntemleri ile ilgili bilgiler sunulmuştur.

Konunun amacına ulaşması için gerçekleştirilen uygulama yöntemine ilişkin bilgilere ve uygulama sonuçlarına dördüncü bölümde yer verilmiştir. Uygulama, Azerbaycan bankacılık sektöründe kamu denetim otoritesince uygulanması önerilen risk odaklı denetim kapsamında yeni bir yaklaşım olup, bankalarda risk yönetim sisteminin değerlendirmesini kapsamaktadır. Bu çerçevede denetimin etkinliği konusunda hedefler belirlenmiş, bu hedeflere ulaşılmasına yönelik tedbirler hazırlanmış ve gerçekleştirilmiştir.

Uygulama kapsamında Azerbaycan bankacılık sektörünü yansıtan örneklem banka grubu belirlenmiş ve yerinde denetim gerçekleştirilmiştir. Denetimler sonucunda elde edilen verilerin analizi yapılmış ve uygulamanın öncesinde belirtilen hedeflere ulaşılmıştır. Yapılan değerlendirmelere göre, önerilen yaklaşımın risk odaklı kamu denetimi kapsamında etkinliği arttıracığı varsayılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK VE DENETİM: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Finansal Aracılıkta Bankacılığın Yeri ve Rolü

Bankacılık sektöründe risk ve denetimi anlamak açısından öncelikle bankaların göstermiş oldukları hizmetleri ve bankacılık sektörünün ekonomide üstlendiği rolü açıklamak büyük önem taşımaktadır.

Finansal kesimin ekonomideki başlıca görevi **mali aracılık** fonksiyonudur. Bunu genel anlamda fon fazlası olan kesim ile fon ihtiyacı olan kesim arasındaki kaynak aktarma süreci olarak tanımlayabiliriz. Ekonomilerde bu sürecin temel taşları kurumsallaşmış mali araçlardır. Mali araçların fonksiyonel ve uzmanlaşma bakımından tarih boyu süregelen gelişmelerine rağmen bankalar dünya ekonomisinde en fazla tercih edilen kuruluşlar olarak kalmaktalar.¹

“Banka” kelimesinin anlamıyla ilgili literetürde farklı görüşler var olsa da, çoğunluk çalışmalarda aynı düşünce hakim olmaktadır. Genellikle banka sözcüğünün, İtalyanca “banco” kelimesinden türediği ve daha sonra sözcüğün “banca” olarak da kullanıldığı sanılmaktadır².

Bankalar, bugünkü ekonomik 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

¹ Kent Matthews and John Thompson, **The Economics of Banking**, John Wiley & Sons Ltd, England, 2005, ss.33-34

² İlker Parasız, **Para ve Banka**, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Bursa, 1990, ss.21-36

çalışan iktisadi kuruluşlardır. Bankaların temel görevlerinden biri ödemelerde aracılık etmektir. Böylece bankalar işlemeyen parayı işleyen sermayeye dönüştürmektedir.³

Ülkedeki para miktarının temsil ettiği maddi kaynakların en etkin biçimde kullanılmasını sağlamak işlevini üstlenen, karmaşık yapısına rağmen bankacılık sektörünün her dönemde geçerliliğini koruyan temel işlevi, değişim aracı olan paranın emanet veya ödünç alınması ve saklanması ya da ödünç olarak verilmesi işlevini yerine getirmesidir. Bu temel işlevden hareketle bankacılık sektörünü ekonomide geek ve tüzel kişilerden parası olan fakat kullanma eğiliminde olmayanlar ile paraya ihtiyaç duyanlar arasındaki para arz ve talebin büyük bir kısmının karşı karşıya geldiği piyasa sektör olarak açıklamak uygun olacaktır.⁴

Bankacılığın gelişimi banka işlemlerinin farklılaşmasına da neden olmuştur. Genel olarak bankaların uygulamada yaptıkları bankacılık işlemleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:⁵

- Mevduat Kabul (Mevduat Toplama)
- Kredi işlemleri (dn Para Verme işlemi, Kredi Kullandırma)
- Garanti Mektupları, Kefalet ve Benzeri Taahhüt işlemleri (Garanti ve Taahhüt işlemi)
- Havale ve Akreditif işlemleri
- Kredi Kartı işlemleri
- Efektif işlemleri (Nakit Para ve Döviz Alım Satımı)
- Kambiyo işlemleri
- Saklama ve Kiralama işlemleri (Kiralık Kasa Hizmetleri)

³ Orhan Hançerlioğlu, **Ekonomi Sözlüğü**, Büyük Fikir Kitapları Dizisi, No: 15, Remzi Kitap Evi, İstanbul, 1986, s.25.

⁴ Abdülgaffar Ağaoğlu, "Türkiye'de Banka işletmelerinin Ekonomik Analizi ve Gelişme Eğilimleri", (**Doktora Tezi**), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, s.66.

⁵ Е.Ф.Жуков, **Деньги, Кредит, Банки**, Волтерс Клувер, Москва, 2010, ss. 113-165.

- Yatırım Fonu Kurulup İşletilmesi
- Basılı ve Külçe Altın Alım Satımı
- Sermaye Piyasası İşlemlerine Aracılık
- Sigorta Acentelik Hizmetleri
- Danışmanlık ve Yönetim Hizmetleri
- Borsa İşlemleri
- İnternet Bankacılığı vb.

Bankaların, hem para piyasasında hem de sermaye piyasasında faaliyet göstermesi, klasik bankacılıkla beraber çağdaş bankacılık hizmetleri sunmaları, aynı zamanda ülke ekonomisindeki önemli konumu nedeniyle farklı tanımları yapılmaktadır. Bankacılık faaliyetlerinin tümünü kapsayacak bir tanımın yapılması mümkün olmasa da, yapılan açıklamalardan yola çıkılarak böyle bir tanım yapmakta fayda vardır: Bankalar, 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 teknolojik gelişmeleri dikkate alarak hizmetlerini bilişim yoluyla sunan, toplumsal kalkınmayı ve ülke ekonomisini geliştiren mali kuruluşlardır⁶.

Topladıkları fonları kredi olarak fon talep eden kuruluşlara devrederken bankalar mali sistemin en fazla tercih edilen aracı kurumu olarak ekonomi içinde çok önemli bir işlevi yerine getirirler⁷.

Bankalar dar anlamda paranın ticaretini yaparken, bununla birlikte tüm ekonomik sistemi etkileyen fon arz ve talebin yönlendirilmesinde ve bu fonların ekonominin kalkınmasına katkıda bulunmasında önemli görevler üstlenen bir finansal

⁶ Şenol Babuşçu, **Bankacılıkta Risk Derecelendirmesi (Rating) ve Türk Bankacılık Sektörüne Uygulanması**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, No: 94, Tisamat Basım Sanayi, Ankara, 1997 ss.56-57.

⁷ Belkıs Seval, **Kredilendirme Süreci ve Kredi Yönetimi**, Muhasebe Enstitüsü Yayını, No: 59, İstanbul, 1990 s.4.

kurum olarak faaliyet göstermektedirler. Bankacılık sektörünün ekonomik faaliyete olan katkıları başlıca bankacılık hizmetlerinden de görülebilir.

- Havale işlemleri – bankaların müşterileri adına para tahsili ve ödeme işlemlerini hayata geçirmesi. Bu işlemler bankacılık sektörünün mali aracılık fonksiyonunun temelini oluşturmaktadır.
- Mevduat toplama – gerçek ya da tüzel kişilerden tasarruf edilen paranın kullanılmayarak vadeli ya da vadesiz olarak banka hesaplarında tutulmasıdır⁸.
- Kredi kullandırma – belli miktarda satınalma gücünün (nakti veya gayri nakti), belirli bir süre için ve geri vermek şartıyla belli bir bedel karşılığında gerçek veya tüzel kişilere verilmesidir. Krediler bir bankanın aktif toplamı içinde en büyük orana sahip olan önemli bir yatırım kalemidir⁹.

Bankalar oluşturdukları fonu kredi kullandırırken aktiflerin dönüştürülmesi işlevini görmektedir. Mali aracılık ve aktiflerin dönüştürülmesi fonksiyonu bankalara kaydi para yaratmak olanağı sağlamaktadır. Kaydi para, maddi varlığı olmayan, yalnızca bankaların hesaplarına alacak veya borç kaydı düşülmek suretiyle yaratılan bir değişim, bir ödeme aracı olarak tanımlanabilir. Bankaların müşterilerine kredi açması ve bu kredi limitleri içinde çek kullanma hakkı tanınması veya kredi kartı uygulamaları, kaydi para yaratabilmektedir.

Basit bir örnek vermek gerekirse, bir bankanın kredi açtığı kişinin gayri nakti harcamalarının alış verişi yaptığı, vadesiz mevduat hesabı bu bankada bulunan kişinin hesabına girmesini gösterebiliriz. Bu zaman hiç bir gerçek para giriş-çıkışı olmadan bankanın aktif ve pasif kalemlerinde yaşanan artım kaydi parayı ifade etmektedir.

⁸ Mehmet Roşar, Metin Coşkun, **Bankacılık Uygulamaları**, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:893, Eskişehir, 2006, s.101

⁹ Cevat Sarıkamış ve diğerleri, **Sermaye Piyasaları ve Finansal Kurumlar**, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:834, Eskişehir, 2004, s.206

Bankacılık sektörünü de tek bir banka olarak düşündüğümüz zaman bankalar arası gayri nakti işlemler kaydi paranın temelini oluşturmaktadır.¹⁰

Yukarıda belirtilen geleneksel banka hizmetleri ve fonksiyonları dışında bankaların ekonomide yerine getirdikleri temel görevlerini şöyle sıralayabiliriz:

Kontrol Unsuru Olarak Bankalar; Bankalar basit anlamıyla kredi kullandırmadan önce karşı tarafın mali durumunu inceler ve gerekli istihbarat bilgilerini toplarlar. Böylece asimetrik bilgiden kaynaklanan problemler yürüttükleri izleme faaliyetleriyle (monitoring) azaltılabilmektedir.

Dolayısıyla, mali aracılık faaliyetini yürüten bankaları sıradan bir borç verenden ayıran temel özellik, izleme faaliyetlerinde uzmanlaşmış olmalarıdır. Bu uzmanlaşma sayesinde sıradan bir tasarrufçuya göre bir yatırımdan daha büyük getiri sağlayabilmektedir. Kredi kullanan yatırımcı ise kredi talebi ile başvurduğu andan itibaren izlemeye alınarak, aldığı kaynağı beyanına uygun kullanıp kullanmadığı, ödeme taahhütlerine uyup uymadığı gözlenmekte ve böylece ahlaki riziko sorunu asgari düzeye indirilmektedir. Bu da ülke ekonomisi açısından hem fon arz edenlerin bankacılık sektörüne olan güvenini arttırmakta, hem de kullanılan fonların sağlığını garanti altına almaktadır.¹¹

Tüketimi Kolaylaştırıcı Olarak Bankalar; Bankalar, tüketimi kolaylaştırmada aracılık yaparlar. Tüketicilerin tüketim şekillerini olumsuz etkilenmemesi için sigorta görevi yaptıkları söylenebilir. Bir diğer ifadeyle, bankaların yükümlülükleri, işlem aracı olarak değil, şoklara karşı tüketicilerin tüketim kalıplarının sigortası şeklinde bir işleve sahiptir.

Likidite Sağlayıcı Olarak Bankalar; Bankaların yükümlülük tarafının aynı zamanda bir değişim şeklinde aracılık fonksiyonu vardır. Bu anlamda bankalar likid olmayan kaynakları daha likid fonlara dönüştürme gücüne sahip olmaktadır. Bankaların

¹⁰ E.Ф.Жуков, a.g.e., ss.9-11.

¹¹ Kent Matthews and John Thompson, a.g.e., ss.43-45.

overdraft hesaplar aracılığıyla şirketlere borç verebilmesi de, bankaların likidite sağlayıcı rolüne bir başka örnek olarak gösterilebilir.

Sorumluluk Mekanizması Olarak Bankalar; Ekonomiye olan katkıları ve tasarruf sahipleri karşısındaki taahhütleri nedeniyle bankaların taşıyabilecekleri risklere sınır getirilmekte, faaliyetleri sürekli izleme ve denetime tabi tutulmaktadır. Aynı zamanda, bankaların sermaye yapıları, bankaların taahhütlerini yerine getireceği bir mekanizmayı sağlayacakları şekilde dizayn edilmektedir.

Bankalar, ekonomideki fonksiyonları ve üstlendikleri görevleri nedeniyle, mikro ekonomik düzeyde sağladığı katkıları dışında, makro ekonomik politikaların uygulanması kapsamında da önemli konuma sahipler. Bu anlamda bankacılık sektörünün ekonomiye olan etkilerini şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:¹²

Gelir ve Servet Dağılımını Etkileme; Bankacılık sektörü izlediği kredilendirme politikası ile ekonomide gelir ve servet dağılımını etkileyebilmektedir.

Para Politikasının Etkinliğini Arttırma; Bir ekonomide etkili bir para politikasının izlenebilmesi için gelişmiş bankacılık sisteminin varlığı gereklidir. Merkez bankalarının para politikasına ilişkin olarak kullandıkları reeskont faiz hadleri, açık piyasa işlemleri, karşılık oranları gibi tüm araçlar, ancak gelişmiş bir bankacılık sistemi aracılığı ile ekonomi üzerinde etkili olmaktadır.

Ulusal ve Uluslararası Ticareti Geliştirme; Bankacılık sektörü, geliştirdiği, uyguladığı çeşitli ödeme ve kredilendirme yöntemleri finansal kiralama, factoring, forfaiting gibi finansman teknikleri, teminat mektupları, belgeler karşılığında ödeme, akreditif gibi ödeme yöntemleri ile ulusal ve uluslararası ticaretin artmasına katkıda bulunmaktadır.

Kaynak Kullanımlarını İyileştirme; Bankacılık sektörü kalkınmaya katkıda bulunabilmesi için, yeni bir değer, yeni bir servet yaratmakla beraber, topladıkları

¹² Kent Matthews and John Thompson, a.g.e., ss.205-221.

kaynakların belirli bölgelere, sektörler, kişilere aktarılması ile ülke kaynaklarının dağılımını da yönlendirecektir.

Bir genel değerlendirme yapılırsa bankalar, tasarruflardan ve diğer mali kuruluşlardan belli bir bedelle topladıkları fonları belli bir bedel karşılığında fon ihtiyacı olan yatırımcılara (ya da ihtiyaç sahibi tüketicilere) kullanılmaktadır. Bu süreçte tasarruflara ek gelir elde etme olanağı sağlayan bankalar bir “güven” kurumu olarak da tasarrufların geri dönmeye sorumluluk taşımaktadır. Diğer taraftan ise yatırımcı ve tüketicilerin fon (ve likidite) ihtiyaçlarını karşılamakla direkt veya dolaylı şekilde ekonomik kalkınmayı etkilemektedirler.

Bankalar ister fon kullandıkları müşterileri, isterse de fon sağladıkları kurumlar aracılığı ile sıkı bir ilişki içindedir. Bu anlamda bankacılık sektörü aktörleri arasında yaşanan olumlu veya olumsuz bir gelişme sistemin genelinde yankılanmaktadır. Bir bankada oluşabilecek her hangi bir olumsuzluk bulaşma etkisiyle sektörün geneline yayılabilmekte, ekonomiyi felç edebilmektedir.

Dolayısıyla mali kesimin lokomotifi olarak kabul edilen bankacılık sektörü ülke ekonomisinin kalkınmasını etkilemekte ve bu sektörde istikrarın sağlanması dünya kapsamında başlıca gündem konularından olmaya devam etmektedir.

1.2. Son Yıllarda Bankacılık Sektörünün Değişen Yapısı Ve Taşıdığı Riskler

Bankacılık sektörü reel ve kamu sektörü ile sıkı ilişkiye sahip olduğundan finansal istikrar sağlanması önem arz etmektedir. Son yıllarda bankacılık sektöründe ölçülemez düzeylere ulaşmış risklerin patlak vermesi küresel finansal krize yol açmış ve bu dünya geneline yayılmıştır. Bunun nedeni ise bankacılık sektörünün (finansal sektörünün) küresel ekonominin bir fragmanı haline gelmesidir.

1.2.1. Finansal Küreselleşme

Üzerinde çok tartışılan konulardan olan küreselleşme olgusu ekonomik, kültürel, siyasal ve diğer alanları kapsamaktadır. Küreselleşmenin ulusal ekonominin kalkınmasında olumlu etki yaratması görüşünün dünya ülkeleri tarafından da kabul görmüş olması da bu olgunu hızlandırmıştır. Ekonomik küreselleşmenin bir unsuru olan finansal küreselleşme kısaca ulusal finans piyasalarını bir birinden ayıran sınırların ortadan kalkması ve uluslararası sermaye akımlarının ileri boyutlara taşınması sürecini ifade etmektedir.¹³

Finansal küreselleşmenin sonucu olarak bir taraftan piyasalardaki fon akımlarının boyutlarında, diğer yandan bu piyasalarda işlem gören finansal kurumların yapısı ve faaliyetlerinde önemli değişimler ortaya çıkmaktadır. Finansal kurumların en klasik türü olan bankalar bu değişimden önemli ölçüde etkilenmekte ve faaliyetlerini uluslararası düzeylere taşımaktadır¹⁴.

Finansal küreselleşmeye savunan Neoliberal yaklaşıma göre, dış serbestleşmenin getirdiği yabancı sermaye girişi yatırım ve ekonomik büyüme için gerekli fonların oluşmasını sağlamış olur. Fon akımları sermaye gereksinimi duyan ve fonlama maliyeti yüksek olan gelişmekte olan ülkelere yönelecektir. Bu akımlar sermayenin getirisi her yerde eşit olana kadar devam edecektir. Neoliberal görüş taraftarları küreselleşmeni kendine özgü kurallara sahip, karşı konulmaması gereken ve kaçınılmaz bir süreç olarak görmektedirler¹⁵.

Finansal küreselleşme bu süreçten kazançlı çıkanlar tarafından savunulurken, kaybedenler tarafından tartışılmış ve güçlü ülkelerin sömürge olgusu olarak değerlendirilmiştir. Neoliberal yaklaşım kapsamında küreselleşmeyi etkileyen bir çok

¹³ Geoffrey Underhill, Jasper Blom and Daniel Mugge, **Global Financial Integration Thirty Years On**, Cambridge University Press, New York, 2010, s. 77.

¹⁴ AFŞAR Muharrem, **Finansal Küreselleşme ve Türk Bankacılık Krizleri Üzerine Etkisi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1558, Eskişehir, 2004, ss.61-65.

¹⁵ Erinç Yeldan, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Ahmet H.Köse, Fikret Senses ve Erinç Yeldan(drl), İletişim Yayınları, İstanbul 2004, 4.Baskı, s.429.

faktörlerin olmasına rağmen teknolojik gelişmeler küreselleşmenin ana kaynağı olarak görülmektedir.¹⁶

1980'lerden başlamakla ABD ve diğer gelişmiş ekonomilerde biriken emeklilik fonları ve bu ülkelerde sermaye getirisinin giderek küçülmesi finansal sıkışıklığa neden olmuştur. Yüksek getiri hedefleri sermaye hareketlerinin serbestleşmesini tetiklemiştir. Elleri bulundurdıkları büyük ölçekli fonlar için alternatif yatırım alanları arayan emeklilik fonları, sigorta şirketleri, ortak yatırım fonları gibi kurumsal yatırımcılar uluslararası piyasalarda faaliyetlerini arttırmak amacıyla finansal serbestleşmenin itici gücü haline gelmiştir.¹⁷

Aynı zamanda, birinci petrol kriziyle artan petrol fiyatlarından hareketle OPEC ülkelerinde büyük fonlar oluşmuştur. Bu nedenle bankaların elinde çok büyük miktarlarda petrodolar ya da eurodolar olarak adlandırılan paralar birikmiştir.

Gelişmiş ülkelerde yaşanan bu sıkıntılara karşı çözüm ise, küreselleşme olgusu adı verilen serbest piyasa koşulları altında gelişmekte olan ülkelerin pazarlarını ithalata açmaları olmuştur. Petrol krizlerinin yaşandığı 1970'li yılların ortalarından başlayarak finansal liberalizasyon hareketlerinin hız kazanması 1980'lerin sonunda Sovyetler Birliğinin düşmesi ile bağımsızlık kazanan ülkelere dahil olmak üzere gelişmekte olan ülkelere küresel ekonomiye entegrasyon stratejisi olarak sunulmuştur.

Neoklasik yaklaşım çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerin yetersiz ulusal tasarrufları büyüme ve gelişme için kaynak sıkıntısı oluşturacağını söylemekte ve bu kısır döngüden uluslararası fonlardan kaynak sağlamakla kurtunulabileceği söylenilmiştir. Bu yüzden dış fonların çekilebilmesi için finansal serbestlik her ülkenin yapması gereken bir uygulamaydı.¹⁸

¹⁶ Ha-Joon Chang ve Ilene Grabel, **Kalkınma Yeniden Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı**, Emre Özçelik (çev), İmge Yayınevi, Ankara 2005, 1.Baskı, s.47.

¹⁷ Kent Matthews and John Thompson, a.g.e., ss.7-8.

¹⁸ Ahmet İnsel, **Neo-Liberalizm Hegemonyanın Yeni Dili**, Birikim Yayınları, İstanbul 2005, 2.Baskı, s.9.

İletişim ve ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler ve maliyetdeki düşüşler finansal küreselleşmenin hız kazanmasını etkileyen önemli unsur olmuştur. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucu ulaşım ve iletişim maliyetleri aşırı derecede düşmüş, zaman ve mekan gibi doğal engeller büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Genel olarak 1970'lerden sonra teknolojik alanda yaşanan gelişmeler finansal ve finansal olmayan kurumları ortak bir "pazar"da birleştirmiştir. Örneğin, krediler, mevduatlar, kredi katları, nakit yönetim hesapları, sigorta ve komisyonculuk hizmetleri her finansal kurum tarafından sunulabilecek hale gelmiştir. Bu sistem öylesine gelişmiştir ki insanlar; bankacılık, menkul kıymet, sigortacılık ve fon transferi gerektiren işlemlerini herhangi bir mali kuruma uğramadan bir ATM ve internet üzerinden de yapabilmektedir¹⁹.

Finansal küreselleşmenin hız kazanmasında bir diğer önemli faktör ise bu süreçten kazançlı çıkan dünyanın gelişmiş ülkelerinin almış oldukları kararlardır. 1990'lı yılların başında G7 ülkeleri olarak bilinen gelişmiş ülkelerin "Washington Consensus"u adı ile hazırladığı ekonomi paketi buna örnek teşkil etmektedir. Bu paket vergi yükünün azalması ve faiz oranlarının bütünüyle serbest bırakılması ile finansal serbestleşmeyi, sermaye akımlarında sınırların ve gümrük engellerinin aşılması ile de uluslararası ticaretin serbestleşmesini savunmaktadır.²⁰

Finansal serbestleşmenin özellikle mali sorunlarla karşılaşan az gelişmiş ülkelerde uygulanmasında IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların rolünün indirgenmemesi gerekmektedir. 1970'li yıllardan başlayarak az gelişmiş ülkelerde ard arda yaşanan borç krizleri zammı sorunların giderilmesi kapsamında sağladıkları destek karşılığı politik kararlarda değişikliğe mecbur kalmışlar. Bu kuruluşların kredi sağlama koşullarından biri olarak borçlu ülkenin ülkeye yabancı sermayenin serbest giriş ve çıkışını engelleyen şartların ortadan kaldırılması olmaktadır.²¹

¹⁹ Nadir Eroğlu, Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri, **Küreselleşme İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar**, Alkan Soyak (der), Om Yayınevi, İstanbul 2002, s.21.

²⁰ İnsel, a.g.e., s.13.

²¹ Gülten Kazgan, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1994, s.114.

Teknolojik gelişme ve piyasa taleplerine yanıt veren yeni finansal ürünler finansal küreselleşmeyi besleyen önemli unsurlardan sayılmaktadır. Bilgi sistemlerinin gelişimi piyasa işlemlerinin hızını ve hacmini arttırmış, bu kapsamda ortaya çıkan riskler yeni piyasa araçlarının oluşumunu zorunlu kılmıştır. Teknolojik gelişmelerin yaygınlaşması ve bilgi sistemlerinin finansal piyasalarla entegre olunması yeni finansal ürünlerin de hızlı bir şekilde ulusal piyasalarca kabul görmesini sağlamış, finansal küreselleşmenin hızını arttırmıştır.²²

Finansal yenilik, piyasaların mükemmel çalışmaması veya finansal aracılığın etkin olmaması sonucu doğan kar fırsatlarından yararlanmak için ortaya çıkan bir ürün ya da süreç olarak tanımlanabilir. Finansal yeniliklerin ürün olarak ortaya çıkmaları durumunda ana etken enflasyon ve faiz oranlarındaki değişiklikler olmaktadır. Süreç olarak ortaya çıktığında ise ana etken teknolojik gelişmeler olmaktadır.²³

Teknolojik gelişiminin küreselleşmenin hızını artırması ile beraber piyasa dalgalanmalarını da arttırmıştır. Uzun vadeli yatırım fonları teknolojik gelişme ve yüksek kaldıraçlı yeni finansal ürünlerin spekulatif getirilerin cazibesine kapılmış ve daha kısa vadeli sermayeye dönüşmüştür. Piyasalarda engel tanımadan dolaşan kısa vadeli fonlar bir piyasada yaşanan belirsizlikleri diğer piyasalara da hızlı bir şekilde taşıyabilmektedir. Bu tür belirsizlik ve risklerden korunmak isteyen finansal kurumlar yeni teknikler ve finansal ürünler geliştirme çabasına girmiş, türev ürünlerin geliştirilmesine neden olmuşlardır.²⁴

Başlıca amacı riskten korunma olan türev ürünlerinin spekülasyon ve arbitraj amacıyla yaygın kullanılması banka bilançolarında da önemli ağırlığa yükselmiş, bankaların ileride krize neden olacak büyüklükte risk almaları ile sonuçlanmıştır. Finansal küreselleşmenin olumlu etkileri ile beraber doğru biçimde anlaşılması veya

²² Kent Matthews and John Thompson, a.g.e., ss.4-5.

²³ Eroğlu, a.g.e., s.21.

²⁴ UNCTAD, **Trade and Development Report**, New York, 1999, http://www.unctad.org/en/docs/tdr1999_en.pdf, Erişim (17 Ekim 2007), s.100

hazırlıksız bir şekilde yakalanması finansal piyasalarda olumsuzluklara da neten olmuştur.

1.2.2. Finansal Liberalleşme Hareketleri ve Etkileri

1929 ekonomik krizinin getirdiği belirsizlikler ülkeler arasındaki sermaye hareketlerine kısıtlamalar getirilmesi ile uluslararası finansal piyasaların entegrasyon çabalarını zayıflatmış oldu. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yükselen yatırım ihtiyaçları sermaye hareketleri üzerindeki kontrollerin daha sonra IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından uluslararası standartlar haline gelmesini sağlamıştır. Petrol krizlerinin yaşandığı 1970'li yıllardan dünya ülkelerince ekonomik alanda başlatılan deregulasyon faaliyetleri küreselleşme hareketlerinin temelini oluşturmuştur. Ekonomik küreselleşme hareketleri biri ticari liberalizasyon, diğeri ise finansal liberalizasyondur olmak üzere iki aşamada gerçekleşmiştir.²⁵

Sermaye piyasalarında yaşanan liberalizasyon, sermaye hareketlerinde engel olacak sınırlamaların kaldırılması, tasarrufların etkin kullanımı ve finansal aracılığı engelleyen finansal baskı politikalarından kaçınılması, aynı zamanda doğrudan yabancı yatırımlara serbestlik tanınması olarak açıklanmaktadır. Sermaye piyasalarından farklı olarak para piyasalarının liberalleştirilmesi, devletin bankacılık sektörü üzerinde deregulasyon hareketleri başlatmakla denetim ve yasal sınırlamalar gibi devletin sektör üzerindeki gücünü zayıflatmış oldu. Bu uygulamaların faiz oranlarının serbest bırakılması, ürün yelpazesinin ve aktarım kollarının ulusal ve uluslararası piyasalarda genişlemesini etkileyecek rekabetin oluşmasına olanak sağlayacağı hedeflenmiştir.²⁶

²⁵ Sara Onur, "Finansal Liberalizasyon ve GSMH Büyümesi Arasındaki İlişki", Kırıkkale Üniversitesi İİBF, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi Cilt 1, Sayı 1, 2005, s.129.*

²⁶ Galindo, A. Micco, A. ve G. Ordóñez (2002); "Financial Liberalization and Growth: Empirical Evidence", *Inter American Development Bank*, May, http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/financial_liberalization_version23.pdf, 03.08.2010, s.1.

Ulusal uygulamalar kapsamında finansal serbestleşme politikalarını iki kısımda ele ala biliriz: Dış finansal serbestleşme ve iç Finansal serbestleşme.

İç finansal serbestleşme, ilk önce merkezi para politikası otoritesi olan merkez bankasının piyasa gücünü zayıflatma anlamına gelebilir. Bu süreçte yerli döviz cinsinden gerçekleştirilen işlemler üzerinde merkez bankasının kontrolü zayıflamakta, piyasa faiz oranlarının piyasa koşullarında belirlenmesi sağlanmaktadır. Merkez bankaları tarafından para politikalarının yürütülmesi serbest şekilde devam etse bile hükümet müdahalelerine yer verilmemektedir.²⁷

Dış finansal serbestleşme ise üç aşamadan olmak üzere şu şekilde sıralanabilir.²⁸

Birinci aşama: Ulusal sınırlardan içeriye doğru sermaye girişlerine yönelik regülasyonun hafifletilmesi ile yabancı piyasalardan borçlanma kolaylığı sağlanmaktadır.

İkinci aşama: Bu aşamada ulusal finansal kuruluşların dış finansal piyasalarda işlem görmesi ve kaynak aktarması sözkonusudur. Bir diğer anlamda dışarıya doğru kaynak kullanılmasına yönelik engellerin kaldırılması.

Üçüncü aşama: Bu aşamada ise ulusal sınırlar içerisinde yabancı ve yerli finansal kuruluşlar yabancı döviz cinsinden işlemleri serbestçe gerçekleştirebilmektedirler.

Başta ABD, Almanya, İngiltere ve Japonya olmak üzere gelişmiş ülkelerde biriken fonlar Bretton Woods Sistemi'nin çökmesini önemli ölçüde etkilemiş ve bu ülkeler ard arda sermaye hareketlerinin serbest bırakılması yönünde kararlar kabul etmişler.²⁹ 1973'te ABD'de sabit döviz kurlarının kaldırılmasıyla serbestleşme hareketleri başlamış, 1979'ta İngilterenin sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri

²⁷ Nurettin Öztürk, "Finansal Küreselleşmenin İktisat Politikaları Üzerindeki Etkileri ve Türkiye", (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Marmara Üniversitesi SBE, 2001, ss.36-38.

²⁸ a.g.e., 36

²⁹ Larry Allen, **Keseden Bankaya Tezgahtan Borsaya Küresel Finans Sisteminin Öyküsü**, Mahmut Tekçe (çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2003, s. 227

hafifletmesiyel devam etmiştir. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi Japonya’da 1984, Almanya’da 1981, Fransa ve İtalya`da ise 1986’da gerçekleşmişti.³⁰

Gelişmiş ülkelerde serbestleşme hareketleri daha hızlanmış, ekonomide devletin rolü önemli ölçüde azaltılmıştır. 1981 yılında ABD devlet başkanı R.Reygan`ın “Artık kriz sürecinde devlet sorunlara çözüm üretmiyor, devlet kendisi sorunlar üretiyor” söylemesi ve ekonomik alanda önemli kararlarda çokuluslu şirketlere söz hakkı tanınması serbestleşme hareketinin sınırlarını iyice belirlemiş oldu.³¹

Serbestleşme sürecine giren ülkeler para politikalarında önemli değişikliklere gitmişler. Örneğin, bu dönemde gelişmekte olan ülkelerde bilanço denkleğinde sorunlar yaşamama adına doğrudan yabancı yatırımlar teşvik edilmiş ve portföy yatırımları çekme adına finansal piyasaların dışa açılmasında kontrollerin kaldırılmasına gidilmiştir.³²

Bazı gelişmekte olan ülkelerin ise ekonomik alanda gerekli alt yapı çalışmaları yapılmaksızın hızlı bir şekilde serbestleşme politikaları uygulamaları sonucunda sosyo-ekonomik sorunları beraberinde getiren krizlerle karşılaşmışlardır. karşıya kalmalarına neden olmuştur. Finansal serbestleşmenin savunucularından sayılan neoklasik yaklaşım dahi sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sürecinde makroekonomik dengelerin korunması gerekliliğinin önemine dikkat çekmişler.³³

Neoliberal yaklaşım, finansal serbestleşmenin servet ve gelir dağılımında etkinliği sağlayıcı olacağı düşünülmektedir. Kaynak dağılımı sürecinde devlet müdahalesinin ortadan kalkmasıyla bu işlevin piyasa mekanizmasınca hayata geçmesinin ve bu şekilde etkinliği otomatik arttıracığı gerçekleştirilmesinin, otomatik olarak etkinliği arttıracığı öngörülmektedir. Finansal piyasaların bilgi sağlama

³⁰ Çoskun Can Aktan, **Globallesmenin Tarihsel Gelisimi**, www.canaktan.org/yenitrendler/globallesme/tarihsel.htm, (10 Eylül 2010)

³¹ Jeffery Sachs, **The Price of Civilization**, Random House, New York, 2011, s.70

³² Şeyda İnandım, “Kısa Süreli Sermaye Hareketleri ile Reel Döviz Kuru Etkilesimi: Türkiye Örneği”, TMCB, **Uzmanlık Tezi**, Ankara 2005, s.9.

³³ Koray Duman, “Finansal Krizlere Karşı Politika Tercihleri”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8 2004, s.44.

fonksiyonu ile doğru kararların verilmesinde gerekli bilgileri toplamakla fon arz eden ve talep edenler arasında gerekli iletişimi sağlayacak. Bu şekilde doğru yatırım kararlarının verilmesi ile servet ve gelir dağılımında etkinlik oluşacaktır.³⁴

Hane halkı tarafından yabancı aktiflerin alınması veya kullanılan kredilerin ödenilmesi sermaye çıkışlarına, yerli aktiflerin yabancılar tarafından alınması ise sermaye girişlerine neden olmaktadır. Bu şekilde sermaye giriş çıkışlarına yenik düşen gelişmekte olan ülkeler, plasman ihtiyaçlarını ticaret ve döviz kuru rejimlerini serbest bırakmaları ile dış piyasalara açılmaya başlamışlardır. Söz konusu ülkelerde piyasa faiz oranlarının yüksek ve döviz kurlarının düşük tutulması sıcak para hareketlerinin hızlanmasını sağlamıştır. Uzun vadeli yatırımları ikame edemeyen sıcak para girişleri spekulatif getiri elde edilmesi amacıyla ülke piyasalarında dolaşımı arttırmakta ve hızlı çıkışlar yaparak ülke ekonomisinde sıkıntılara neden olmaktadır.³⁵

Finansal serbestleşmenin ülke piyasaları üzerinde bir takım etkileri bulunmaktadır. Bunlardan biri para politikasının ayrılmaz unsuru olan döviz kurlarına olan etkisidir. Genel olarak kur politikaları ülkenin doğrudan ithal ve ihracat işlemlerinden etkilenmektedir. Ülkenin cari işlemler bilançosunda oluşan açık veya fazla döviz kurlarında yaşanacak dalgalanmanın etkisiyle dengeye gelmektedir. Finansal liberalizasyon hareketleri ise cari işlemler bilançosunun döviz kuru üzerindeki etkisini azaltacaktır. Bu, piyasa faiz oranı spekulasyona açık olan ülkelerde sıcak para hareketlerinin etkisiyle gerçekleşmektedir.³⁶

Gelişmekte olan ülkelerin sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sürecinde yaşadığı bir diğer önemli sorun da para ve maliye politikalarının etkisiz duruma gelmesidir. Bu aşamada teknolojik gelişmelerin de sağladığı olanaklarla sıcak para giriş

³⁴ Ronaldo Munck, “*Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti*”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, (Editörler: Alfredo saad-Filho, Deborah Johnston), (Çev.Selda Başlı, Tuncel Öncel), Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.111-112.

³⁵ Ufuk Başoğlu, “Finansal Serbestleşme ve Uluslararası Portföy Yatırımları”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Balıkesir 2000, Cilt 3, Sayı:4, s.91.

³⁶ Gülten Kazgan, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1994, s.103.

ve çıkışlarının oynaklığını arttırmakta, bu da politik hamlelerin etkisini negatif etkilemektedir. Gelişmiş sermaye piyasalarına sahip olmayan ülkelerde portföy yatırımları cazip hale gelmekle doğrudan yatırım, ithal ve ihracatı engellemektedir. Spekülatif finansal varlık fiyatlarında yaranmış balonlar sıcak para çıkışları ile patlak vermekte ve ülkenin krize sürüklenmesine neden olabilmektedir.³⁷

Genel olarak sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle ulusal politikaların etkinliği zayıflamakta, devletlerin ister ekonomik isterse de politik kararları uluslararası sermayenin istekleri dışında oluşturulmamaktadır. Siyasi otoriteler büyük ölçekli bir yatırımcı çıkışını tetiklememek için piyasa oyuncularının hoşlanmayacağı politikaları uygulamakta isteksiz olacaklar..³⁸

Söylenilenler kapsamında değerlendirme yaparsak serbestleşme öncesi ülke ekonomisinin doğal plasman ihtiyaçlarını karşılayan yapancı para girişleri, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile spekülasyon amaçlı kısa vadeli sıcak paraya dönüşmüştür. Bu aşamada gerekli alt yapı çalışmalarını tamamlayamayan ekonomiler serbestleşme hareketlerinin olumsuz etkilerinde kaçınmamışlar.

Yirminci yüzyılın sonuncu çeyreğinden başlayarak finansal yapıda yaşanan çeşitlilik ve liberalizasyonla beraber, şirketler ve banka dışı finansal kuruluşlar doğrudan ticari kağıt çıkarabildikleri için, bankalar bilançolarının önemli kısmını oluşturan özel sektör kredilerinin küçülmesi ile karşılaşmamışlar. Alternatif getiriler peşinde koşan bankacılık sektörde yeni faaliyetler geliştirmekle beraber, yeni menkul kıymet türleri de yaratmışlar. Menkul kıymetleştirilmenin hızlandığı bu süreç deregülasyonla beraber finansal liberalizasyonun en önemli sonuçlarından olmuştur.³⁹

³⁷ Sibel İnce Çaskurlu, “Kısa Vadeli Sermaye Hareketlerinin Gelişmekte Olan Ülkelere Etkileri Ya Da Modern Bir Kırmızı Başlıklı Kız Masalı”, **Mülkiye Dergisi**, Sayı 229, s.170.

³⁸ Chang, Ha-Joon-Grabel, Ilene, **Kalkınma Yeniden Alternatif İktisat Politikaları EİKitabı**, (çev)Emre Özçelik, Simge Yayınevi, 1.Baskı , Ankara 2005, ss.167-168

³⁹ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **Analyzing Banking Risk**, World Bank, 3rd Edition, Washington, 2009, s.1.

1.2.3. Bankacılıkta Risk Kavramı ve Gelişimi

Bankacılık yapısı itibarı ile büyük hacimde risk alımını gerektiren faaliyet türüdür. En eski finansal aracılık kuruluşlarından sayılan bankacılık, üzerine almış olduğu risklerin bankanın güvenli ve karlı bir işletme olarak yönetilmesi esasına dayanmaktadır. Bankaların diğer işletmelerden farklı olarak sıkı gözetim ve denetime tabi tutulmalarının başlıca gerekçelerinden biri de aktif ve pasif yapılarının oluşumunda maruz kaldıkları risktir. Bu yapının oluşumunda finansal aracılık fonksiyonunun temelini oluşturan piyasa oyuncularının güveni dayanmaktadır.⁴⁰

Kayıp veya zararın gerçekleşmesine olanak sağlayacak bir olayın ortaya çıkma olasılığı anlamına gelen “*risk*” sözcüğünün kökeni Latince’ye dayanmaktadır. Olumsuzluk durumunda zarar veya beklenen getirinin kaybı anlamına gelen risk meydana gelip gelmemesi kesin olarak belli olmayan durmu ifade etmektedir.⁴¹

Bankalar yaptıkları işlemlerin çeşidine, hacmine, kaynak yapısı ve diğer niteliklerinden dolayı farklı riskler taşımaktalar. Bankaların karşılaştıkları riskler Kredi riski, Piyasa riski ve Operasyonel riski olmak üzere 3 başlıkta ifade edilmektedir. Bunların yanısıra likidite riski, yasal risk, itibar riski, ülke riski gibi farklı risk kategorilerinden de söz edilmektedir.

Uluslararası finansal küreselleşme ve serbestleşme hareketleri hızlandıkça riskler çeşitlenmiş, büyümüş, daha bulaşıcı hale gelmiş, ülkeler kendileri dışındaki gelişmelerden kolaylıkla etkilenir olmuştur. Bir piyasada yaşanan belirsizlikler veya artan riskler kısa sürede diğer piyasalara ve fiyat hareketlerine yansımıştır.

Bretton-Woods sisteminin çöküşü sonrasında yaşanan finansal gelişmelerle mali piyasalar hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler ve bilgisayar kullanımının yaygınlaşmasıyla finansal piyasalarda yaşanan serbestleşme

⁴⁰ Ahmet Burak Varlık, “Basel İlkeleri Işığında Bankacılıkta Risk Yönetimi ve Türkiye Uygulaması”, Marmara Ün., BSE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2010, s.74.

⁴¹ О.И. Лаврушин, **Банковские риски: учебное пособие**, МОСКВА, 2007, ss.7-8.

süreci yeni yatırım fırsatları doğurmuş, bu durum artan riskler için yeni enstrümanlar geliştirilmesine neden olmuştur. Bu varlıkların riskten korunma amacıyla oluşturulmasına rağmen, spekülasyon ve arbitraj kazancı sağlaması türev ürünlerine olan talebi arttırmış ve türev piyasalarının kapsamını genişletmiştir.

Bankacılığın değişen yapısı onları finansal piyasalara daha duyarlı hale getirmiş, finansal piyasalarda ürün çeşitliliğinin artması ile risklerinin daha da artmasına neden olmuştur. Örneğin, ABD'deki vadeli sözleşmeler piyasasında 1960'larda sadece mallarla ticaret yapılırken, 1970'lerden itibaren kıymetli madenlerin yanısıra yabancı para ve finansal araçlarla da işlemlerin gerçekleştirilmesi başlamıştı. Seküritizasyon olarak bilinen menkul kıymetleştirmenin türev piyasalar kapsamında yaygın hale gelmesi ile spekulatif amaçlı finansal varlıkların hacminde artışlar hız kazanmış oldu. Ünlü yatırımcı Warren Buffett'ın, "finansal kitle imha silahları" olarak belirttiği türev ürünlerin uluslararası piyasalarda vadesi gelmemiş miktarı 1998'de 94,3 trilyon dolarken, 2003'te 234 trilyon dolar, 2006'da 418,1 trilyon dolar, 2008'de de 591,9 trilyon doları bulmuştur.⁴²

Türünden aslı olmaksızın her bir finansal aracı elinde bulunduran kişi belli bir risk taşımaktadır. Bu kapsamda risk, yatırımcının beklenen getirisinde oluşabilecek negatif değişikliklerin, kayıpların olasılığıdır. Her finansal yatırım riskini de beraberinde getirmektedir. Finansal piyasa koşullarının oluşumundaki belirsizlik faktörü finansal araçların net değerinin belirlenmesini imkansız kılmaktadır. Bankalar finansal varlıklarını ve yükümlülüklerini risk/getiri amaçlarına uygun biçimde yönetebildikleri sürece başarılı sayılabilirler.⁴³

Finansal serbestleşme döneminde faiz sınırlamaları kaldırılmış, kredi politikaları değiştirilmiş, bankacılık sektörüne giriş çıkışı serbest hale getirecek düzenlemeler yapılmış, yabancı sermaye hareketlerine getirilen sınırlamalar kaldırılmış ve menkul

⁴² Randall Dodd, "Derivatives Markets: Sources of Vulnerability in US Financial Markets", **Financialization and the World Economy**, Gerald A. Epstein (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005, s. 150-153

⁴³ Ahmet Burak, s.75.

kıymetler borsaları kurulmuş ya da bu borsaların daha aktif hale gelmesini teşvik eden politikalar yürürlüğe konmuştur. Bu dönemleri arkada bırakan genellikle GOÜ-ler sonraki dönemlerde bankacılık krizleri ile karşılaştıkları görülmektedir.

Finansal serbestleşme sürecinde finansal varlıkların çeşitlenmesi ve spekulatif kazanç olanakları bankacılık sektöründe yaşanan deregulasyon hareketleri sonrasında bankaların da bu varlıklara olan tutkusunu ortaya koymuş oldu. Sıcak para hareketlerinin ekonomik kırılganlığı arttırmış olduğu bir takım ülkelerde faiz oranları ve döviz kurlarına bağlı ürünlerin banka bilançolarında önemli ölçüde artması bankaların klasik işlevlerden uzak kalmasıyla sonuçlanmıştır. Bu doğrultuda ekonomik kırılganlığın yanı sıra banka bilançolarının aşırı risk almaları iç ve dış şoklara dayanıksız hale getirmiş ve banka krizlerinin yaşanmasıyla sonuçlanmıştır.⁴⁴

Bankalar kar amaçlı işletme olup faaliyeti gereği bu amaç doğrultusunda bir takım riskler üstlenmektedir. Önemli olan alınan risklerin gerçekleşmesi durumunda zararın boyutlarını ölçme olanağına sahip olmaktır. Bunun yanında alınacak risklerin beklenen getiriye denk olup olmamasının tespit edilmesi bankacılık faaliyetinin temelinde durması gerekmektedir. Bir risk yönetimi sanatı olan bankacılıkta faaliyetin sağlıklı sürdürülmesi için sistemli çalışma ön koşul olmaktadır.⁴⁵

1.2.4. Bankacılık Sektöründe Risk Yönetimi

Bankalar ve diğer finansal kurumlar açısından etkin bir risk yönetimi, gerek ulusal gerekse uluslararası finansal piyasalarda mali istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi için kaçınılmaz bir gereklilik halini almıştır. Bankacılık sektörü yapılan işlemler itibarıyla maruz kaldıkları riskler çeşitlenirken, bu riskleri izleyecek ve ölçecek gelişmiş metotların kullanılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁴⁴ Hennie van Greuning, a.g.e., s.2.

⁴⁵ Joel Bessis, **Risk Management In Banking**, John Willey&Sons Ltd, New York, 2002.ss.8-9.

Risk yönetimi kavramını incelediğimizde son yıllarda uluslararası mali piyasalarda, genellikle de bankacılık sektöründe önemli değişmelerin yaşandığı görülmüştür. Finansal bütünlüme sürecinde ortaya çıkan akıllamaz değişiklikler yapısal zayıflıklar ışığında finansal riskleri kendiliğinden getirmiştir. Bu riskler farklı dönemlerde kriz şeklinde ortaya çıkmış, uluslararası ölçekte ciddi ekonomik ve sosyal maliyetlere yol açmıştır. Yaşanan krizler sonrası güven ve sağlamlığın temini uluslararası bir çaba haline gelmiş ve finansal sektördeki kuruluşlarca risk yönetimi, kurumsal yönetim, denetim ve gözetimin etkinliğini artırma, şeffaflık ve doğru bilgi akışı sağlamak suretiyle piyasa disiplini gerçekleştirmek gibi önemli adımlar atılmıştır. Uluslararası kuruluşlar ve ulusal düzenleyici otoriteler finansal piyasaları, özellikle uluslararası faaliyette bulunan bankaları kapsayan bir takım düzenlemeler hazırlamıştır.⁴⁶

Farklı çalışmalar ve denetim otoritelerince getirilen düzenlemelerde risk yönetimi kavramı benzer şekillerde ifade edilmektedir. Kısaca olarak risk yönetimini – risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi, ölçülmesi, dengelenmesi ve raporlanmasını ifade eden mekanizma olarak tanımlanabilir⁴⁷.

Risk yönetiminde başarılı olmak için risklerin önceden saptanması, onların gerçekleşmesi halinde zararın tahmin edilmesi, zararın azaltılması yönünde yöntemler geliştirilmesi ve bu risklerin düzeyinde ortaya çıkacak değişmelerin sürekli izlenilmesi gerekmektedir. Tüm söylenenleri içerecek risk yönetiminin aşamalarını aşağıdaki gibi ele alabiliriz:⁴⁸

Risk yönetimi planlaması: Risk yönetiminin bu aşamasında görev alan herkesin risk yönetimi süreci ile ilgili konular üzerinde uzlaşılması önem arz etmektedir.

⁴⁶ Evren Bolgün, Barış Akçay, “Risk Yönetimi (Gelişmekte olan Türk finans piyasasında entegre risk ölçüm ve yönetim uygulamaları)”, Scala Yayıncılık, 2.Baskı, İstanbul 2005. S.37.

⁴⁷ Edmund Conrow, **Effective Risk Management**, AIAA Inc., 2nd ed., Virginia, 2003, ss.21-22

⁴⁸ Şebnem Akın Acuner, “Etkili bir risk yönetim sürecinin aşamaları”, Active Dergisi, Mart-Nisan 2005, ss.2-6

Üstlenilecek roller, görev ve sorumluluklar, inceleme ve raporlama sıklığı gibi konular önceden karara bağlanmalıdır.

Riskin tanımlanması: Bu aşama diğer aşamaların temelini oluşturması açısından hem önemli, hem de en zor aşamadır. Doğru şekilde yapılmış bir risk tanımlaması, risk yönetiminin etkililiğini garanti altına alacaksa, yalın ve ya eksik tanımlama bu risklerin yönetilmesini güç durumuna düşürecektir. Bunun için risk yöneticisi bankanın (finansal kurumun) tüm organizasyon ve faaliyet çerçevesinde nelerin olup bittiğini iyi anlamalı ve oluşabilecek riskleri kestirebilmelidir.

Riskleri tanımlama süreklilik arz eden süreç olup, çeşitli teknikler kullanılmakla çevredeki değişim ve yeni riskleri tanımlamaya özen göstermeyi gerektirmektedir. Bu tekniklere SWOT analizi, tahminler analizi, güç alanı analizi gibi örnekleri gösterebiliriz.

Niteliksel risk analizi: Bu aşamada, belirlenen risklerin olasılığı ve etkisi niteliksel olarak belirlenir.

Niceliksel risk analizi: Bu süreçte tehlike ve fırsatlar uygun şekilde ölçülür. Bu aşamada riskin ölçülmesi, riskin baş verme olasılığının ve kayıp durumunda oluşacak finansal zararın tahmin edilebilmesini içerir. Bu süreç veri toplanması, belirsizliğin sayısallaştırılması ve potansiyel risk etkisinin değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır.

Riske karşı stratejiler geliştirme: Risklerin tanımlama ve ölçümünden sonra belirlenen sorunlara çeşitli çözümler getirilmesi gerekmektedir. Bankalar bu aşamada kendi stratejilerini dikkate alarak risklere karşı çeşitli davranışlar sergilemektedirler. Risklere karşı alınan stratejiler genel olarak dört çeşittir. Bunlar, riski üstlenme, riski azaltma, risk transferi ve riskten kaçınma stratejileridir.

Sistemin yönetimi: Sistemli yaklaşım olarak da adlandırılan son aşama risk yönetimi mekanizmasını sistemli bir şekilde sürdürülmesini sağlayan süreçtir. Bu aşama, risk yönetiminin standartlarını kapsayan risk yönetim politikasının belirlenmesi

ve sürecin tümünü kapsayan işlevlerin gözetimi olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır.

Kaynağına bakılmaksızın, bankaların ortaya çıkan bu riskleri işletmenin kârlılığını, verimliliğini ve sürekliliğini devam ettirebilmesi için yönetmesi gerekir. Bu açıdan risk yönetim süreci bankaların gelecekle açısından oldukça önemlidir. Bankacılık sektöründe etkin bir risk yönetimi kültürünün oturması zaman alacak bir süreç olmakla birlikte sermaye yeterliliği oranlarını doğru bir şekilde hesaplayıp sektör için tespit edilen sınırlar içerisinde tutmaları ve büyümenin sistematik olarak gerçekleşebilmesi için fiyatlandırma, ürün ve portföy çeşitlemesi ile faaliyet gösterecekleri alanların belirlenmesi açısından risk yönetimi büyük önem taşımaktadır.⁴⁹

1.3. Bankacılık Sektöründe Denetim

Çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edildiği gibi, bankacılık sektörü reel ve kamu sektörü ile sıkı ilişkiye sahip olduğundan finansal istikrarın sağlanmasında önemli bir görev üstlenmektedir. Bu kapsamda bankalar yapıları gereği içsel ve dışsal risk faktörlerine karşı kırılgan olmaları sektörün sürekli denetim ve gözetime tabi tutulmalarını gerektirmektedir.

1.3.1. Denetim Gereksinimi ve Kamu Denetiminin Teorik Çerçevesi

Bankalar güven kuruluşu olmaları ve işletmelerden farklı olarak kendi kaynakları ile değil dışarıdan sağladıkları kaynaklarla risk almaları ve günümüzde risklerin çeşitlenmiş, büyümüş, daha bulaşıcı hale gelmiş olması onların denetim ve gözetime tabi olma ihtiyacını ortaya koymaktadır.

⁴⁹ Cüneyt Sezgin, **Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Konusunda Öneriler**, TÜSİAD, Yayın No. TÜSİAD-T/2003-4/355, İstanbul, 2003.S.41.

Bu çerçevede para ve kredi kurumu olan bankalar, mali sistemde finansal aracılık işlevi gerçekleştirmekte ve bunu, topladığı fonları fon talep edenlere kullandırmak koşuluyla yapmaktadırlar. Bankalar ekonomik istikrarı sarsmayacak şekilde bu fonksiyonu gerçekleştirmeye özen göstermeklidirler. Faaliyetlerinin sağlamlığının temin edilmesinde kamunun desteğinin önem arz etmeleri bankaların kuruluşu, faaliyetleri, fon talep ve kullandırılması biçimleri, tasfiyeleri ve denetimleri özel yasalarla belirlenmektedir.

Ayrıca, bankalar üzerinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre daha kapsamlı ve yoğun bir kamu denetimi söz konusudur. Bu da devletin etkin gözetim ve denetiminin varlığı, naylon fatura düzenlenmesini, bankaların içinin boşaltılmasını, borsadaki manipulasyonları minimize edecektir.

Bankaların, ekonomide kaynak dağılımını, tasarruf oluşumunu etkilemeleri, sermaye birikiminin oluşumuna katkıda bulunmaları, ülkenin para politikalarının ve parasal aktarım mekanizmasının önemli unsurlarından olması, ayrıca faaliyetlerini likidite ve güven ilkeleri doğrultusunda sürdürme gerekliliği onların düzenleme ve denetimini gerektirmektedir. Bankacılık sektörünün ise ekonomide istikrarın sağlanmasında, güven ortamının temin edilmesinde ekonomik birimleri kendine bağımlı hale getirmesi ve buna binaen kırılğan yapıya sahip olması kamu denetim ve gözetiminin de etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.⁵⁰

Bankalar üzerinde denetim ve gözetimin başlıca amacı, bankalarda hileli işlemlerin gerçekleşmemesi, tasarruf sahiplerinin mevduatlarının zamanında sahiplerine ödenebilmesi, bankacılık işlemlerinin sürekliliğini temin etmektir. Bunların yanı sıra bankacılık sektöründe tekellerin oluşmaması, kaynak dağılımının etkinliği açısından rekabetin sağlanması ve bilgi asimetrisinin ortadan kalkması gibi nedenleri bankaların denetim-gözetim gerekçeleri sırasına ekleyebiliriz. Ayrıca kamu otoriteleri para politikaları kapsamında mevduat, munzam karşılık, disonibilite yükümlülükleri, faizler

⁵⁰ 50 Joel Bessis, a.g.e., ss.27-28.

üzerindeki vergi ve fon kesintileri üzerinde yapılacak değişikliklerle ekonomik istikrarı negatif yönde etkileye bilecek banka faaliyetlerini kontrol altında tutmaktalar.⁵¹

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 yapıp yapılmadığının belirlenmesi bir ihtiyaç olmaktadır. Denetim, yönetimin ve yükümlü olan kişilerin yasalarla saptanan ilkeler çerçevesinde hareket edip etmediklerinin belirlenmesidir.

Sonuç olarak, bankalar ekonomik öneminin yanı sıra sosyal hayatta da çok etkili kurumlardır. Teknolojik gelişmeler ve finansal küreselleşme sürecinde aktif pasif yapısının daha karmaşık ve duyarlı hale gelmesi olası banka krizlerinin ekonomiyi ve toplumsal hayatı felç edecek sonuçlara götürebilir. Denetim ve düzenleme faaliyetinin kamuya yüksek maliyet gerektiren bir işlev olmakla birlikte, eksik denetim sonuçları daha yüksek bir zarara neden olabilir. Bundan dolayı meydana gelebilecek banka sorunlarının önceden tespit edilerek önlemlerin alınmaya çalışılması gerekmektedir. Bunun için de bankacılık sektöründe sürekli denetim ve gözetim faaliyetine ihtiyaç duyulmaktadır.⁵²

Bankacılık sektöründe kamu denetim ve düzenlenmesini içine alan piyasa regülasyonu meseleleri 1970`li yıllardan başlayarak literatürlerde yerini almaya başlamıştır. Denetim teorisinin fikir babaları Sam Peltzman, Richard Posner ve George Stiglitz gibi iktisatçılar sayılsa da, daha önceler de bir çok ekoller ve iktisatçılar arasında tartışma konusu olmuştur.⁵³

⁵¹ Randall Kroszner, "Restructuring Bank Regulation: Conflicts of Interest, Stability and Universal Banking", **Restructuring Regulation and Financial Institutions**, (Ed. James Barth), Springer, 2001, ss.15-16.

⁵² Tamer Müftüoğlu, "Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon", Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını No:81, Ankara 2001, s.26.

⁵³ Selami Er, "Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması", İTO, İstanbul, 2009, s.51

Birinci dünya savaşı sonrasında Federal Almanya ekonomi bakanı olan Prof.Dr.Erhard serbest piyasa ekonomisinin başarılı olması için rekabet kurulu ve merkez bankası gibi regulasyon kuruluşlarının olması gerektiğini ileri sürmüştür. Bunun sebebi ise bazı alanlarda rekabetin oluşturulması ile toplumsal refaha ulaşılmaması ve bu nedenle regulasyona gerek duyulması gösterilmektedir.⁵⁴

Genel olarak toplumsal refahın, dolayısıyla ekonomik büyümenin finansal piyasaların gelişiminden etkilendiği görüşünde olan iktisatçılar finansal kesimin, özellikle bankacılık sektörünün önemine dikkat çekmişler. Bu yaklaşım ise devlet müdahilesi ya da liberalleşme politikaları ile sağlanacağına ilişkin iki farklı görüş kapsamında değerlendirilmektedir.⁵⁵

Keynesci, yeni yapısalci ve finansal baskı kuramı gibi görüşler para politikalarının belli bir evresinde politikaların işlevsiz kalacağını ve bu durumlarda devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunuyorlar. Bu müdahalelerin direkt faiz oranları, para stoğu ve ek maliyet yaratmakla olabileceği gibi, kamu bankaları üzerinden ekonomik teşviklerle de yapılabileceği söylenilmektedir.⁵⁶

1980'li yıllardan başlayarak finansal liberalleşme görüşü tüm dünyada rağbet görmüş ve bankacılık sektöründe deregulasyon hareketlerinin hızlı bir şekilde yayılmasını sağlamıştır. Mc Kinnon ve Shaw yaklaşımına gelen eleştiriler ise finansal serbestleşme kuramının gelişmekte olan ülkelerde yapılan amprik çalışmalarda kendini doğrulamaması ile ilgili olmuştur.⁵⁷

Finansal piyasalar küreselleşme sürecinde global bütünleşmenin getireceği avantajlardan yararlanmakla ekonomik büyümede pozitif etki sağlayabilir. Yalnız finansal kuruluşların ve ulusal piyasa yapısının kaldıramayacağı bir düzeyde

⁵⁴ a.g.e., ss.50-51.

⁵⁵ Uğur Emek, "Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri", Rekabet Dergisi,Cilt: 1, Sayı: 3, 2000, s.58.

⁵⁶ J.Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Routledge UK, London, 1997, s.221.

⁵⁷ N.Loayza, L.Schmidit-Hebbel ve Seven, "What Drives Private Saving Around The World", Policy Research Work Paper, Vol:2309, WorldBank, 2000, s.5

liberalizasyon olgusu yaşıyan ÷lke ekonomilerinde kırılgnlık ve belirsizliğin arttığı gözlemlenmiştir.⁵⁸

Finansal piyasalarda regülasyona yönelik başlıca eleştiriler ise neoklasik görüşler, Mc Kinnon ve Shaw yaklaşımları ile gündeme gelmiştir. Başta faiz oranlarına getirilen sınırlamalar olmak üzere, yüksek faiz uygulamaları gibi devlet müdahalelerinin tasarruf oranlarını düşürmek, yatırımlarda verimliliği ve etkinliği düşürücü, istikrar bozucu beklentiler gibi negatif sonuçlara neden olabileceği savunulmuştur.⁵⁹

Neo-klasik okulun üyesi olarak bilinen Stiglitz ise konuya farklı prizmadan bakmaktadır. Piyasa başarısızlığı görüşüne göre reel sektör için geçerli olan serbest ve rekabetçi piyasa koşulunun finansal piyasalar için geçerli olmadığı savunulmaktadır. Stiglitzin savı finansal sektörün önemli fonksiyonlarından biri olan bilgi toplanması üzerine dayanmıştır. Görüşe göre piyasalarda belirsizliğin zamanlararası para değişimini riskli yaptđını, riskin belirlenmesi için gereken bilginin ise maliyetli olmasıdır.⁶⁰

Yapısalcı okuldan olan Taylor modelinde ise gelişmekte olan ÷lkelerde hane halklarının tercih ettiği resmi olmayan mali piyasaların önemli makroekonomik role sahip olmakla resmi piyasaların tamamlayıcısı olduğu düşün÷lmektedir. Resmi olmayan piyasaların bankaların bulunmadığı kırsal alanlarda faaliyetde bulunduğu ve toplumsal baskı nedeniyle bilgi asimetrisinin yaşanmayacağı öngör÷lmektedir. Böyle bir durumda deregülasyon çalışmalarının uluslararası makroekonomik dalgalanmalara karşı ÷lke ekonomisinin kırılgnlığını arttıra bileceği, ekonominin istikrarsız hale dönüşebileceği savunulmaktadır.⁶¹

Bu bilginin serbest paylaşıldığı piyasalarda ters seçim ve ahlaki riziko sorunları piyasa başarısızlığına, eşit dağıtılmaması ise piyasalarda dışsallıklara yol açabilecek

⁵⁸ Gündüz Fındıkçioğlu, “Finansal Yapıların Liberalizasyonu: Net Etki Hangi Yönde?”, İktisat Dergisi, Haziran 2003, s.35.

⁵⁹ Maxwell J. Fry, “In Favour of Financial Liberalization”, The Economic Journal, Vol: 107, No:442, 1997, s.762

⁶⁰ Selami Er, **a.g.e.**, ss.31-32.

⁶¹ Babbiste Venet, “Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik Gelişme: Literatüre Eleştirel Bir Bakış”, Çev: Canan Özatalay, İktisat Dergisi, Haziran 2003, ss.66-68.

durumdadır. Burdan çıkarak Stiglitz bilginin aksak olduğu piyasalarda tam rekabetin oluşamayacağını savunmaktadır. Bu nedenle “İlmlı Finansal Kısıt” Politikası kapsamında devletin sosyal faydalı projelerin hayata geçirilmesine destek vermekle beraber bankacılık sektöründe finansal istikrarın sağlanması amacıyla sermaye yeterliği ve lisanslama gibi regülasyonların aynı zamanda yapılması gerektiği belirtilmiştir.⁶²

Başlıca olarak tüm okulların görüşü finansal piyasaların ekonomide çok önemli yere sahip olması ve bunun bankacılık sektörü başta olmak üzere sadece finansal aracılıkla kısıtlı kalmadığı yönündedir. Bunun yanında bazı çalışmalarda ekonomilerin liberalleşme sürecinde finansal piyasaların viraja hızlı girmeleri, küreselleşmenin getirdiği konjoktürel dalgalanmalara yakalanmaları ile de denetimsiz kalan piyasaların istikrarsızlığa yol açması ve ekonominin tamamını sarsması ile sonuçlandığı gösterilmektedir.⁶³

İktisatçılar arasında finansal piyasalarda özellikle bankacılık sektöründe devlet müdahalesinin olup olmaması gibi görüş ayrılıklarının yanısıra, olası müdahalelerin ne şekilde olmasının ekonomide negatif etkilere neden olmayacağı tartışmalarını da gündeme taşınmıştır. Şöyle ki, gelişmiş ülkelerde finansal serbestleşme yeni olgu olmamakla beraber küresel dalgalanmaların yıkıcı etkilerine karşın çalışır piyasa mekanizmaları mevcuttur. Bilgi akışı ve ekonomik büyüme gibi etkinliği artırıcı işlevlerin devlet tarafından yürütüldüğü gelişmekte olan ülkelerde piyasa düzeninin yeniden yapılandırılmasında ise regülasyonun kaçınılmaz olduğu düşünölmektedir.

80’li yıllardan buyana Türkiye, Güneydoğu Asya ve Güney Amerika gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizler İlmlı finansal kısıtlama görüşünün ne kadar önemsenmesi gerektiğini bir daha ortaya koymuştur. Şöyle ki, asimetrik bilginin ters seçim ve ahlaki rizikolara neden olduğu bu gibi ülkelerde piyasa kırılğanlığının liberalleşme hareketleri ile tüm ekonomini krize götürdüğü görölmüştür.

Büyük mali kayıplarla başlayan, ekonomik ve sosyal sorunlara yol açan krizler genel olarak yüksek kırılğanlık ve bulaşıcı yapısı nedeniyle bankacılık sektörü aracılığı

⁶² Selami Er, **a.g.e.**, ss.31-35.

⁶³ Selami Er, **a.g.e.**, ss.36-41.

ile etkilerini daha da arttırılabilmektedir. Bu nedenle sektörün istikrarlı ve etkin çalışmasını sağlamak amacıyla regülasyon – denetim ve gözetim uygulanması gereksinimi dünya ülkelerince kabul görülmektedir. Lisanslama, sermaye yeterliliği gibi regülatif uygulamaların yanı sıra bankaların faaliyet alanları ve risk yapıları da gözetim altında tutulmaktadır. Bazı ülkelerde ise bankaların faiz oranlarına sınırlamalar getirilmektedir.⁶⁴

Bir çok çalışmalar zamanı geliştirmekte olan ülkelerde liberalizasyon sonrası finansal piyasalarda kırılganlığın artması ve artan krizler Tobin`in yeni bir düzenleyici ve denetleyici otorite ve son borç verme merci olan merkez bankasının gerekliliği görüşlerini bir daha gündeme getirmiştir. Tobine göre liberalleşme sürecinde devlet ekonomideki etkinliğini kaybedeceğini ve bu durumun otomatik mekanizmalarla dengeye gelmeyeceğini, piyasaların istikrarının korunması için de devlet müdahalesinin gerektiğini ileri sürmüştür.⁶⁵

Fry kendi çalışmalarında finansal piyasaların serbestleşmesi sürecinin başarılı geçmesi için fiyat istikrarı, sürdürülebilir kamu borçlanması, bankacılık sektöründe rekabetçi ortam, finansal aracılıkta makul vergi sistemi ve en önemlisi bankacılık sektöründe ılımlı regülasyon tedbirlerini ön koşul olarak sıralamıştır. Schumpeter ise liberalleşme sürecinin finansal piyasaları büyümeye uyarlayıcı niteliklerini kabullenmesi, istikrarsızlığa yol açacak etkilerinden korunması için ise devlet müdahalesinin bu sürece denk olmasının gerekliliğini bildirmektedir.⁶⁶

Ekonomilerde tam rekabet piyasasının koşulları sağlansa refahın yükseldiği için devletin müdahalesine – regülasyona ihtiyaç olmayacaktır. Yalnız klasik iktisadçıların yaklaşımları kapsamında tam rekabet koşullarının oluşmasının imkansız olması piyasa ekonomisi mekanizmasının normal çalışması için devletin regülasyon

⁶⁴ Tomas Hellman, Kevin Murdock and Joseph Stiglitz, “Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?”, The American Economic Review, March, Vol:90, No:1, 2000, ss.150-161.

⁶⁵ Metin Sarfati, “Tobin Vergisi”, İktisat Dergisi, Haziran 2003, ss.87-88

⁶⁶ Selami Er, s.44.

fonksiyonunu yerine getirecek kurumlara sahip olması gerektiğini ortaya koymuştur. Gelişmeler de devlet anlayışı içerisinde bu yönde değişimlerin yaşandığını, sosyo-ekonomik öneme sahip alanlarda işleri yapmakta olamaktan, bu alanlarda faaliyetleri düzenleyen ve denetleyen konumuna geçişi gözlenilmektedir.⁶⁷

Regulasyon kavramı genel olarak belli bir faaliyet alanında kuralların belirlenmesi – düzenleme ve bu kurallara uyumun sağlanmasının kontrolü – denetim olarak tanımlanabilir. Bu kavramda yer alan düzenleme ve denetleme işlevlerinden en önemlisi olan denetim sosyal-ekonomik bir değeri olan etkinlik üzerinde bu alanda uzmanlaşmış kamu kurumu tarafından sürekli denetimi ifade etmektedir. Tanımın birinci ayağında yer alan düzenleme ise zaten devletin yasama erkine vurgu yapmakta olup günümüzde bu yetkinin de devletin oluşturduğu kurumlara devredildiği görülmektedir.⁶⁸

Özellikle piyasa koşullarında faaliyet gösteren firmaların tekelleşme ve mevcut durumu kötüye kullanmakla sosyal-ekonomik sorunlara yol açabilecek faaliyetlerin önünü kesmek adına devlet regülatif – düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenmelidir. Bu kapsamda devlet genel olarak iki araç kullanmaktadır; bunlardan birisi anti tekel kanunları, diğeri ise bir çok alanlarda devlet adına düzenleme ve denetleme fonksiyonunu yürüten kurumlardır.⁶⁹

Devletin regülatif uygulamaları piyasalarda rekabetin sağlanmasını hedef almayıp, genel amacının asimetrik bilgi ve dışsallık gibi piyasa başarısızlığına neden olacak etkileri engellemek olduğu düşünülebilir. Başka bir deyimle, regülatif konusu ikinci veya üçüncü en iyi mantığını içermektedir. Böyle bir çerçevede ise hangi çözümlerin optimal olması koşullara bağlı olmaktadır.⁷⁰ Bu nedenle düzenleyici otorite denetim gözetim faaliyetleri kapsamında bir takım performans göstergelerini izlemekte ve kararlarını buna göre almak zorunda kalacaktır.

⁶⁷ Berna Tepe ve Şahin Ardiyok, “Devlete Yeni Rol: Regülatif”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37/1, Mart 2004, s.105

⁶⁸ Selami Er, ss.51-53

⁶⁹ Holley Ulbrich, **Public Finance in Theory and Practice**, Thomson south Western, USA, 2003, s.138

⁷⁰ World Bank, “Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance”, Washington, 2012, s.45

1.3.2. Denetim Kavramı

Denetim kavramı, ilgili bir kurumun durumunu veya uygulama sonuçlarını, ya da gerçekleştirilen bir işin doğru yapılıp yapılmamasını belirli ölçülere göre değerlendirme şeklinde tanımlanabilir. Muahsebe açısından ise denetim, ilgili faaliyetle ilgili takdim edilen bilgilerin önceden oluşturulmuş standartlara uygunluğunu belirlemek için delillerin elde edilmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların dürüst bir şekilde ilgili taraflara iletilmesini gerektiren sistematik süreçtir. Bu kapsamda “banka denetimi” yetkili otoriteler tarafından bankanın faaliyetinin ve işlevlerinin ilgili mevzuat ve uluslararası standartlara uygunluğunun banka denetimi aşamaları kapsamında değerlendirilmesini ifade etmektedir.⁷¹

Bankacılık denetimlerinde mevzuat ve etkinliğin tespitine özellikle dikkat çekilmektedir. Bankacılıkta mevzuat denetimi, bankacılık faaliyetlerinin yerli düzenleyici otoritelerin uygun gördüğü yasa, tüzük, yönetmelik, genelge ve benzeri düzenlemeler doğrultusunda sürdürülüp sürdürülmediğinin incelenmesini ifade etmektedir. Etkinlik denetimi ise, bankaların aktif ve pasif, kar ve zarar tabloları denge ve mali yapının nicel ve nitel göstergelerini inceleyerek bankanın faaliyet sonuçları ile ulaştıkları hedefler arasındaki uyumu veya uyumsuzluğu değerlendirmektedir.⁷²

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 edilmesi, gerekli incelemelerin gerçekleştirilmesidir.

Söz konusu denetimlerin yetkili mercilerce, ilgili kurumlar nezdinde herhangi bir inceleme yapılmaksızın doğrudan istenilen bilgi ve belgeler aracılığı ile gerçekleştirilmesi halinde ise “off-side denetim” olarak da adlandırılan “Gözetim”

⁷¹ Niyazi Kurnaz, Tansel Çetinoğlu, **İç Denetim-Güncel Yaklaşımlar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010, s.11.

⁷² İhsan Uğur Delikanlı, “Bankaların Denetimi ve Gözetimi: Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”, **Active Dergisi**, Haziran-Temmuz 1998, s.1.

faaliyeti söz konusu olmaktadır. Bankacılığa ilişkin düzenlemelere ve bu düzenlemeler ile getirilen yükümlülükler uylup uylmadığının değerdendirilebilmesi amacıyla istenilen bilgi ve belgeler aracılığıyla bankaların gözetimi sağlanmaktadır.

Gözetim, bir işin veya faaliyetin yapılmasında, düzene uylup uylmadığını kontrol etmek veya o işin düzenli yapılmasını takip – kontrol etmektir. Denetim ise, bir kuruluşun, yasalara ve kendi amacına uygun olarak çalışıp çalışmadığını incelemek, araştırmak ve sonuca göre müdahalede bulunmaktır. Böylece gözetim ve denetim, olayları ve durumları tesbit etmek ve bunlara fiili ve hukuki olarak müdahalede bulunmak anlamına gelmektedir.

1.3.3. Denetim Türleri

Denetim amacına, gerçekleştirme zamanına, denetleyen kuruma, kapsamına vb. Olanaklara göre sınıflandırmalar yapılabilir.

Bankacılıkta denetim genel olarak finansal denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimine ayrılmaktadır. Ayrıca banka denetimi denetlenen kurum açısından iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim de kendiliğinde bağımsız dış denetim ve kamu denetimi olmak üzere ayrılmaktadır.

1.3.3.1. İşlevsel Açıdan Denetim Türleri

Finansal denetim, bir işletmenin finansal tablolarının yasal mevzuat, ulusal ve/veya uluslararası kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğu ve gerçekleri yansıtip yansıtmadığını belirlemek amacıyla bu finansal tabloların incelenmesini

kapsamaktadır. Bankacılıkta finansal denetim bağımsız denetçiler ve kamu denetçileri tarafından gerçekleştirilmekte ve sonuçlar ilgili taraflara raporlanmaktadır.⁷³

Performans denetimi, bir işletmenin verimlilik ve etkinliğini değerlendirmek amacıyla faaliyeti kapsamında uygulanan usul ve yöntemlerin denkliğinin gözden geçirilmesinin yanı sıra finansal bilgileri de incelenmektedir. Bu denetim türü kapsamında işletmenin faaliyetini konu alan finansal göstergeler verimlilik standartları ile karşılaştırılmakta ve işletmenin sağladığı kaynaklarla amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmektedir.⁷⁴

Performans denetiminde finansal bilgilerle beraber işletmenin kalitatif bilgileri de dikkate alınmaktadır. Bu bilgilerin değerlendirilmesi subjektif mulahazalara dayandığından denetim elemanlarının bu konularda önceden belirlenmiş kriterlere uyum göstermeleri beklenmektedir.

Uygunluk denetimi, bir işletmenin mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş politika, memzuat, yöntem, yasa ve kurallara uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla denetlenmesini kapsamaktadır. Uygunluk denetimi, bankanın iç denetim elemanları, bağımsız dış denetim ve kamu denetçileri tarafından da gerçekleştirile bilmektedir. Denetimin konusu, işletmenin tüm faaliyetini kapsamaktadır.⁷⁵

Uygunluk denetiminin koşulları denetimi gerçekleştirecek kurumun iç mevzuatı ve yönetimi tarafından belirlenmektedir. Yasal düzenlemelere ve mevzuata uygunluk incelemesi, soruşturması ve araştırmaları, denetim elemanları tarafından yerinde gerçekleştirilmektedir.

⁷³ Niyazi Kurnaz, Tansel Çetinoğlu, **a.g.e.**, s.14.

⁷⁴ Jeremy Lonsdale (Ed.), Performance Auditing, Edward Elgar Publishing Ltd., Uk, 2011, ss.24-26.

⁷⁵ Niyazi Kurnaz, Tansel Çetinoğlu, **a.g.e.**, ss.14-15.

1.3.3.2.Örgütsel Açıdan Denetimin Türleri

İç denetim, işletmenin iç denetim elemanları tarafından işletmenin uygunluk, etkinlik, mevzuat, finansal, muhasebe ve diğer amaçla incelenip üst yönetime raporlanması işlemidir. İç denetim başlıca amacı işletmenin iç kontrol sisteminin etkinliğinin denetimidir.⁷⁶

İşletmelerin iç denetimi bağımsız dış denetim faaliyetine benzemiş olsa bile iç denetim sonuçlarının yalnız işletme içi kişilere açık olması gibi başlıca farkı bulunmaktadır. Aynı zamanda iç denetim faaliyetinin süre kısıtı olmayıp süreklilik arz etmektedir.

İç denetim, kurumun denetimi ile ilgili detaylı bir inceleme işlemini kapsamamasına karşın denetimin yapısı ve sorumluluğu açısından kurumun üst yönetimiyle sınırlı kalmaktadır. Çünkü iç denetim elemanları işletmenin kendi personelidir ve bu nedenle iç denetçiler üst yönetimin belirlediği çerçevede denetim faaliyetini gerçekleştirmektedirler.

Bağımsız dış denetim, müşterilerine profesyonel denetim hizmeti sunan, kendi adına faaliyet gösteren, işletmenin talebi ile ve bir denetim sözleşmesi çerçevesinde işletmelerin finansal tablolarının denetimi ile uygunluk ve performans denetimlerinin yapılmasıdır. Bağımsız denetim gerçekleştiren kişi veya kurumlar işletme ile herhangi bir çıkar ilişkisi bulunmamaktadır.

Genel olarak bağımsız denetim işletmelerde finansal işlemleri değerlendirmesinde ve yorumlamasında olumlu ve olumsuz yönleri belirler ve bir yerde işletmenin finansal tabloları üzerinde onay fonksiyonunu gerçekleştirmektedir.

⁷⁶ Niyazi Kurnaz, Tansel Çetinoğlu, **a.g.e.**, s.18.

Bağımsız denetim raporlarının başlıca amacı işletmenin ilgili taraflarına şeffaf bir şekilde muhasebe dönemine ait bilgileri sunmaktır.⁷⁷

Bağımsız denetim tarafından yapılan denetimlerin büyük bir kısmının muhasebe bilgileri ile ilgili olması ve bağımsız denetim yapan birçok denetçinin muhasebe konusunda uzman olması gerektiğinden, bazen muhasebe ve denetim kavramları birbirine karıştırılmaktadır. Yalnız bağımsız denetimde, muhasebe verileri denetimin konusunu oluşturur ve denetim muhasebesel bilgilerin muhasebe döneminde oluşan mali işlemleri gerektiği gibi yansıtır yansıtmadığını belirlemektedir. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, muhasebe bilgilerinin gerektiği gibi kaydedilip kaydedilmediği değerlendirilmediği ölçüt olduğundan, denetçi bu ilkeleri bilmek zorundadır.⁷⁸

Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına denetim yapan kişi ve kurumlarca gerçekleştirilen finansal tablo, uygunluk ve performans denetimlerini ifade etmektedir.

Kamu denetim otoriteleri, kuruluşların faaliyetlerinin yasal mevzuata, devletin ekonomi politikasına, kamu yararına uygunluk düzeyini araştırır ve incelerler. Kamu adına resmi denetim gerçekleştiren kurumlar bağlı oldukları kamu birimlerine denetledikleri kuruluşlarla ilgili resmi rapor sunmaktalar.⁷⁹

Bazı kamu denetim kuruluşları hem iç denetim kuruluşu hem de dış denetim kuruluşu özelliklerini birlikte taşıyabilmektedir. Buna bankanlıklara bağlı denetim birimlerini örnek verebiliriz. Bu birimler bakanlıklarına bağlı kurum ve kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri iç denetim, bakanlıklarına bağlı olmayan kurum ve

⁷⁷ Arun Kumar, Rachana Sharma, **Auditing: Theory and Practice**, Published by APD, New Delhi, 2001, s.55.

⁷⁸ Hennie van Greuning, a.g.e., s.66.

⁷⁹ Andreas Busch, **Banking Regulation and Globalization**, Oxford Un. Press, New York, 2009, s.26-27.

kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri ise, dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir.⁸⁰



⁸⁰ Niyazi Kurnaz, Tansel Çetinoğlu, **a.g.e.**, s.17.

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE KAMU DENETİMİNE İLİŞKİN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

2.1. Denetimin Etkinliği Ve Bankacılık Sektöründe Denetimin Amacı

2.1.1. Bankacılık Sektöründe Denetimin Etkinliği

2.1.1.1. Ekonomik İstikrar

Bankacılık sektöründe düzenlenme öncesi dönem olarak kaynaklarda geçen bu aşama etkin düzenleme, denetim ve gözetim kapsamında ülke ekonomisinin gelmesi gereken düzeyi ifade etmektedir. Anlaşılacağı gibi hedeflenen durum ülkenin ekonomik istikrarı yakalaması gerektiğidir.⁸¹

Ekonomik istikrarın sağlanmaması sonucu ortaya çıkan sorunlar direkt veya dolaylı olsun finansal kesimi etkilemektedir. Bu da finansal kesimin önemli büyüklüğünü kapsayan bankacılık sektöründe yankı bulmakta, bankacılık işlemlerinde, bankaların aktif-pasif yapılarında, sektöre yönelik düzenleyici çevrelerde sıkıntılar yaratmakla denetim ve gözetimin etkinliğini engelleyebilmektedir.

Örneğin, 1990-lı yıllarda Türkiye'de yaşandığı gibi kamu iç borçlanma kağıtlarının faiz oranlarının yüksek olması bankaları asıl görevlerinin yerine devleti fonlama fonksiyonunu üstlenir duruma getirebilirler. Kolay para kazanma olanakları bankaların yurt dışından fon sağlayarak devlete kullandırması, bankaların bilanço kalemlerini ve yabancı para pozisyonlarını olumsuz etkilediği gibi, ülkeye sıcak para

⁸¹ Selami Er, **a.g.e.**, s.209.

girişlerini de arttırmaktadır. Bu süreçte bankacılık sektörünün hızlı değişen yapısı sektör genelinde düzenleme ve denetimin sıklığını arttırmasını gerektirir.

Finansal serbestleşme sürecinde devlet erkanının daha dikkatli olması gerekmektedir. Döviz kuru sistemi başta olmak üzere para politikası enstrümanlarının sıkı kullanımı ekonomik istikrarı yıpratmamalıdır.⁸² Çerçevesi doğru belirlenmeyen para politikası piyasalarında likidite sıkışıklığı yarata bileceği gibi, para hacminin kontrolden çıkması parasal tabanı genişletmekte ve enflasyonü tetikleyebilmektedir. Her iki duruma hazırlıksız yakalanan bankalar iflasın eşiğine sürüklünülebilmekteler.⁸³

Küreselleşme sürecinde ister gelişmekte olan, isterse de gelişmiş ülkelerde yaşanan gelişmeler ekonomik olduğu kadar politik çevrelerde değişimlere neden olmaktadır. Bu da sonuç olarak makroekonomik istikrarın etkilenmesine neden olmaktadır.

Küreselleşme sürecinin hızlandığı bir dönemde rekabet gücünü kaybeden ülkelerin sermaye hareketlerinden pay almaya yönelik çabaları liberalleşme faaliyetlerinin kontrolden çıkmasına neden olabilir. Bu süreçte finansal piyasalarda yeni ürün ve finansal kuruluşların, teknik ve teknolojik altyapının gelişimi denetim ve gözetim fonksiyonunda yetersizlik sorununu gündeme taşıyabilir. Düzenleme ve denetimde ortaya çıkan boşluklar ise ulusal ekonomiyi etkileyen finansal krizlerle sonuçlanabilir.⁸⁴

Kamu bankalarının bankacılık sektöründe yüksek paya sahip olması ise sorunlara neden olan başka bir konudur. Şöyle ki, Basel Komitesi tarafından yapılan bir çalışmada gelişmekte olan ülkelerin bankacılık sektöründe kamu bankalarının ağırlığının yüksek olduğu ortaya konulmuştur. Tasfiye korkusu yaşamayan, kamu kesimi kaynakları ile beslenen bu bankalar ahlaki riziko yaratmakta ve haksız rekabete

⁸² Duman, Koray, “Finansal Krizler ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, Akdeniz İİBF Dergisi, 2002(4), s.140.

⁸³ Selami Er, **a.g.e.**, s.210.

⁸⁴ Özdemir, **a.g.e.**, s.510.

neden olmaktadır. Denetim otorisenin olduğu gibi bu bankaların da kamu kuruluşları olmaları denetim ve gözetim sürecinde etkinsizlik sorununu ortaya çıkarabilir.⁸⁵

Bu kapsamda devletler ister finansal serbetleşme sürecine girdiğinde, ister para politikaları, isterse de kamu bankacılığına yönelik uygulamalarında ekonomik istikrarı bozacak politikalardan kaçınmalı, etkin bankacılık düzenlemelerinin yapılmasına yönelik ortam hazırlamalıdır.

2.1.1.2.Etkin Düzenleme

Bankacılıkta düzenlemeleri, yüksek mercilerce kabul görülmüş kriterler dikkate alınarak yetkili otoriteler tarafından bankacılık faaliyetine getirilen yasal sınırlama ve düzenlemeler olarak anlayabiliriz. Etkin düzenleme ise finansal piyasalarda istikrarın korunması amacı ile yapılacak yasal sınırlama ve düzenlemelerin sektörde haksız rekabet ve ahlaki riziko gibi yan etkileri doğurmamasını sağlamak anlamına gelmektedir.⁸⁶

Ekonomik serbestleşmenin hız kazandığı bir süreçte bankaların yapıları gereğince düzenlemeler kaçınılmaz ihtiyaçtır. Düzenlemeleri kapsadığı anlam itibarı ile aşağıdaki gibi sıralaya biliriz:⁸⁷

- 1) Mülkiyet ve yönetime ilişkin düzenlemeler: Banka sahipleri ve yöneticilerinde aranacak koşullar,
- 2) Bankaların faaliyet alanlarına ilişkin düzenlemeler: İzin verilen işlemler ve onların izin şartlarına yönelik kurallar,
- 3) Risklerin sınırlanmasına yönelik: Sermaye yeterliği rasyosu, risk gruplarına ve risk faktörlerine yönelik sınırlamalar,

⁸⁵ Selami Er, **a.g.e.**, s.209.

⁸⁶ Güven Delice, Adem Doğan, Meral Uzun, “Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini”, C.Ü., **İİB Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, 2004, s.107.

⁸⁷ Selami Er, **a.g.e.**, s.212.

4) Bankacılık faaliyetlerine yönelik mevzuat: işlemlere yönelik minimum talepler, müşteri ilişkilerine yönelik kurallar, kamuyu aydınlatma zorunluğu.

Düzenlemeler sektörün ekonomide önemi açısından ele alınmalı, teşvik ve kısıtlamalar yapılırken sektörü sekteye uğratacak yasal düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Genel anlamı ile bankacılık sektörüne girişleri sınırlama, banka dışı finansal kuruluşlarla işlem farkları, Merkez Bankası gibi son kredi mercisine sahip olma özelliklerini teşvikler olarak anlayabiliriz. Bunlara karşın bankacılıkta sermaye rasyosu ve rezerv gerekliliği, işlem limitleri ve bazı faaliyetlere getirilmiş yasaklar, raporlama ve bu gibi kısıtlamaları örnek verebiliriz.

Bir çok durumlarda yapılan düzenlemelerin etkisini nasıl olacağını kestirmek pek kolay olmamaktadır. Örneğin, mevduat sigortası en ideal şartlarla yapılmış olsa bile piyasa istikrarını korumayı amaçlamış bu düzenleme ekonomik koşulların değişmesi ile ahlaki riziko yaratmış olabilir.⁸⁸

Diğer önemli konu ise otoriteler tarafından düzenleme politikasının belirlenmesinde doğru kararların alınmasına emin olmaktır. Düzenlemelerin liberal olabileceği gibi daha sert düzenlemeler de yapılabilmektedir ki, önemli olan politikaların piyasa bozucu olmamasıdır. Örneğin, düzenlemede daha gevşek politikalar erki olmayan kişiler tarafından banka sahip ve yöneticileri olma imkanı sağlayabileceği gibi, sıkı kuralların olması ise rekabeti bozucu etkiler yaratabilir.⁸⁹

Bir çok bankacılık düzenlemeleri uluslararası düzenleyici otoriteler tarafından yayınlanmış standartlar dikkate alınarak hazırlanmakta ve ulusal yasal çerçeveye entegre edilmektedir. Bu çalışmalar genel olarak zorunluluk taşımayan, yalnız öneri amaçlı yönetmelikler olmaktadır.⁹⁰ Yalnız uluslararası piyasalarda tanınmış standartlar olması nedeniyle zamanla tüm ülke otoritelerince kabul edilmiştir.

⁸⁸ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, s.261.

⁸⁹ Selami Er, **a.g.e.**, ss.213-214.

⁹⁰ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.22.

Diğer alanlarda olduğu gibi düzenlemede de tam etkinliğe ulaşma olanaksızdır. Bu nedenle düzenlemelerde amacın optimal düzeyi yakalamak olması gerekmektedir. İlk önce düzenlemeler yapılırken denetim ve gözetim elemanları ile (farklı kurumlar olması durumunda çok iyi koordinasyon yapılması gerekiyor) sıkı işbirliği sağlanması çok önemlidir. Bu aşamada dikkate alınması gereken yapılan düzenlemelerin denetlenebilir ve gözetlenebilir olmasıdır.

Etkinliğin yakalanmasında dikkate alınacak diğer husus ise kaynak yetersizliğidir. Bankaların denetiminde ister personel, ister zaman, isterse de parasal kaynaklar sınırsız değildir. Düzenlemeler yapıldığı zaman yetkili otoritenin denetim-gözetim sürecinde gerekli kaynaklara ulaşmasının, aynı zamanda bu kaynakların politik güçten bağımsız olmasının dikkate alınması gerekmektedir.

Anlaşılacağı gibi politikalar denetim ve gözetime ışık tutma fonksiyonu olmasından önce sektörün istikrarına ve gelişimine olanak sağlama özelliğine sahip olmalıdır. Bu açıdan bankacılık düzenleme otoriteleri teşvik edici düzenlemeleri bankacılık sektörünü direkt ve dolaylı etkisi olacak yasaları dikkate alarak geliştirmeli, gerektiği zaman daha temel yasalarda değişim çabasında bulunmalıdırlar.

Düzenleyiciler, ahlaki riziko yaratır düşüncesi ile mevduat sigortasını ortadan kaldırması yerine ekonomik konjekturu dikkate almakla daha gerçekçi şartlara dayandırmaları uygun görülebilir. Takibe dönüşmüş kredilerine yönelik düzenlemeler kapsamında ise yasal sürecin bankalar açısından iyileştirilmesi çalışmaları yapılabilir.

Yasal sermaye oranı bankaların aktif büyüklüğüne getirilen başlıca sınırlamalardan biridir. Sorunlu kredilere uygulanan kredi karşılıkları ise bu sınırlamaları önemli ölçüde zorlamaktadır. Karşılık oranlarının gevşetilmesi ise periodik dönemlerde sektörde sorunlara neden olabilir. Karşılık oranlarında ekonomik

konjoktüre esnek düzenleme çerçevesinin getirilmesi ekonominin genişleme veya daralma dönemlerinde bankaları oluşabilecek sorunlardan koruyabilir.⁹¹

Düzenlemeler finansal kesimin tüm katılımcıları dikkate alınarak yapılmalı, rekabet ve derinleşmenin engellenmesinden kaçınılmalıdır. Finansal kurumlar arasında düzenleme arbitrajına yol verilmemesi, bankacılık faaliyetlerinin genişlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Kamu bankalarının sektöre getirdiği sıkıntıları çözüme yönünde politikalar üretilmelidir.⁹²

Etkin düzenlemenin önemli bir kısmı ise denetime yönelik düzenlemelerdir. Örneğin, regülasyon çerçevesinin net belirlenmemesi denetim sürecinde boşluklar yaratabileceği gibi, denetlenen bankaların faaliyetlerini de olumsuz şekilde etkileyebilir. Düzenlemelerin mahiyet ve hedeflerinin bankalara açıklandığı gibi kamunun da aydınlatılması önem arz etmektedir. Denetim faaliyetlerinin şeffaf bir şekilde yapılması ve sonuçların kamuya paylaşılması çerçevesi de net belirlenmesi gereken konulardandır.

Uygulanan politikaların yeniliklere ve uluslararası düzenelemelere esnek olması gerekmektedir. Düzenleme çerçevesinin pratiğe dayanmasının uygulamada başarıya ulaşmasında önemli şart olsa da yeterli olmamaktadır. Farklı ekonomik ve sosyal yapıya sahip ülkelerden esinlenen politikaların yerel koşullara entegre olması süreci sıkı bir şekilde gözden geçirilmelidir.⁹³

Arzu edilen bir bankacılık yapısına ulaşmak için aşağıda belirtilen politikalar önerilmektedir:⁹⁴

1) Bnaka lisanslamalarında giriş engelleme limitlerini arttırmakla daha az ve kurumsal yapıya sahip kaliteli bankacılık yapısına sahip olmak,

⁹¹George Benston, George Kaufman, "The Appropriate Role of Bank Regulation", The Economic Journal, No:436, May 1996, ss.696-697.

⁹² Selami Er, a.g.e., ss.215.

⁹³ EU-Russia Cooperation Programme, s.22

⁹⁴ Gerard Caprio, "bank Regulation, The Case of Missing Model", The World Bank Policy Reserch Working Paper, WPS 1574, January 1996, ss.11-17.

2) Mevduat sigortasının sınırlarını gevşetmeden kamunun dikkatini bankaların üzerinde yoğunlaştırmak. Bu şekilde rekabeti arttırmak, banka sahip ve yöneticilerini kurumsal kriterlere uygun çalışmaya itmek,

3) Aktiflerin daha güvenli alanlara yatırılmasına yönelik düzenlemeler yapmakla bankaların kendi yükümlülüklerini karşılama gücünü arttırmak,

4) Her şeyin serbest piyasa koşullarında rekabet tarafından oluşacağı prensipine dayanarak lisanslama ve faaliyet limitlerini serbest bırakmak.

Yukarıda belirtilen politikaların ideal olmadığı gibi ekonomik ve uluslararası konjoktür araştırması yapılmakla ülke koşullarına uygun politikalar geliştirilebilir.

2.1.1.3.Etkin Gözetim ve Denetim

Bankacılık sektöründe faaliyet alanlarının genişlemesi ve işlem hacimlerinin artması bankaların sürekli gözetim ve denetime tabi tutulmasının önemini arttırmıştır. Yetkili otoritelerin yapıları gereğince farklı ülkelerde farklı denetim ve gözetim uygulamaları ile karşılaşmaktadır.

Düzenli olarak yapılmayan denetim ve gözetim sorunları zamanında ortaya koymada yetersiz olacağı gibi, sık yapılan denetimler de bankaların faaliyetlerini olumsuz etkilemektedir. Önemli olan ise süreçlerin kendi içinde birbirlerini kontrol edecek sistemin oluşturulmasıdır. Aynı zamanda yapılan denetimin, kamunun bankacılık sektörü üzerindeki gözetleme fonksiyonunu aksatmayacak biçimde piyasaları aydınlatılması ihtiyacıdır.⁹⁵

Denetim ve gözetim aslında bir birinden çok net sınırlarla ayrılmayan karmaşık yapıya sahip olsa da farklı özellikler taşımaktalar. Genel anlamıyla sürekli raporlar almakla, belli kriterler dikkate alınarak analiz yapmakla, bilgi akışını sağlamak

⁹⁵ Selami Er, a.g.e., ss.218-219.

amacıyla banka yöneticileri ile görüşler geçirmekle denetim otoriteleri tek banka veya sektör bazında gözetim gerçekleştirmekteler.⁹⁶

Gözetim kesintisiz bir süreç olup denetim öncesinde çok önemli fonksiyon üstlenmektedir. Bu süreçte başlıca amaç, sorunları önceden ortaya koyabilecek erken uyarı sistemi oluşturmak ve alınacak sinyaller kapsamında eylem planını önceden belirlemektir. Bunun için bankalara bireysel yaklaşıldığı gibi, tüm sektörü etkileyecek faktörleri belirlemek ve sorunları önceden haber verebilecek kriterlerin de oluşturulması gerekmektedir.⁹⁷

Bankacılık sektöründe kamunun gözetim işlevi bankaların yasal çerçeveye uyup uymamasını denetlemekle yeterli kalmamasını gerektirmektedir. Gözetim otoritesinin görev ve sorumluluğu sistematik risklerin minimum düzeyde seyretmesini sağlamak olsa da, yasal düzenlemelerin uygulamada bu risklerin belirlenmesinde yeterli olmadığı ortaya çıkabilir. Hızlı bir biçimde değişen finansal piyasalarda gözetim işlevi durağan olmamalı, yenilikler sürekli öğrenilmeli, yeni yöntemler geliştirilmelidir. Uluslararası kabul görmüş uygulamaların yanında piyasa koşulları dikkate alınarak sektöre özel yaklaşımlar da kullanılabilir.⁹⁸

İzlenen bölümlerde denetim ve gözetimin yetersiz kalması sonucu başvirebilecek sorunlara girilecektir.

Yerinde yapılan inceleme ve araştırmalar şeklinde bilinen denetim işlevi bankacılıkta kamu denetim ve gözetiminin önemli ayağını oluşturmaktadır. Yerinde denetim genel anlamıyla fiziksel olarak bankaların yerleşik alanlarında bankanın kurmuş olduğu bilgi ve raporlama sistemleri, kredi ve işlem dosyaları, iç sistemler ve güvenlik

⁹⁶ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, ss.251-252.

⁹⁷ Graciela L.Kaminskiy ve Carmen M.Reinhart, "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", **The American Economic Review**, No: 3, 1999, s.497.

⁹⁸ Ersel T., Bankacılıkta Sistematik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü, **Active Dergisi**, 1999, s.4.

tedbirlerini incelemek, üst yönetimle görüşmeler yapmakla gözetim kapsamında elde edilen bilgilerin doğruluğunu tespit etmeyi amaçlıyor.⁹⁹

Dünya uygulamalarına bakıldığında dnetim otoriteleri tarafından belli dönemler itibarı ile bankalar yerinde denetimden geçirilmekte, bankaların müşteri potansiyeli, kredi portföyü ve piyasa oyuncuları incelenerek performans değerlendirilmesi yapılmaktadır. Ayrıca aktif pasif kalemleri, likidite ve diğer risk faktörleri incelenmekte, üst düzey yöneticileri ile görüşler geçirmek ve bankanın sorunlarını derinleşmeden çözüm önerileri getirmek amaçlanmaktadır. Denetim kapsamında uluslararası düzeyde kabul görmüş CAMEL(S) (capital, asset, managemant, earnings, liquidity, (sensitivity)) gibi yöntemlerle beraber otorite tarafından geliştirilmiş özel yöntem ve metotlar da kullanılmaktadır.¹⁰⁰

Bankaların denetiminde etkinliğe ulaşmak için otoritenin denetim alanında uzmanlaşmasını gerektirir. Bu, hem denetim otoritesinin yetki ve bağımsızlığı, hem de denetim elemanlarının kendi sorumluluk alanında uzmanlaşması anlamına gelmektedir. Denetçiler yeterli bilgi ve tecrübeye, çalıştığı alanda yeni yöntemler geliştirme becerisine sahip olmalılar.

Dünya bankası bünyesinde yapılan bir çalışmada denetimsel becerinin gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşması için bir çok ülkede 10-15 seneni kapsayan eğitim ve deneyim sürecinden geçilmesi gerektiği tahmin edilmektedir. Çoğunluk gelişmiş ülkelerde yerinde denetim alanında klasik denetim yerine risk odaklı denetim yöntemin benimsendiği görülmektedir. Risk odaklı denetim kapsamında bankaların iç sistemleri öne çıkmakta ve sorumlu yöneticilerle denetim elemanları arasında sıkı iş birliği oluşturulmaktadır. Geleceğe yönelik bakış açısı ile dentim yöntemlerinin geliştirilmesi ise sorunların daha baş vermeden kontrol altına alınmasına imkan sağlamaktadır.¹⁰¹

⁹⁹ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.21-23.

¹⁰⁰ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, s.264.

¹⁰¹ Selami Er, **a.g.e.**, ss.219-221.

Etkin bankacılık denetimi banka iç kontrol sisteminin etkin çalışmasını sağlamakla beraber, üst düzey yöneticileri ile dolandırıcılık ve para aklama gibi uygulamalarına yönelik ortak çalışmayla başarıya ulaşmayı gerektirir. Fakat yasal sınırları zorlayan uygulamalara yönelik denetçi otoritenin çabaları politik engellere takılabilir. İşte etkin denetim için ekonomik istikrar, etkin düzenleme, yeterli bilgi ve kaynağın yanısıra bağımsız gücün olması da önemli şartlardan biridir.

2.1.1.4.Etkin Denetim Prensipleri

Son 20 senede aktif faaliyet yürüten ve rolü günümüzde giderek artmış kurumlardan biri de Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi'dir. Bankacılık denetim alanında da önemli konular üzerinde çalışan komitenin saptadığı etkin denetim ilkeleri, bankacılık düzenlemesine ilişkin uluslararası standartlar olarak benimsenmiştir.

Komite gelişen piyasalarda denetim standartlarının belirlenmesi çalışmalarını yürütmüş, bankacılık düzenleme, denetim ve gözetiminin uluslararası standartları olarak genel kabul gören "Etkin Bankacılık Gözetim ve Denetimin Temel İlkeleri"ni yayınlamıştır. 29 prensipten oluşan bu standartı yedi grupta toplayabiliriz.¹⁰²

- a) Etkin banka gözetim ve denetiminin önkoşulları,
- b) Faaliyet izni ve banka yapısı,
- c) Bankaların ihtiyatlı yönetimine ilişkin yükümlülükler,
- d) Bankaların sürekli gözetim ve denetimine ilişkin yöntemler,
- e) Raporlama yükümlülükleri,
- f) Gözetim ve denetim otoritelerinin yasal yükümlülükleri,

¹⁰² Sinan Aslan, **Türk Bankacılık Sektöründe İç Denetim**, Avcıol Basım-yayım, İstanbul 2003, ss.35-36.

g) Uluslararası bankacılık işlemleri.

Bu prensiplere ülkelerin yasal düzenlemelerinde dikkate alınması gereken temel ilkeler olarak bakılmaktadır. Basel komitesi, bu temel ilkelerin uygulanması durumunda ülke ve dünya genelinde finansal piyasaların istikrarının sağlanacağına inanmaktadır.

a) Etkin banka gözetim ve denetiminin önkoşulları

Basel Komitesinin belirlediği ilk prensip, gözetim ve denetim otoritesinin amaçları ve yetkileri açıkça tanımlanmalı, gözetim ve denetim konusunda bağımsızlığı ve yeterli ölçüde kaynağı bulunmalıdır. Ayrıca, gözetim ve denetim sisteminin güvenilir ve sağlıklı bir sistem içinde yasalara uyum zorunluluğu ve denetim elemanlarının yasal olarak korunması ile ilgili hükümler içeren yasal bir çerçevesi bulunmalıdır.¹⁰³

Ayrıca Komite, mali piyasalarda istikrarın sağlanması amacıyla, bankacılıkta gözetim ve denetimi de kapsayan aşağıdaki düzenlemeler belirlemiştir.¹⁰⁴

1. Güvenilir, istikrarlı ve doğru makroekonomik politikalar,
2. Gelişmiş ve sağlam kamu altyapısı,
3. Etkin piyasa disiplini,
4. Bankalardaki sorunların etkin biçimde çözümlenmesine yönelik prosedürler,
5. Sistemik korumayı sağlayan uygun mekanizmalar.

İstikrarlı ve güvenilir makroekonomik politikaların bankacılık denetim otoritesi ve denetim faaliyetleri ile direkt ilişkisi bulunmamaktadır. Yalnız uygulanan politikalar sonucu ekonomik konjoktürün bankacılık sisteminin sağlam ve güvenilirliğini etkilemesi durumunda gözetim ve denetim otoritesinin faaliyetinde önemli sorunlar

¹⁰³ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.s.**, ss.260-262.

¹⁰⁴ Sinan Aslan, **a.g.e.**, s.36

yaşanabilir. Bu açıdan ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik politikaların bankacılık sektörünü de etkileyeceği açıktır.

Finansal istikrarı etkileyecek kamu alt yapısında sağlam olmasına dikkat edilmesi gereken faktörleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- ✓ hukuk sistemi (şirketler hukuku, icra ve iflas hukuku, tüketicinin korunması kanunu, ticaret hukuku, özel mülkiyet hukuku vb. kapsamak üzere).
- ✓ uluslararası alanda kabul görmüş standartlara uygun muhasebe kuralları ve uygulamaları,
- ✓ bağımsız denetim kuruluşları,
- ✓ etkin bankacılık gözetim ve denetimi,
- ✓ banka dışı finansal kuruluşların gözetim ve denetimi ve bunlara ilişkin düzenlemeler,
- ✓ güvenilir ve sağlam ödeme ve takas sistemleri.

Etkin piyasa disiplini, bilgi asimetrisine olanak tanımadan piyasa katılımcıları arasında bilgi akışını ve finansal teşvikleri sağlamaya yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bilgi akışının piyasa katılımcılarına zamanında ve doğru ulaşımının sağlanması ise piyasa etkinliğinin getirilerindedir. Piyasa disiplini bozabilecek hükümet kararlarından kaçınılmalı, ekonomik düzenlemelerin politize edilmesine yol verilmemesi gerekmektedir.

Bankalarda organizasyon yapısının ve yönetim kalitesinin kurumsal yönetim ilkelerine uygun olması bankada oluşabilecek sorunların etkin biçimde çözümü için önemli koşullardandır. Bankalarda yönetimin banka sahiplerinden ayrılması banka yönetimi ile denetçi işbirliğini artırabilir. Bu ise banka sorunlarının kayıplara dönüşmeden uygun çözümler getirilmesinde denetim otoritesinin işini kolaylaştırabilir.

Ayrıca denetim otoritelerinin sorunlu bankaların tasfiyesine yönelik yeterli düzenleme ve güce sahip olması şarttır. Sorunlu bankaların ister bu konuda

uzmanlaşmış kuruluş tarafından satın alınması, ister yeni sermaye girişinin sağlanması gibi farklı yöntemlerin uygulanmasına yönelik politikalar üretilmeli, mevduat sahiplerinin haklarının korunmasına gözetim ve denetim otoritesi yardımcı olabilmelidir.

Gözetim ve denetim otoritesi gerekli önlemleri alıp uygularken, gözetim ve denetim sisteminin gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmeyecek bankaların bir an önce sistemin dışına çıkması gerekir. Finansal aracılığın etkin biçimde çalışmasını sağlamanın yanısıra, mevduat sahiplerinin haklarının korunması için, sorunlu bankaların sistem dışına çıkarılmasından gözetim ve denetim otoritesi sorumlu olmalıdır.¹⁰⁵

Sistemik risklerin karşısının alınmasında farklı çözüm önerileri olabileceği gibi düzenleme kapsamında bu politikaların farklı kurumların yetki alanında olması da mümkündür. Para politikası otoritesinin sistematik risklerin çözümünde yetkiye sahip olması denetim otoritesinin bu işlevin dışında kalması anlamına gelmemesi gerekmektedir.

b) Faaliyet izni ve banka yapısı

Güvenilir ve istikrarlı bankacılık ortamının oluşumunda düzenleyici- denetleyici kurumlar ve onların yetki alanlarının net belirlenmesi gerekir. Bunlar arasında bankacılık sektörüne giriş imkanlarını düzenleyen, faaliyet izninin verilmesine yetkili merciler çok önem taşımaktadır.

Bankacılık faaliyetlerinde bulunmasına izin verilen kuruluşların faaliyet alanları açıkça tanımlanmalı ve “banka” isminin kullanımı kontrol altında tutulmalıdır. Böylece gözetim ve denetimleri bankacılık kapsamında yapılacak olan kuruluşlar belirlenmelidir.¹⁰⁶

İzin süreci en az kendisinde banka özvarlık ve mülkiyet yapısının, üst düzey yönetim ve yönetici takımının kalitesinin, banka faaliyet ve stratejik plan, geleceğe

¹⁰⁵ Sinan Aslan, **a.g.e.**, s.37

¹⁰⁶ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, s.259.

yönelik finansal yapının boyutlarını ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesini kapsamalıdır. Ayrıca bankacılık faaliyetine uygun olmayan başvuruları reddetme hakkı olmalıdır.¹⁰⁷

Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, bankaların büyük hissedarlarına ait paylarını ya da bunların el değiştirmesine ilişkin taleplerini inceleme ve reddetme yetkisine sahip olmalıdır.

c) Bankaların ihtiyatlı yönetimine ilişkin yükümlülükler

Temel ilkeler kapsamında ihtiyatlı yönetim yükümlülüklerine çok önem verilmektedir. Bu prensipler tüm bankaların sermayeye yönelik yükümlülükleri, bankaların risk yönetimine ilişkin politika, prosedür ve uygulamalarının denetim otoritesi tarafından değerlendirmelerini içermektedir.

Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, bankaların risklerini karşılayacak düzeyde asgari sermaye yükümlülüklerini tanımlamalı, ayrıca sermayenin banka zararlarını karşılayabilmesine yönelik sermaye alt kalemlerini belirlemelidir. Bankacılık risklerinin önem ve özelliklerini anlama, bu riskleri tanımlama, ölçme ve yönetiminde başarılı olduklarına emin olmaları için denetim elemanlarının bu alanda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları gerekmektedir.¹⁰⁸

Bankaların kredi verme, yatırım yapma, kredi ve yatırım portföylerini yönetmelerine ilişkin politika, yöntem ve uygulamalarının bağımsız olarak değerlendirilebilmesi, gözetim ve denetim sisteminin en önemli özelliklerinden biridir.

Bankacılık sektörüne has olan kredi, ülke, transfer, piyasa, operasyonel, likidite, imaj ve diğer risklerin etkin biçimde yönetimini sağlayan sistemler banka denetim ve gözetim otoritelerinin başlıca enstrümanlarından sayılmaktadır. Aynı zamanda yetki hiyerarşisi (bölgesü) ve diğer mekanizmaları kapsayan kurumsal yönetim, iç kontrol

¹⁰⁷ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.30

¹⁰⁸ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.30-31

sisteminin oluşumunda önemli yere sahip olmakla denetim otoritesinin faaliyetine ışık tutmaktadır.

Gözetim ve denetim otoritesinin, bankaların aktif yapısı ve kredi karşılıklarının yeterliliğinin değerlendirilmesi için oluşturduğu politikaları, kullandığı yöntemleri yeterli bulmalı, önemli risklerini izleyebilecek bilgi iletişim ağına sahip olup olmadıklarını değerlendirmelidir.

Bankaların en çok karşılaştıkları risk türü kredi riski olması, kredi verilecek kişilerin kredibilitésinin çok iyi değerlendirilmesi, bağlantılı olduğu grupların taşıdığı risklerin dikkate alınması, ayrıca banka sahiplerine, yöneticilerine, yan kuruluş ve bağlı ortaklıklarına verilen kerdilerin kontrol edilmesini gerektirir. Ayrıca, uluslararası kreditletirme ve yatırım faaliyetlerinde ülke ve transfer risklerinin saptanması ve kontrol edilmesinde uygun politikaları olmalı ve bu risklerin karşılanması için yeterli karşılıkları (rezervleri) bulunmalıdır. Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi bu koşulların sağlandığından emin olmalıdır.

Bankalar piyasa risklerinin etkin olarak ölçülmesi, izlenmesi ve kontrol edilmesini sağlayan sistemlere sahip olmalıdırlar. Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, bankaların taşıdıkları tüm risklerin saptanmasını, ölçülmesini, yönetimini, kontrolünü ve bu riskler için yeterli sermayeyi kapsayacak geniş bir risk yönetimi sistemi kurmalarını zorunlu kılmalıdır.¹⁰⁹

d) Sürekli gözetim ve denetime ilişkin yöntemler

Bankacılıkta sürekli gözetim ve denetim yöntemlerini ifade eden bu prensipler başlıca olarak etkin bankacılık denetimine odaklanmaktadır. Temel ilkeler etkin denetimin hem yerinde, hem de uzaktan denetimi (gözetim) kapsamalı olduğunu ifade etmektedir.

¹⁰⁹ Sinan Aslan, **a.g.e.**, s.39

Her iki denetim faaliyetini yürüten denetçiler bankayla ilgili yeterli bilgiye sahip olma amacıyla ister kendileri arasında, isterse de banka yönetimi ile sürekli bilgi akışını sağlamalıdır.

Denetim kapsamında incelemeler banka bazında ve konsolide olarak yapılmalıdır. Bunun için denetim raporlarının ve gerekli istatistiklerin toplanması ve incelenmesi için yeterli kaynaklara sahip olmalıdır. Ayrıca gözetim ve denetim otoritesi konsolide bazda denetlenmesini gerçekleştirmede yetkili olmalıdır.¹¹⁰

e) Raporlama yükümlülükleri

Bankalar yerel muhasebe standartları ile uyumlu, bankanın karlılığı ve finansman durumuna ilişkin doğru ve yeterli bilgiyi sağlayacak kayıtlara sahip olmalı ve bunları düzenli olarak yayınlamalıdır. Denetim otoritesi, bankaların sorumluluklarını yerine getirdiklerinden emin olmalı, kayıtların doğruluğu ister denetim otoritesi, isterse de bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetime açık olmalıdır.

f) Gözetim ve denetim otoritesinin yasal yükümlülükleri

Bu kategoride yer alan ilkeler ihtiyatlı yönetime ilişkin yükümlülükleri yerine getirmeyen bankalara yönelik, aynı zamanda mevduat sahiplerinin menfaatlerine yönelik tehdit oluşturacak durumların karşısını almada denetim ve gözetim otoritesine yeterli yetki ve gücün verilmesini kapsamaktadır. Bu durumlarda otoritenin banka faaliyetini kaldırma, en azından izni kaldırmaya öneri yetkisinin olması şarttır.

g) Uluslararası bankacılık işlemleri

Son ilkeler bankacılık denetim ve gözetim otoritesinden uluslararası bankacılık alanında aktif işlem yapan bankaların yurtdışı işlemlerini de kapsayacak konsolide denetim uygulamasını öngörmektedir. Konsolide denetimin gerçekleştirilmesi gereği farklı ülkelerin denetim otoriteleri arasında işbirliğinin çerçevesi de bu ilkelere

¹¹⁰ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.31

yer almaktadır.¹¹¹ Konsolide gözetim ve denetimin asli görevi tüm gözetim ve denetim otoriteleri ile işbirliği kurarak bilgi alışverişini sağlamak, özellikle ev sahibi ülkenin yetkili otoriteleri ile temaslarda bulunmaktadır.¹¹²

“Etkin Bankacılık Gözetim ve Denetimin Temel İlkeleri” kapsamında yer alan prensipler çok sade olmakla asgari talepleri dikkate almaktadır. Yalnız Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankasının “Finansal sektörün değerlendirilmesi programı” çerçevesinde gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerin bir çoğunda bu ilkeler yeterince uygulanamadığı gözlemlenmiştir. Bu ilkelerin ülkenin yasal düzenlemelerinde dikkate alınması ve uygulamaya koyulması ülkenin politik durumundan kaynaklandığı gibi, bankacılık sektörünün yapısından da etkilenmektedir.¹¹³

2.1.2. Yetersiz Denetim Sorunu: Vaka Analizi

2.1.2.1. Barings Bank

Finansal skandallar arasında en belirgin olaylardan biri İngiltere kraliyet ailesinin hesaplarının bulunduğu Barings Bank olayıdır. Bankanın batışı Nicholas Leeson isimli genç bir dealer ile ilişkilidir. Banka, bu kişinin türev ürünlerde yapmış olduğu işlemler sonucu 1.3 milyar dolar zarara uğramıştır.

Olayı kısaca anlatırsak, bankanın Singapore ofisinde Vadeli işlemler bölümünde şef dealer olarak çalışan Leeson piyasa işlemleri zamanı büyük miktarda vadeli kontrat pozisyonu almış, piyasa düşüşleri sırasında yüksek zararlarla karşılaşmıştır. Bu zararları kapatma amacıyla daha yüksek pozisyonlar açmaya devam etmiştir. Piyasalarda düşüşlerin devam etmesi taşıdığı opsiyon primlerinin nakit ödemelerini karşılayamayacağı duruma getirmiştir.

¹¹¹ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, ss.265-267.

¹¹² Sinan Aslan, **a.g.e.**, ss.44-45

¹¹³ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.32

Yaşanan iflasın arkasında ise bankanın iç kontrol sistemindeki eksiklikler olduğu malum olmuştur. Denetim incelemeleri sonucunda dealer işlemleri gerçekleştiren Leesonun aynı zamanda kayıt ve kontrol işlemlerini yürüten operasyon (back office) bölümünden de sorumlu olduğu ortaya çıkmıştır.

Yapılan incelemelerde operasyon bölümü, dealer işlemlerinin doğruluğunu onaylamak, yapılan işlemlerin bankanın iç prosedürlere ve belirlenen limitlere uygunluğunu kontrol etmekle görevli olduğu ortaya çıkmıştır. Bankanın iç denetim sürecinde Leesonun fazla yetkiye sahip olması ile bilgili olmasına rağmen üst düzey yönetim bunu dikkate almamıştır. Bunun nedeni ise olay öncesi süreçte onun bankaya yüksek hacimde kar sağlayan işlemler gerçekleştirmiş olmasıdır.¹¹⁴

Sonuçta bankanın formalite icabı 1 dolar gibi değere satılmasına neden olan skandalın arkasında duran sorunlardan biri iç kontrol yetersizliğiye, diğeri de üst düzey yönetiminin yapılan işlemlere yönelik yeterli bilgi ve görüşe sahip olmaması söylenebilir. Bunun yanında denetim otoritesinin de baş verebilecek bu tür olaylarda ister üst düzey yöneticilerine yönelik düzenlemelerde, isterse de iç kontrol ve risk yönetimi sisteminin etkin denetimine yönelik yetersizliklerin olduğunu söyleyebiliriz.

2.1.2.2.Demirbank

Türkiye`de 2000-2001 yıllarında banka batışlarında ekonomik krizin (ekonomik istikrarsızlık) önemli etkileri olmuştur. Kriz öncesi ekonomik koşullara bakıldığında, uzun yıllar iki haneli enflasyon oranının %70`lere ulaşması, yıllık ortalama bileşik faiz oranlarının %100`ün üzerine yükselmesi ve %6 oranında küçülen ülke ekonomisi hiperenflasyon tehlikesi ile karşı karşıya kalması dikkat çekicidir.

Bu olumsuz ortamdan kurtulma çabalarıyla Türkiye İMF ile Stand-by anlaşmasına girmiş, yeni ekonomik programın uygulanmasına başlanmıştır. Program

¹¹⁴ Evren Bolgün, Barış Akçay, “Risk Yönetimi (Gelişmekte olan Türk finans piyasasında entegre risk ölçüm ve yönetim uygulamaları)”, Scala Yayıncılık, 2.Baskı, İstanbul 2005. ss.50-54.

kapsamında enflasyon oranının düşürülmesi ve sürdürülebilir ekonomik büyüme oranının yakalanması amaç edinmiştir.

Kısa sürede programın olumlu etkisi piyasaları rahatlatmıştır. Hazine faiz oranları %37'ye, interbank gecelik faiz oranları ise %34'e gerilemiştir. Bu olumlu havanın arkasında ise enflasyonla mücadele politikası gözardı edilmiştir. 2000 yılı kasım ayı itibarı ile enflasyon oranında beklenilenden daha az düşüş yaşansa da piyasada kriz beklentisi yaşanmıyordu.

Bu dönemde bankacılık kesimine yönelik düzenlemeler hız kazanmaya başlamış, aynı zamanda açık pozisyonları kapatmaya yönelik çaba içerisinde likidite talebi artmıştır. Bu süreçte faiz oranları hareketleri yukarıya tırmanmaya başlamış, Hazine kağıtları açık pozisyonu bulunan bankalar ciddi sıkıntıya girmeye başlamışlar. Bir kaç bankanın TMSF'ye devredilmesi ile piyasalar iyice karışmış, yıl sonuna doğru interbank faiz oranları %220'nin üzerine tırmanışa geçmiştir.

Krizin de etkisi ile el konulan bankalardan biri de Demirbank olmuştur. Kriz sürecini dikkate alan incelemeler ilginç sonuçları ortaya çıkarmaktadır. İlk önce bankada risk yönetimi adına hiç bir çalışma yapılmaması dikkat çekicidir. Bankada gap analizi yapıldığında aktif vade yapısı 1 yıl-2 yıl arasında ortalamaya sahipken, Pasif vade yapısında bu rakam 30 gün-45 gün olması görülmektedir. Bankanın pasif kalemlerinin %80'inin 1 aylık vade ile çevrilmiş olması bankanın likidite krizi ile karşılaşacağını garantilemesi anlamına gelmekte idi.¹¹⁵

Sonuçta BDDK tarafından bankaya el konulmuştur. Bu olay risk yönetimindeki eksikliğin maliyetinin piyasa oyuncularına olduğu kadar denetim ve gözetim otoritesine bir daha hatırlatmış oldu. Sürdürülen incelemeler bankaların gerçek pozisyon rakamlarının hiç de resmi rakamlarla üst üste düşmediğini ortaya koymuştur. Bu ise kriz öncesinde yasal boşluklar ve denetimde eksiklikler bankaların pozisyon limitlerini aşmalarına ve bunları resmi kayıtlardan gizli tutmaya olanak tanıdığını ortaya çıkarmıştır.

¹¹⁵ Evren Bolgün, Barış Akçay, **a.g.e.**, ss.66-72.

2.1.2.3.İmar Bankası

Tarihçesine kısaca göz atarsak, İmar Bankası 1984 yılında Uzan Grubu tarafından satın alınmış, 1994 tarihinde ise yürürlükte olan Bankalar Kanunu'nun ilgili madde gereğince yakın gözetime alınmıştır. Gerekçe olarak banka kredilerin büyük kısmının Uzan Grubuna kullandırılması, gelir-gider dengesinin bozulması, likidite sıkışıklığı gibi nedenler gösterilmişti.

BDDK faaliyete başladığı dönemden banka taşıdığı riskler nedeniyle yine yakın gözetime alınmış, 2001 Temmuz itibarı ile veto yetkisi bulunan bankaya yönetim kurulu üyesi atanmıştır. Bankanın 2003 Temmuz tarihinde TMSF'ye devrinden önceki dönemde bankanın off-shore hesapları aracılığı ile bankanın likidite sıkışıklığına neden olan para çıkışları yaşanmış, BDDK'nın yerinde inceleme talebine gidilmiştir. Bu sırada bankanın üst düzey konumundaki yöneticileri istifaya giderek bankayı yönetim zafiyetine düşürmüşler.

BDDK tarafından inceleme amacıyla banka kayıtları istenmiş, kilit noktada olan yöneticilerin istifa etmiş olması kayıtlara ulaşımı engellemiştir. Bankanın bili-işlem sistemi, bankanın ortakları arasında yer alan Merkez Yatırım Ticaret A.Ş. tarafından outsourcing yolu ile sağlandığı ortaya çıkmıştır.

Ele geçirilen belge ve deşifre edilen bilgisayar kayıtları yeterli olmamış, mevduat sahiplerinin belgelerine başvurulmasına gidilmiştir. Ortaya çıkan mevduat rakamlarının BDDK'ya son raporlama tarihinde belirtilen yaklaşık 753 trilyon tutarın çok üzerinde olması malum olmuştur. Böyle bir rakamın ortaya çıkması TMSF kaynaklarının kayıpları karşılayamayacağını gündeme getirmiş, Hazine Müsteşarlığının devreye girmesini gerektirmiştir.

İncelemeler sonucunda banka tarafından off-shore hesapların mevduata dönüştürülmesi ve ilgili gruba kredi kullandırılmasından tut, yetkisi olmaması durumda

DİBS işlemlerini gerçekleştirme ve en önemlisi yasal kurumlara topladığı gerçek kaynağın çok altında resmi rakamlar belirtmiştir.¹¹⁶

Ayrıca incelemeler sürecinde banka şube müdürlerinin eğitim düzeyinin aşağı, yetkilerinin ise dar alanda olması dikkat çekmektedir. Operasyon yetkililerinin sistemden bilgi izleme yetkisinin olmaması, mudi hesaplarını izleme yetkisinin ise kısıtlı sayıda kişilerde olduğu ortaya çıkmıştı.

Özel olarak hazırlanmış bilgi-işlem sistemi banka verilerinin manipüle edilmesi yönünde yapılmıştır. Her bir şubeden alınan bilgi banka için hazırlanan genel finansal tabloların hazırlanması zamanı genel müdürlükteki ana belleğe transfer edilmekte ve mevzuata aykırı işlemler de dikkate alınmakla oradan manipüle edilmiş veriler yetkili kurumlara aktarılmıştır.

Kamuya olan maliyeti milyarlarla ölçülmekte olan bu olay finansal skandallar arasında özel yere sahiptir. Bankayı soymanın en iyi yolunun banka sahibi olunmasını anlatan bu skandalın arkasında bir de politik olayların varlığına inananlar da bulunmaktadır.

Diğer önemli konu ise banka ve zamanın denetim otoritesi ile olan ilişkisinin gerçekliğidir. 1994 yılından itibaren yakın gözetimde bulunan bir bankada neden bu kadar sorunların görülmediği ve ya görüldüyse de neden bankaya el konulmasının 2003 yılına kadar gerçekleşmemesinde bir gariplik muhakkak ki vardır. Aynı zamanda sürekli denetim gerçekleştirilen bankada bilgi-işlemleri ile bağlı sorunların fark edilememesi de denetimin yeterli kaynaklara sahip olmadığına göstergesidir.

2.1.2.4. Eksik Denetim Sonuçları

Yukarıda belirtilen banka skandalları kapsamında denetimsizlik sorununa ışık tutulmasına çalışılmıştır. Burada ister bankanın iç sitemleri ve üst düzey yöneticilerine

¹¹⁶ Evren Bolgün, Barış Akçay, a.g.e., ss.73-78.

yönelik düzenleme yetersizliği, isterse denetim ve gözetim sürecinde kaynak yetersizliğinin baş verebilecek banka sorunlarının zamanında çözülmesinde eksik kaldığı ortaya çıkmıştır. Daha da ileriye giderek Türkiye bankaları misalinde söylenen sorunların politik otoriteden, ya da ekonomik istikrarsızlıktan kaynaklanmış olması da tartışılabilir. Yani düzenleyici ve denetim-gözetim otoritesinin yeterince politik bağımsızlığa sahip olmaması sorunlara zamanında müdahale edilmesinde eksik kalınmasına, ya da ekonomik kriz ortamında banka düzenlemelerinin piyasa koşullarına esnek olmaması neden olmuş olabilir.

Türkiyede bankaların denetiminin organize bir şekilde yapılması ve yetkilerin bir yerde toplanması Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile mümkün olmuştur. Fakat Kurul üyelerinin atanmasındaki siyasi etki dikkate alındığında, bu Kurumun da üstlendiği fonksiyonu yerine getirmesinde politik güçle karşılaşacağını akıllara getirmektedir. Zaten Türkiye`de sorun büyük ölçüde denetim sonuçlarının uygulanmasındaki gecikmeden, yani siyasi etkiden kaynaklanması görüşü hep yaygın olmuştur. Kamu bankalarının yüksek görev zararları ve BDDK`nın bazı özel bankalara el koymak zorunda kalması bu sektörde ciddi bir denetim eksikliği sorunu olduğunu göstermektedir.

Sektörde etkin bir denetimin olması için; denetim elemanlarının bilgi, teknik donanım ve sayıca yeterli olması, denetim için gerekli veri tabanının oluşturulması, denetimi etkisizleştirecek yasal ve siyasal engellerin kaldırılması ve yolsuzluklara yönelik cezaların caydırıcı olması gerekir. Etkin bir denetimin olmadığı bir ortamda cezaların ve ahlâk kurallarının caydırıcılığı azalır, yolsuzluklar daha hızlı yayılır. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle yaşanan ekonomideki istikrarsızlık, bankalar ve düzenleme yapanlar arasında gizleme ya da başka nedenlerle bilgi uyumsuzlukları, bankaya politik müdahalede bulunulması gibi nedenlerle şeffaflığın olmamasından kaynaklanmaktadır.

2.2. Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı Kamu Denetimi İle İlgili Uluslararası Düzenlemeler

Bankacılık düzenlemelerinin tarihini dikkatlice incelediğimiz zaman bu alanda kapsamlı gelişmelerin, mevzuat ve gözetim araçlarında yaşanan yeniliklerin finansal sektörde sorunların patlak verdiği dönemlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Anlaşılan o ki, denetimin objektinde dayanan finansal kesim gelişmeleri düzenleme, denetim ve gözetimin gelişimini beraberinde getirmektedir.

Son yıllarda küresel ekonomik krizin yaşanması ile beraber finansal sektörde uluslararası düzenlemeler yeniden gündeme gelmiş, onun etkinliği bir daha tartışma konusu olmuştur.

2.2.1. Uluslararası Düzenlemelere Duyulan Gereksinim

Açıklamalardan anlaşıldığı gibi bankacılık düzenleme, denetim ve gözetiminin amacı krize neden olabilecek banka batışlarının ve sistematik risklerin minimum düzeye indirilmesidir. Gelişen piyasaların bir birine entegre olması ile finansal kuruluşların, başlıca ise uluslararası finansal kuruluşların birbirileri ile olan ilişkilerinin derinleşmesi, aynı zamanda ekonomik ve ekonomik olmayan risklere yönelik daha duyarlı hale gelmesi ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin bu kuruluş ve piyasalar üzerinde kontrol gücünü iyice zayıflatmıştır.¹¹⁷

Finansal küreselleşmenin getirdiği sıkıntı olarak bir finansal piyasada çıkan kriz, diğer piyasaları da kısa süre içerisinde etkileyebilmektedir. Bu sebeple, uluslararası düzenleyici bir kurulun gözetiminde dünya çapında kabul gören bazı standartların geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımların uluslararası standartlar

¹¹⁷ Damien Geradin, Rodolphe Munoz, Nicolas Petit, Regulation Through agencies in the EU, EE Publishing, Massachusetts, 2005, ss.81-82.

haline gelmesiyle birlikte yaşanmakta olan düzensizlik ve kontrolsüzlüğü bir noktada sınırlandırmış olacaktır.¹¹⁸

Ulusal düzenlemelerin finansal sektör faaliyetlerini yeterli düzeyde kapsmasının yanı sıra uluslararası düzenlemelerle de uyumlu olması çok önemlidir. Örnek olarak Birinci ve İkinci Avrupa Birliği Bankacılık Direktifi'nde üye ülkelerde faaliyet gösteren kredi kurumlarının denetim konusunda bu ülkelerin yetkili denetim otoriteleri arasında istenilen bilginin birbirine aktarılması belirtilmiştir.

Son 20 yıl içerisinde denetim ve gözetim otoritesi haline gelen BIS, sürekli yayınladığı çalışmalar ile bankacılık sektörünün de içinde olduğu dünya finans piyasalarının kabul gören uluslararası düzenlemelerin mimarı konumuna gelmiştir. Bunun yanında gelişmiş ülkelerin ilgili otoriteleri tarafından yayımlanan bir çok çalışmalar uluslararası düzeyde kabul görmüş, belirleyici standart niteliği kazanmıştır.¹¹⁹

Finansal piyasaların sağlam bir şekilde çalışmasını amaçlayan uluslararası düzenlemelerin hem finansal kuruluşlara, hem de bu kuruluşlar üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahip otoritelere bakan yönleri bulunmaktadır. Bu çalışmalar genel anlamıyla finansal kuruluşların risk yönetim sistemlerinin (iç sistemlerinin) etkin biçimde çalışmasını sağlayacak standartları belirlerken, diğer taraftan ise sektörün sağlam bir şekilde çalışması için düzenleme, denetim ve gözetim alanında otoritelere yönelik prensipleri belirlemektedir.¹²⁰

Finansal piyasaların istikrarının korunması amacı ile yalnız finansal sektör ile yetinilmemiş, piyasa oyuncularının da piyasa disiplini ile ilişkili çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Düzenlemeler kapsamında piyasalara sunulan kurumsal bilgilerin doğru ve güvenilir olmasının yanı sıra toplumsal güvenin sağlanması amacıyla şirketlerin

¹¹⁸ Evren Bolgün, Barış Akçay, **a.g.e.**, s. 83.

¹¹⁹ Göksel Tiryaki, "Küresel bankacılık düzenlemelerinde yeni dönem", **Activie Dergisi**, Temmuz-Agustos 2009, s.1.

¹²⁰ BIS, **Basel II-nin Uygulanmasına İlişkin Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar 2004**, Çev.BDDK, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/1240basel_uygulama.pdf (06.05.2011)

muhasebe kayıtları ve bağımsız denetim şirketlerinin faaliyetlerine belli bir standart getirilmesi amaçlanmıştır.¹²¹

Küreselleşme sürecinde finansal sistemin istikrarının sağlanması için etkin uygulamaların kabul görmesi başlıca faktörlerdendir. Finansal küreselleşmenin daha da hız kazanacağı düşüncesinin hakim olduğu bir ortamda bankacılıkta da düzenleme ve denetimin artması ve uluslararası standartların daha geniş alanda kabul görüleceği, dolayısıyla reformların da genişleyeceği öngörülebilir. Bu kapsamda yapılacak reformların, ihtiyatlı risk üstlenmeyi, finansal sektör üzerinde düzenleme ve denetim yetkisine sahip otoriteleri güçlendirme, piyasa şeffaflığı ve ahlaki tehlikeyi önemli ölçüde sınırlandırılmış mevduat garantisi uygulamalarına yönelik olmasını gerektirir.¹²²

2.2.2. Uluslararası Düzenleyici Kuruluşlar

Düzenleme ve denetim olarak kullanması bir çok durumda bu iki fonksiyonun birbirinden ayrıştırılmasında zorluk yaratmaktadır. Gerçek olan şu ki, aralarında sıkı bir ilişki olmasının ve bir çok durumlarda aynı yetkili merci tarafından yürütülmesinin yanı sıra bu fonksiyonlar farklı uygulamaları gerektirir.

Bankacılık düzenleme otoritesi bankalarca uygulanması zorunlu olan ilgili kanun, yönetmelik ve yönergeleri hazırlamakla sorumludurlar. Bu anlamda ulusal yasalara uygun olarak bankacılık faaliyetinin istikrarlı bir biçimde sürdürülmesini ve bu faaliyetlerin etkin denetleme ve düzenleme koşullarını sağlayan yönetmelikleri yürürlüğe koyma yetkisine sahip olmaları da gerekmektedir.

Bankacılık denetimi ile yetkili merciler ise yürürlükte olan yasal düzenlemeler kapsamında bankacılık faaliyetinin denetim ve gözetiminden sorumlu kurumlardır. Bu

¹²¹ Müşfik Cantekiner, “Sarbanes – Oxley Act ve AB ile ülkemize etkileri”, **Activeline Dergisi**, Ocak 2003, s.1., www.makalem.com, (11.10.2011)

¹²² Active Academy Araştırma Merkezi, “Bankacılık Denetimindeki reformlar”, **Active Academy Dergisi**, 17 Ekim 2003, ss.1-2., www.makalem.com, (11.07.2011)

kapsamda sağlıklı denetim ve gözetim faaliyetlerinin olması için ister ulusal, isterse de uluslararası düzenlemelerin etkinliği sözkonusudur. Etkinliğin sağlanması amacıyla uluslararası düzenleyici kurumlar tarafından geniş kapsamlı çalışmalar yapılmakta ve ilgili kişi ve uzmanların görüşleri alınmaktadır. Çalışmalar sonucu ortaya çıkan taslak tüm ülkeler için bağlayıcılık taşıyorsa bile, genel olarak çoğunluk ülkeler tarafından bir standart haline getirilir. Bu türlü uluslararası düzenlemeleri hazırlayan bir kaç uluslararası düzenleyici otorite örneği verebiliriz.¹²³

Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Komitesi): 1974 yılı sonunda 13 ülkenin resimleri tarafından İsviçre'nin Basel kentinde bulunan uluslararası ödemeler sistemini düzenlemek amacıyla kurulmuş olan Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) nezdinde "Bankacılık Düzenleme ve Denetim uygulaması Komitesi" adında bir komite oluşturulmuştur. Komiteye üye ülkeler, hem kendi merkez bankaları hem de bankacılık denetiminde resmi sorumluluğu olan kurumlar tarafından temsil edilmektedir.

Genel olarak, BIS, uluslararası bankalar, yerel bankalar ve ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri ile çalışarak, onların da görüş ve önerileri doğrultusunda, bankacılık sektörü için ortak standartların belirlenmesi, test edilmesi ve uygulamaya koyulmasını amaçlamaktadır. Komite tarafından yayınlanan tasarılar kanun niteliği taşımamakla birlikte, bankacılık sektörü düzenlemeleri ile ilgili tasarı ve teklifler üreterek bunları tartışmaya açabilmektedir.¹²⁴

Basel Komitesinin düzenlemeleri tavsiye niteliği taşımaktadır, ancak düzenlemelerine uymayan ülkelerin bankacılık sistemleri, uluslararası platformda dışlanmakta, risk primleri de olumsuz yönde etkilenmektedir.

Temel olarak ulusal ve dolayısıyla uluslararası istikrarın güç kazanması amaçlanan Komite önerileri şu anda dünyanın 100'den fazla ülkesi tarafından uygulanmaktadır. Komite bankaların sermaye yapıları, likidite hesaplaması, piyasa disiplini gibi bankalara yönelik uygulamaların yanı sıra, yerel denetim otoritelerine,

¹²³ EU-Russia Cooperation Programme., ss.30-36

¹²⁴ BIS, <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>, (05.07.2011)

makroekonomik istikrarın sağlanması ve diğer alanları kapsayan çalışmalarla da gündeme gelmektedir.

Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu: Son olarak Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS) olarak isim değiştiren ve bağımsız karar alma hakkına sahip komite 2001 yılında özel sermaye ile kurulmuş olup baş ofisi Londrada yerleşmektedir. Kurula geniş ve renkli iş tecrübesine sahip 9 ülke temsilcisi dahildir.¹²⁵

UFRS Kurulunun başlıca amacı ilgili taraflarca gerekli görülen, herkesçe anlaşılır, şeffaflığı garanti altına alabilecek ve yüksek kaliteli bilgiye ulaşımı sağlayacak, uluslararası düzeyde kabul görecektir standartları belirlemektir. Bu standartların belirlenmesi sürecinde ulusal düzenleyici otoriteler, Basel Komitesi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Merkez Bankası ile sıkı işbirliğinde bulunmaktalar.

Uluslararası Menkul Kıymetler Komisyonları Örgütü: Örgüt kendinde üye ülkelerin sermaye piyasalarında düzenleyici kurumları birleştirir. Yüzden fazla üyesi bulunan örgüt sermaye piyasalarında menkul kıymet işlemlerine yönelik düzenlemelerin uluslararası standartlarını belirlemekle yükümlüdür. Üye ülkelerin yetkili kişileri tarafından oluşturulan komite ülke tecrübelerini bölüşmek ve yasal düzenlemelerin ihlaline karşı beraber mücadele verme çabası göstermektedir.¹²⁶

FATF (Mali Eylem Görev Gücü) Teşkilatı: Karapara aklama suçlarına yönelik mücadelede ilk çaba olarak 1989 yılında G-7 zirvesinin yapıldığı Paris'te oluşturulmuştur. Amacı karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadele politikalarının ulusal ve uluslararası düzeyde geliştirilmesi ve tanıtımı olan hükümetler arası bir kuruluştur. Teşkilat üye ülkelere finansal alanda karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadele kapsamında düzenleme çerçevesinin oluşturulmasında yardımcı olmakta, genel prensipler yayınlamaktadır.¹²⁷

¹²⁵ <http://www.ifrs.org/The+organisation/IASCF+and+IASB.htm>, 11.12.2011.

¹²⁶ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.34

¹²⁷ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1.00.html, 11.12.2011.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası: 180-den artık üyesi bulunan bu kurumlar para-kredi politikaları alanında uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi, döviz kurlarının istikrarının korunması ve döviz işlemleri ile ilgili standartların oluşturulması, ekonomik büyüme hızı ve işsizliğin azaltılması tedbirlerinin yanı sıra gerekli durumlarda geçici finansman desteğinin sağlanması amacıyla kurulmuştur. Bu kurumlar genel olarak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere mali destekle beraber teknik destek göstermekte, ekonomik politika yapımında yardım etmektedirler.¹²⁸ Aynı zamanda Uluslararası Para Fonu (UPF) ve Dünya Bankası tarafından Finansal Sektör Değerlendirme Programı bağlamında ülkelerin bankacılık denetim sistemleri ve deneyimlerin değerlendirilmesi yürütülmektedir.

Finansal İstikrar Komitesi (FSB): FSB ilk defa Nisan 1999 yılında bilgi paylaşımı ve uluslararası işbirliği kapsamında uluslararası finansal istikrarın sağlanacağı düşüncesi ile kurulmuştur. Kurul uluslararası düzeyde ulusal finansal otoriteler ve uluslararası standart belirleme kurumlarının çalışmalarını koordine etmek ve etkili bir düzenleyici, denetleyici ve diğer finans sektörü politikalarının uygulanmasını geliştirmek ve teşvik etmek amacı taşımaktadır.¹²⁹

Yerel düzenleyici otoriteler tarafından ister finansal sektörü etkilemek, isterse de uluslararası kuruluşların dikkatine binaen yukarıda belirtilen uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalar incelenmekte ve ulusal mevzuata entegre edilmektedir. Son küresel krizin yaşanması ile tartışmaların daha da artmasına rağmen dünya ülkeleri tarafından finansal sektöre yönelik düzenlemeler arasında en fazla ilgi çeken Basel Komitesi çalışmaları olmuştur.

¹²⁸ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.35

¹²⁹ Kern Alexander, Rahul DHumale, John Eatwell, **Global Governance of Financial Sytems: The International Regulation of systemic Risk**, Oxford Uni.Press, New Your, 2006, s.87.

2.2.3. Basel Komitesi Düzenlemeleri

Finansal piyasalarda arka arkaya yaşanan krizler gelişmiş ülkelerin bir araya gelerek bankacılık sektörünün düzenlenmesi alanında güçlü ve tek bir mekanizma oluşturmalarını zorunlu kıldı. Bu açıdan ilk kez G-10 ülkelerinin Merkez Bankaları yetkililerinin oluşturduğu çalışma grubu tarafından Basel I Sermaye Uzlaşısı hazırlanmış oldu.

2.2.3.1. Basel I

Finansal küreselleşmenin sonucu olarak bir finansal piyasada çıkan kriz, diğer piyasaları da kısa süre içerisinde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, uluslararası düzenleyici bir kurulun gözetiminde dünya çapında kabul gören bazı standartların geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımların uluslararası standartlar haline gelmesiyle birlikte yaşanmakta olan düzensizlik ve kontrolsüzlüğü bir noktada sınırlandırmış olacaktır. Son 20 yılda BIS, sürekli yayınladığı çalışmalar ile bankacılık sektörünün uluslararası denetim ve gözetim otoritesi haline gelemiştir.

Merkez Bankaları ve uluslararası finansal kuruluşların ortak faaliyet alanlarındaki esasları belirleyen BIS bünyesinde, 1988 yılında Basel Komitesi tarafından "Basel Accord" olarak tanımlanan kararlar bankaların sermaye yeterliliği konusunda bir uluslararası uzlaşma sağlanmış oldu. 1992 yılında yürürlüğe giren bu karar, bankaların sermayelerine tanım getirmiş, aktiflerini risk derecelerine göre dört gruba ayırmış ve sermayenin risk ağırlıklı aktiflere oranının en az %8 olması şartını koymuştur.¹³⁰

Sermayenin risk ağırlıklı aktiflere göre ayarlanması Basel I-in ortaya çıkışından 3 sene önce İspanyada uygulanmaya başlanmıştı. Basel I'in ortaya çıkışı ise bankacılık denetim ve gözetimi alanında bir lokomotif rolünü oynadı.

¹³⁰ BIS, **Basel Capital Accord-1988**, http://www.bis.org/basel_committee/basel_capital_accord.pdf, (11.10.2011)

Komite bankaların krizlere ve finansal şoklara karşı dayanıklılığını arttırmak ve finansal istikrarı sağlamak amacı ile bankaların uymaları gereken temel kriterleri belirlemiştir. Bu düzenleme ile bankaların kullandıkları kredilerin riskleri ile sermayeleri arasında denge kurmaları planlanmıştır. Basel I uzlaşısında tanımlanmış olan risk ölçütleri, sadece kredi riskinin ele alınmış olmasından dolayı yetersiz olarak görülmesinin yanında varlıklar arasında hassas bir risk ayırımının yapılmamış olması da eleştirilere neden olmuştur.

Sermaye yeterliliği oranı ilk Basel uzlaşısının temel yapıtaşını oluşturmaktadır. Bu oran sermayenin risk ağırlıklı aktiflere bölünmesi sonucu oluşmakta ve %8`den büyük olması beklenmektedir.¹³¹ Basel Komitesi beş risk ağırlığı belirlemiş ve bankanın tüm aktiflerini bu sınıflandırmaya tabi tutarak “Sermaye / Risk Ağırlıklı Aktifler” şeklinde ifade edilebilecek rasyoyu 1992 yılında ortaya koymuştur. 1996 yılında rasyoya piyasa riski de eklenmiş ve rasyo, “Sermaye / (Risk Ağırlıklı Varlıklar + Piyasa Riski)” haline gelmiştir.

Uluslararası alanda faaliyet gösteren bankaların tecrübeleri ve uygulamaları da göz önüne alınarak “Sermaye / Risk Ağırlıklı Aktifler Oranı”na %8 olarak belirlenen bir alt sınır getirmiştir. Başlangıçta sadece uluslararası bankalar tarafından mali yapılarının gücünü gösteren bir araç olarak kullanılan bu oran zamanla bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi konusunda bir çok ülkede uygulanan önemli bir standart haline gelmiştir.¹³²

Sermaye yeterliliğine ilişkin bu standartlar yürürlüğe girdiği zaman içerisinde bankaların sermaye rasyolarında olumlu gelişmelere sebep olmakla birlikte, bankalar mevcut düzenlemelere uyacak bazı çözümler de bulmuşlardır. Buna bankaların kredilerini menkul kıymetleştirmeleri veya bir yıldan daha kısa vadeli kredi açmak

¹³¹ Arnould de Servigny, **Oliver Renault, Measuring and Managing Credit Risk**, Mc Graw Hall,2004,s392.

¹³² TCMB,Finansal İstikrar Raporu,2007. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/bolumII-5.pdf>. (20.11.2010)

yoluyla daha düşük risk ağırlığına giren varlıklar oluşturmaları örnek olarak gösterilebilir.¹³³

Basel Komitesi'nin 1988 tarihli ilk sermaye yeterliliği düzenlemesi banka sermayesinin toplam miktarı üzerine odaklanmış, dolayısıyla bankaların iflas riskini ve mevduat sahipleri için oluşabilecek maliyeti en aza indirmeyi amaçlayan bir düzenlemedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren bankalar için uygun sermayenin belirlenmesine yönelik tek bir yöntem göstermekte olan 1988 düzenlemesinde 1996 yılında yapılan bir değişiklikle bankalara piyasa risklerini kendi yöntemleri ile ölçebilmeleri için kendi sistemlerini kullanabilmeleri olanağı sağlanmıştır.

Basel I Uzlaşısı zorunlu çerçeve olmayıp uluslararası piyasalarda faaliyet gösteren bankalar için önerilmiş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım kapsamında bankalara belirli standartlara uygun şekilde aktiflerinin risklerini ağırlıklandırmak ve buna karşılık gelen asgari sermaye yükümlülüğünü saptamak için yöntemler önermekteydi. 1988 Basel Uzlaşısı, ilk amaçladığı banka çevresinin ötesinde kabul görmüş ve genelde bankaların sermaye yeterlilik oranlarını arttırma yönünde olumlu katkı sağlamıştır. Zamanla ortaya çıkan gelişmeler bu yaklaşımın bazı açılardan yetersiz kaldığı görüşünün doğmasına neden olmuştur. Bu kapsamda ileri sürülen eleştiriler iki başlık altında özetlenebilir.¹³⁴

- Banka aktiflerinin riski değerlendirilirken kredi riskindeki farklılıklar göz önüne alınmamıştır. Bunun sonucu olarak bankalar risk temelli sermaye oranlarını tutturabilmek için mali araç değişikliği yaparak "arbitraj" yoluna gidebilmişlerdir.

- Uzlaşıda kullanılan sermaye kavramı, bir bankanın konjoktürel kayıplarını karşılama kapasitesini yeterince dikkate almamaktadır. Örneğin, kredi karşılıkları konjonktürün iyi olduğu dönemlerde karşılaşılan riskin gerektirdiğinin üstüne çıkmakta, tersine gelişmeler olduğunda da yetersiz kalmaktadır.

¹³³ 23 Active Araştırma, Risk Kontrolü ve Yönetimi Alanında Uluslararası Standartlar, Active Bankacılık Dergisi, Ekim-Kasım 2000, s. 19.

¹³⁴ TBB Araştırma Grubu, Sermaye Yeterliliği Konusunda BIS Tarafından Getirilen Yeni Öneriler ve Değerlendirilmesi, Kasım 2002. <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/BIS.doc>, (17.11.2010)

Minimum sermaye standartlarını sağlamak için geliştirilmiş Basel I Uzlaşısının birçok eksiklikleri olduğu ortaya çıkmıştır. Eksiklikleri bu şekilde sıralayabiliriz:¹³⁵

- Risk ölçümünde karşı taraf riski değerlendirilmeksizin tüm şirketlerin aynı risk grubunda ele alınmaktadır. Bu da toplam risk düzeyini doğru olarak yansıtmamaktadır,

- Uzlaşıda sermaye yeterliliği oranını %8'e getirecek hiç bir teşvik bulunmamaktadır,

- Reel ve defter değeri arasındaki farklılıklar artmıştır,

- Sermaye yeterliliği oranı karşı taraf riski düzeyleri hakkında yeterli bilgi verici değildir,

- Konsantrasyon riski dikkate alınmamakta, riski dağıtmanın etkisi önemli faktörler arasında yer almamaktadır.

Gösterilen bu ve diğer eleştirilere rağmen ve uygulamada görülen eksiklik ve farklılar da göz önünde bulundurularak 1988 Basel Uzlaşısı yayımlanmıştır. Uzlaşım ülkelerin, bankaların ve şirketlerin risk ağırlıklarını değerlendirmede belli yöntemler önermiştir. Ancak finans piyasaları bu yöntemlerin eksikliklerinin olduğu bankalar, ülkeler ve şirketler arasında yanlış değerlendirme ve haksız rekabete sebep olacağı hakkında pek çok eleştiride bulunmuşlardır.¹³⁶

Başlıca olarak uzlaşım kapsamında risklerin ölçülmesi konusu yeteri kadar hassas değildir. Diğer yandan, uygulamadaki düzenleme, finansal kurumları arbitraj ve çeşitli finansal spekülasyon yapmaları konusunda fazlaca sınırlamamaktadır. Ayrıca, Basel I kredi ve piyasa riski dışındaki diğer riskler için herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

Yukarıda belirtilenler kapsamında sermaye yeterliliği hesaplanmasına esas teşkil eden risk ölçütlerinin yeterli olmaması, sadece kredi riskinin tanımlanması, elde tutulan

¹³⁵ Servigny and Renault, a.g.e., s.394.

¹³⁶ Ahmet Burak Varlık, "Basel İlkeleri Işığında Bankacılıkta Risk Yönetimi ve Türkiye Uygulaması", Marmara Ün. BSE, İstanbul 2010, Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.22

varlıklar ve finansal kurumlar arasında hassas bir risk ayrımı yapmaması bankacılık başlıca eksikliklerden hesap edilmektedir. Bunaların yanısıra portföy kalemi içindeki risklerin netleştirilmesini hesaba katmaması ve elde tutulan varlıkların piyasa değerleri yerine muhasebe değerlerini esas alması, Basel I Uzlaşısının diğer önemli eksiklikleri olarak sıralanabilir.¹³⁷

2.2.3.2. Basel II

Uygulanan sermaye yeterliliği uzlaşısının (Basel I'in) eksikliklerini gidermek ve bankaların risk ölçümlerinin daha sağlıklı olmasını sağlamak amacıyla Basel Komitesi 1999 yılında yeni sermaye standardı belirlenmesini sağlamak amacıyla formal bir tartışma ortamı yaratmış ve bunu internet üzerinden kullanıcılarına sunmuştur. Bu taslak gelen öneri ve teklifler doğrultusunda ilerleyen birkaç önemli revizyona tabi tutulmuştur. Üç Yapısal Blok'tan oluşan Basel II standartları 26 Haziran 2004 tarihinde internet üzerinden yayınlanmıştır.¹³⁸

I. Yapısal Blok, nicel (sayısal) değerlendirme yapılmasına ve riske daha duyarlı asgari sermaye şartlarının ortaya konulmasına ilişkindir.

II. Yapısal Blok, niteleyici değerlendirmenin yer aldığı “güçlendirilmiş” denetim otoritesinin incelemesi sürecidir.

III. Yapısal Blok, kamuya artan oranda açıklama yapma yoluyla piyasa disiplininin sağlanmasına ilişkin bölümdür.

BCBS (Basel Bankacılık Denetim Komitesi) geliştirilmiş bir sermaye yeterlilik çerçevesi olan Basel-II'ye geçiş amacına “risk yönetimine daha fazla önem vermek ve bankaların risk değerlendirme kapasitelerinde devam eden gelişmeleri

¹³⁷ Mustafa Özcan, Basel II Uzlaşısı, 2004, http://www.spk.gov.tr/yayinlar/arastirmaraporlari/2004/Mustafaozcan_4.pdf, (01.12.2010)

¹³⁸ James Barth ve diğerleri., a.g.e., s.69.

cesaretlendirmek” olarak belirtmektedir. Dolayısıyla Komite özellikle uluslararası faaliyet gösteren bankaların BaselII’de öngörülenden daha karmaşık risk değerlendirme kapasiteleri olduğu gerçeğinden hareketle, ileri düzey yöntemlerde yaşanan gelişmelerin önünü açmak ve cesaretlendirmek arzusundadır.

I. Yapısal Blok

Birinci yapısal blok bankanın risklere karşı elinde bulundurması gereken asgari sermaye tutarına ilişkin bölümdür. Basel-I’deki %8’lik oranın korunduğu bu bölümde, kredi riskinin ölçümüne ilişkin yeni yöntemler önerilmiş ve Basel-I’de açıkça kapsanmayan “operasyonel risk” bölümü yer almıştır.

Basel II standartlarına göre hesaplanması gereken Sermaye Yeterlilik Rasyosu (SYR) aşağıdaki gibidir:¹³⁹

$$\text{Sermaye Yeterlilik Rasyosu (SYR)} = \frac{\text{Özkaynakalar}}{\text{KR} + \text{PR} + \text{OR}}$$

Formulde;

KR : Kredi Riski

PR : Piyasa Riski

OR : Operasyonel Risk

anlamına gelmektedir.

- **Kredi Riski:** Bankaların kısa ve orta vadede verdikleri kredilerin ya hiç ödenmemesi yada zamanında ödenememesi sonucunda bankanın uğrayacağı zararı ifade eder.

¹³⁹ Kern Alexander ve diğerleri, a.g.e., ss.50-54.

- **Piyasa Riski:** Finansal piyasaların faiz oranları, döviz kurları, menkul kıymet ve emtia fiyatlarında meydana gelen değişimler sonucunda bankanın zarar etme veya sermaye kaybetme riski olarak tanımlanmaktadır.

- **Operasyonel Risk:** Bir bankanın işlemeyen yada uygun olmayan iç süreçler, insanlar ve sistemler yada dış etkenler nedeniyle ortaya çıkabilecek zarara uğrama riskine denir.

Bu yapısal blokta yer alan piyasa riskinin hesaplanmasında Basel-I'e göre önemli bir değişiklik olmamıştır. Yani;

- Standart Yaklaşım ve
- Riske maruz değer yaklaşımı korunmuştur.

Bu yapısal Blokta Kredi riskinin hesaplanması için basit, orta, gelişmiş düzeyde olmak üzere farklı yaklaşımlar seçenek olarak sunulmaktadır. Bunlar;¹⁴⁰

- Standart yaklaşım,
- Basitleştirilmiş Standart Yaklaşım,
- İleri Düzey içsel Derecelendirme yaklaşımı'dır.

Basel-II ile yeni eklenen "Operasyonel Risk Hesaplaması" ise;

- Temel Gösterge Yaklaşımı,
- Standart Yaklaşım,
- Alternatif Standart Yaklaşım veya
- İleri Ölçüm Yaklaşımları ile yapılabilecektir.

¹⁴⁰Jöel Bassis, a.g.e., s.43.

II. Yapısal Blok

II.Yapısal Blok, bankaların risk yönetimi yaklaşımının denetim otoritesi tarafından incelenme sürecidir. Bu blokta bankaya ve denetçi otoriteye özel görevler yüklenmektedir. Basel Komitesi I.Yapısal Blok ile II.Yapısal Blok'un uyum içinde olması için dört ana ilke belirlemiştir. Bu ilkeler;¹⁴¹

- Resmi otoritenin, asgari sermaye yeterliliği rasyosunun tutturulmasının yanı sıra gerekli olduğunu düşündüğü durumlarda bankalarda asgari oranın da üzerinde sermaye tutulmasını talep edebileceği hususu üçüncü ilke olarak belirlenmiştir.

- Bankalar risk profillerine ve stratejilerine uygun sermaye yeterliliklerini değerlendirebilecekleri bir sürece sahip olmalıdırlar. Bu süreç dahilinde banka yönetim kurulu ve yöneticileri tarafından yapılan bir gözden geçirme süreci olmalıdır.

- Denetleyici otoritenin, bankaların içsel sermaye yeterlilik değerlendirmeleri ve stratejilerinin yanında sermaye rasyolarına olan uyumlarının gözden geçirilmesi suretiyle bir değerlendirme yapmasıdır.

- Son ilke ise, banka sermayesinin belirlenen asgari yükümlülüğün altına düşmemesi için bankanın kendi risk karakteristiğine uygun tedbirlerin resmi otorite tarafından önceden alınmasının sağlanmasına ilişkindir.

III.Yapısal Blok

III. Yapısal Bloкта ana hedef piyasa disiplinin sağlanmasıdır. Bankaların sahip oldukları sermaye yeterliliği ve risk değerlendirme yöntemleri dahil olmak üzere önem arz eden konularda kamuya açıklama yapma gerekliliğini ortaya koyan üçüncü blokta,

¹⁴¹ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.86-87.

bankalar arasında karşılaştırma yapılabilmesi ve bu yolla şeffaflığın sağlanması hedeflenmektedir.¹⁴²

Denetim otoritesi temel olarak iki farklı veri kaynağına sahiptir. Otorite, yerinde denetim veya uzaktan izleme aracılığıyla toplanan verilere dayanarak bankanın standart yaklaşımlarını kontrol etmektedir.

Bunun yanı sıra denetim otoritesi, bankanın içsel derecelendirme yöntemlerini kullanmak istemesi halinde, ilgili bankanın kapasitesini değerlendirecek, içsel derecelendirme ve gelişmiş model yaklaşımlarına uygun olup olmadığına karar vermektedir.

Öte yandan, düzenleyici otorite bankalara ve müşterilere dış derecelendirme notu veren kuruluşlara kuruluş ve faaliyet izni vermektedir.

2.2.3.3. Basel III

Son yıllarda yaşanan küresel finansal kriz bankacılık gözetiminin ekonomik alanda olan önemini bir daha ortaya koydu. Şöyle ki, küresel kriz zamanı gelişmiş ülkelerin bankacılık sektöründe yaşanan çatlama uygulamada olan düzenlemelerin yeterli olmadığını ve yeniden revizyon gerektiği ortaya çıkarmıştı.

Basel Bankacılık Denetim Komitesinin alt çalışma gruplarında uzun süredir üzerinde tartışılarak geliştirilen değişiklik önerileri 12 Eylül 2010 tarihli Merkez Bankası Başkanları ve Denetim Otoritesi Başkanları toplantısında da kabul edilmiş ve nihai uygulama kararları açıklanmıştır.

12 Eylül 2010 tarihi itibarıyla kamuoyuna açıklanan kurallar etkileri itibarıyla ciddi finansal sonuçlara yol açsa da sermaye yeterliliği hesaplama felsefesinde önemli değişimler meydana getirmemektedir. Yeni kurallar setinde, mevcut özkaynak ve

¹⁴² Joel Bassis, a.g.e., s.50.

sermaye yeterliliği hesaplamasında önem arz eden sermayenin niteliğinin ve niceliğinin artırılmasına ilişkin standartlar ile dönemselliğe bağlı olarak kullanılacak ilave sermaye tamponu oluşturulması gibi başlıklar mevcuttur. Bahsi geçen konuya ilave olarak daha önce Basel II uygulamalarının en büyük eksikliği olarak görülen likidite yeterlilik ve riske dayalı olmayan kaldıraç oranları gibi hususlarda yeni düzenlemeler ihdas edilmiştir.

Uluslararası düzeyde en büyük finansal krizlerden birisi olan son dönem gelişmeleri beraberinde, dışarıdan bakıldığında son derece detaylı ve karmaşık gözükten uluslararası düzenlemelerin yetersizliği tartışmalarını gündeme getirmiştir. Krizin ortaya çıkardığı eksiklikleri gidermek amacıyla kısa zamanda Basel III olarak adlandırılan düzenleme değişiklikleri gündeme gelmiştir. Basel III Uzlaşısının değişiklikleriyle ulaşılmak istenen hedefler şu şekilde özetlenebilir;¹⁴³

- Finansal ve ekonomik şoklara karşı bankacılık sisteminin dayanıklılığının artırılması,
- Risk yönetimi ve kurumsal yönetim uygulamalarının geliştirilmesi,
- ***Bankaların şeffaflığının ve kamuya bilgi paylaşımının özelliklerinin artırılması,***
- ***Mikro düzeyde gerçekleştirilen düzenlemelerle bireysel olarak bankaların dayanıklılığının güçlendirilmesi,***
- ***Makro düzeyde yapılan düzenlemelerle finansal sistemin şoklara karşı direncinin artırılması.***

Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için;

- Basel II kapsamında kullanılan asgari sermayenin nicelik olarak artırılması, niteliğinde değişiklikler yapılması ve mevcut uygulamaya ek olarak riske dayalı olmayan bir asgari sermaye gerekliliği standardının getirilmesi,

¹⁴³ BDDK, Sorularla Basel III, Aralık 2010, s. 1, www.bddk.org.tr/.../Basel/8742sorularla_basel_iii_29_11_2010_.pdf, (15.08.2011)

- Konjoktürel dalgalanmaları dikkate alacak, tutulması gereken sermaye ihtiyacının ekonominin çevrim dönemlerine göre değiştirilebilmesi,
- Asgari likidite oranlarına yönelik düzenlemeler yapılması,
- Banka aktiflerinde alım-satım hesaplarına ilişkin sermaye yeterliliği hesaplamalarında değişiklik yapılması,
- Ödeyememe riskinin hesaplanmasına ilişkin değişiklik yapılması yönünde çalışmalar yapılmıştır.

Bahsi geçen çalışmalar kısaca Basel III olarak isimlendirilmektedir. Yapılacak değişiklikler önemli finansal sonuçlara yol açsa da sermaye yeterliliği rasyosunun hesaplama felsefesinde önemli sapmalar yaşanmamaktadır. Başka bir ifadeyle; Basel III, Basel II gibi sermaye gereksinimi hesaplama yöntemini tümünden değiştirmemiş, ancak Basel II'nin özellikle son finansal krizdeki gözlemlenen eksikliklerini tamamlayan bir ek düzenlemeler seti niteliğindedir.

BIS tarafından gerçekleştirilen değişikliklerin “Basel III” başlığı altında yayımlanması kamuoyunda Basel II'nin tamamen yürürlükten kalktığı izlenimine yol açmıştır. Yalnız bu algılamının yanlış olduğu üzerinde durulması gereken bir noktadır. Yukarıdaki hususlara ilave olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta da Basel III'ün yeni finansal düzenlemelerin önemli bir parçası olsa da tek parçası olmadığıdır. Bu konudaki koordinasyon Finansal İstikrar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Basel III'e konu olan değişikliklerle amaçlanan hususlar aşağıda biraz daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır:¹⁴⁴

Daha Nitelikli Sermaye: Gerçekleştirilen düzenlemelerle ana sermaye ya da çekirdek sermaye (common equity) bünyesinde en kaliteli sermaye kalemlerinin kalması sağlanmış, diğer bazı sermaye kalemleri ise ana sermaye hesaplamasında indirim kalemi olarak dikkate alınmıştır.

¹⁴⁴ ¹⁴⁴ BDDK, Sorularla Basel III, Aralık 2010, ss. 5-8, www.bddk.org.tr/.../Basel/8742sorularla_basel_iii_29_11_2010_.pdf, (15.08.2011)

Niceliği Artırılmış Sermaye: Çekirdek Sermaye Oranı, Tier 1 oranı ve Toplam Yasal Sermaye oranı artırılmıştır. Bu kapsamda çekirdek sermaye oranı %7'ye; Tier 1 %8,5'e kademeli olarak yükseltilecektir. Ancak birinci kuşak sermaye oranının %8,5'lik seviyesi bir asgari seviye olmaktan ziyade bazı konularda bankaların rahat hareket etmeleri (örneğin kar dağıtımında bankaların serbest hareket edebilmesi) için gerekli düzey olarak tespit edilmiştir.

Sermaye Tamponu Oluşturulması: Ekonomik çevrimlerin pozisyonuna göre tutulması gereken sermaye düzeyi %0-%2,5 arasında ilaveye tabi tutulabilecektir.

Riske Dayalı Olmayan Kaldıraç Oranı: Belirli dönüşüm oranlarıyla dikkate alınmış bilanço dışı kalemler ve aktifler toplamı ile ana sermaye arasında riske dayalı olmayan bir asgari oranın tesis edilmesi önerilmiştir. Öngörülen kaldıraç oranı %3 olup, kademeli bir geçiş hedeflenmektedir.

Likidite Düzenlemeleri: Asgari seviyeleri %100 olacak şekilde Likidite Karşılama Oranı ve Net İstikrarlı Fonlama Oranı düzenlemelere dâhil edilmesi planlanmaktadır. 2018'e kadar süren geniş bir uyum süreci hedeflenmektedir.

Karşı Taraf Kredi Riskinin ve Alım Satım Hesaplarına ilişkin sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında hali hazırda devam eden değişiklik çalışmaları bulunmaktadır. Ancak Basel III olarak tabir edilen yeni düzenleme taslaklarının odak noktasını daha ziyade yasal sermayeye ilişkin çalışmalar oluşturmaktadır.

Son olarak ifade etmek gerekiyor ki, esasında Basel III olarak lanse edilen yeni dönem düzenlemeleri yasal özkaynak hesaplamasına, finansal kaldıraca, likiditeye ve diğer konulara ilişkin düzenlemeler olmak üzere başlıklara ayrılabilir. Bunun yanı sıra;

Çekirdek Sermaye (Common Equity) / Risk Ağırlıklı Varlıklar (Risk Weighted Assets)

oranı artırılmış; sermaye koruma tamponu (Capital Conservation Buffer) ve döngüsel sermaye (Countercyclical Capital) isimli oranlar ihdas edilmiştir. Söz konusu değişiklikler Basel II'nin temel felsefesinden ciddi sapmalar göstermeyen ve yükümlülükleri daha da sıkılaştıran bir özellik göstermektedir. Adı geçen düzenlemelere

tam uyumun sağlanmasının 2013-2019 yılları arasındaki dönemde gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE RİSK ODAKLI KAMU DENETİMİ VE DENETİM-GÖZETİM YÖNTEMLERİ

3.1. Seçilmiş Kamu Denetim Otoriteleri: Yapı, Yetki ve Sorumlulukları

3.1.1. Denetim Otoritelerinin Farklı Olmalarının Nedenleri

Dünyanın farklı ülkelerinde bulunan bankacılık sektörünü düzenleme ve denetleme otoriteleri değişik yapı, yetki ve sorumluluklara sahip olabilmekteler. Bu değişikliklerin de farklı nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında bankacılık sektörünün finansal küreselleşme sürecinde giderek daha karmaşık duruma gelmesi ve bu açıdan düzenleme ve denetleme işleminin daha da koordine olunması ihtiyacı gelmektedir.¹⁴⁵

Ülkelerin sahip oldukları farklı ekonomik ve hukuki yapı, sosyal kültür ve diğer nedenlerle finansal aracılık fonksiyonu açısından bankacılık sektörünün etki alanı değişmektedir. Bankacılık sektörünün son yıllarda sigortacılık sektörü, finansal piyasalar ve dahası real sektörle sıkı ilişkili bir duruma gelmesi ülke ekonomisindeki etki alanını genişletmiş, olası bir banka krizinin tüm ekonomiyi sarsacak duruma gelinmiştir. Böyle bir sonucun yaşanmaması, devleti finansal piyasalarda düzenleme ve denetim fonksiyonunu güçlendirmeye yönelik koordinasyon çalışmalarını arttırmaya zorlamıştır.

Devletin kordinasyon çalışmaları bir çok ülkelerde farklı finansal alanlar üzerinde denetim fonksiyonunu tek bir çatı altında birleşmesine neden olmuştur. Bazı durumlarda bankacılık sektöründe düzenleme ve denetleme işlemi merkez bankası çatısı

¹⁴⁵ James R. Barth, Gerard Caprio, Ross Levine, **Rethinking Bank Regulation**, Cambridge University Press, New York 2006, ss.83-84.

altında yürütülürken, diğer ülkelerde merkez bankasından bağımsız kurumlar tarafından yürütülmektedir.¹⁴⁶

Bunların dışında denetimin “çift zirve” modelinin kullanıldığı ülkeler de bulunmaktadır. Bu model finansal sektörün denetiminin iki (veya daha fazla) ayrı fonksiyonunun ayrı ayrı kurumlar tarafından gerçekleştirildiği bir mekanizmaya dayanmaktadır. Örneğin, finansal sektörün mali aracılık fonksiyonunun sağlam ve güvenli biçimde (prudensiel, prudential) çalışması bir gözetim kurumu, bankaların mali performansının güçlü olması ve şeffaflığı (transparence) ise başka bir kurum tarafından denetlenmektedir. Bu şekilde düzenleme ve denetleme yapısına sahip ülkelere Hollanda ve İtalyanı örnek verebiliriz.¹⁴⁷

3.1.2. ABD Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

ABD'de Bankacılık sektörünü oluşturan bankalar dört farklı federal kurum tarafından denetlenmektedir: OCC (The Office of the Comptroller of the Currency), Federal Reserve Bank (FED), Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ve State Banking Authorities (Eyalet Bankacılık Otoriteleri). OCC ulusal bankaları (national banks) denetlerken, FED ve Eyalet Bankacılık Otoriteleri, Federal Reserve Sistemi'ne dahil olan eyalet lisansı verilen bankaları denetlemektedir. FED ayrıca, banka sahibi holdingleri (bank holding companies) tek başına denetleme yetkisine sahiptir. FDIC, mevduat sigorta sistemine dahil olan, ancak Federal Reserve Sistemi'ne dahil olmayan bankaları denetlemektedir. Eyalet Bankacılık Otoriteleri ise mevduat sigortası sistemine sahip olmayan eyalet bankalarının denetlenmesinden tek başına sorumludur.¹⁴⁸

¹⁴⁶ James Barth, **a.g.e.**, s.84.

¹⁴⁷ EU-Russia Cooperation Programme, s.22.

¹⁴⁸ Mehmet Tahir Özsoy, “Risk odaklı denetim, ABD uygulaması ve Türkiye açısından değerlendirilmesi”, *Active Dergisi*, Mart-Nisan 2004, s.4.

3.1.2.1. Para Birimi Denetimi Otoritesi (The Office Of The Comptroller Of Currency (OCC))

1863 yılında kurulan The Office of the Comptroller of the Currency faaliyetini ABD Hazine Bölümü'nün altında sürdürmektedir. OCC temel olarak, ulusal bankaların denetimini gerçekleştirmektedir. OCC'nin örgütlenme yapısına bakıldığında, yerinde ve uzaktan denetimin bankaların ölçeklerine göre farklılaştığı görülmektedir.

Risk odaklı denetim yaklaşımını benimsemiş olan OCC genel olarak bankaların üstlendikleri risk düzeylerini sıkı kontrol altında tutmaktadır. OCC'nin organizasyon yapısında yer alan Ulusal Risk Komitesi, bankacılık sektöründe ortaya çıkan risk türlerinin tanımlanması, izlenmesi ve bu riskler için uygun gözetim tekniklerinin tavsiye edilmesi konularında uzmanlaşmıştır. Gözetim işlevinin gerçekleştirilmesi kapsamında özel erken uyarı sistemi hazırlanmıştır.¹⁴⁹

Canary adı verilen sistem erken uyarı işlevi görerek, likidite riski, piyasa riski, kredi riski ve diğer riskler yönünden sorunlu bankaların tespit edilmesini sağlamaktadır. Canary ile ister sector genelinde, isterse de bireysel olarak riskliliği artan bankaların sorunları derinleşmeden, erken müdahale edilmesi amaçlanmaktadır. OCC bankacılık denetiminde, her bir bankaya özel risklerin tespit edilmesi hedeflenmektedir. İkinci olarak ise belirlenen bu riskler, yerinde denetim süreçleri ile ayrıntılı olarak incelenmektedir. Ayrıca her üç ayda bir, banka üst düzey yönetimi ile düzenli görüşmeler yapılması denetimin esaslarından birini teşkil etmektedir.¹⁵⁰

3.1.2.2. Federal Reserve Bankası (Federal Reserve Bank (FED))

Federal Reserve Bank'ın denetimi ve gözetimi altındaki bankalar, federal reserve sistemine üye bankalar, ulusal bankaların yurt dışı şubeleri ile yabancı bankaların

¹⁴⁹ Selami Er, **a.g.e.**, s.113.

¹⁵⁰ Ali Kemal Cenk, "Seçilmiş ülkeler paralelinde bankacılıkta yerinde denetim uygulamaları", **Active Dergisi**, Temmuz –Ağustos 2005, s.2.

ABD'deki şubeleridir. FED bankacılık denetimini, ABD'nin farklı eyaletlerindeki 12 bölge merkez bankası aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bölge merkez bankaları, kendi bölgelerindeki bankaların yerinde denetimini yürütmektedir. Birleşme ve devralma gibi operasyonel izinler de bu bankalar tarafından verilmektedir.¹⁵¹

Yeni bankacılık risklerin tanımlanması ve ölçülmesi görevini de kısmen bölge merkez bankaları üstlenmiştir. Bu nedenle FED'in yerinde denetim süreçleri, hacim ve varlık büyüklüğü açısından en büyük bölge bankası olan Federal Reserve Bank of New York (FRBNY) örneğinden hareketle ele alınmıştır.¹⁵²

Organizasyon yapısına bakıldığında, FRBNY'nin temel olarak iki ana birimden oluştuğu görülmektedir. Bunlar, bankalar ile iletişimde sorumlu birim ile risk yönetimi ve denetimi birimidir. FRBNY'nin misyonu, büyük ölçekli bankaların etkili bir şekilde denetlenmesi, finans sektöründe yaşanan hızlı değişimler sonucunda ortaya çıkan yeni risklerin kontrol edilmesi ile mevzuat yükünün hafifletilmesi olarak belirlenmiştir. FRBNY, finans kurumlarında ve sermaye piyasalarında ortaya çıkan sistemik risklerin kontrol edilmesini amaçlamaktadır.

FED'in incelemelerinde kredi riski, piyasa riski, likidite riski, yasal risk, operasyonel risk ve itibar riski tümüyle ele alınmaktadır. OCC'den sonar risk odaklı denetimi benimseyen FED, bunun için ilk koşul olarak piyasa disiplini belirlemiştir. Piyasa disiplini, halka açık şirketlerin kamuya açıkladığı bilgiler ile mali tablolarının, kamusal otorite haricinde piyasa denetimi (oto kontrol) eli ile kontrol edilmesidir.

FED, risk odaklı denetimin uygulanabilmesi için gerekli olan ilk şartın, denetlenen kurumun yasalara riayet etmesi olduğuna inanmaktadır. İkinci şart, yeterli, doğru ve tam bilginin zamanında sağlanmasıdır. Bu bilgi bankaların risk yönetimi için gerekli olduğu kadar, yerinde denetimin sağlıklı olarak yürütülebilmesi için de zorunludur.

Ayrıca denetçilere operasyonel anlamda bağımsızlık sağlayacak bir denetim

¹⁵¹ Mehmet Tahir Özsoy, a.g.e., s.4.

¹⁵² Ali Kemal Cenk, a.g.e., s.8.

otoritesinin varlığı şarttır. Denetçiler risk yönetim araçlarını yorumlayabilecek bilgi birikimine de sahip olmalıdırlar. Son olarak, banka üst düzey yöneticilerinin risk/getiri tercihlerinin sorumluluğunu, diğer bir ifade ile başarısızlıkların sonuçlarını üstlendiği bir sistem kurulmalıdır.¹⁵³

3.1.3. AB Üye Ülkelerinin Bankacılık Sektöründe Kamu Denetim Otoritelerinin Yapısı

AB`ye üye ülkeler arasında bankacılık sektöründe denetim-gözetim fonksiyonunu gerçekleştiren farklı denetim otoritesi modelleri bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan biri denetim gözetim görevinin merkez bankasınca veya bu alanda bağımsız otorite olacak tek bir devlet kurumu tarafından yürütülmesi öngörülüyor iken, başka bir model ise her iki kurum arasında görev dağılımının yapılmasını öngörmektedir. Bu durum denetim otoriteleri modelleri arasında teorik olarak optimal yapının olmadığını ortaya koymaktadır. Buna rağmen her bir ülke, kendi sahip olduğu politik, ekonomik ve finansal koşullarını değerlendirmeli ve görevini etkin biçimde gerçekleştirebilecek denetim otoritesi modelini seçmesi gerekiyor.¹⁵⁴

Tablo 1. de AB üyesi ülkelerin finansal sektöründe denetim gözetim uygulamalarının görev bölgesi dağılımı verilmiştir. Bu tabloda finansal sektör bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymetler sektörüne bölünmüş ve bu sektörler üzerinde yetkili denetim otoriteleri belirtilmiştir. Ayrıca, finansal sektörün denetiminde merkez bankasının görev alıp almaması da gösterilmiştir. Bunun yanı sıra AB ülkelerini kapsayan tek denetim-gözetim kurumunun yapılandırılması da gündemdedir.

¹⁵³ Ali Kemal Cenk, a.g.e., ss.7-9.

¹⁵⁴ EU-Russia Cooperation Programme, a.g.s., ss.24.

Tablo 1.AB Ülkelerinde Bankacılık Sektöründe Denetimin Organizasyonel Yapısı

	Bankacılık sektörü	Sigortacılık sektörü	Sermaye piyasaları	MB-nın rolü
Austurya	FHO	FHO	FHO	Evet
Belçika	BSO,MKSO	SSO	BSO,MKSO	Evet
İngiltere	FHO	FHO	FHO	Evet
Macaristan	FHO	FHO	FHO	Evet
Almanya	FHO	FHO	FHO	Evet
Yunanistan	UMB	SSO	MKSO	Evet
Danimarka	FHO	FHO	FHO	Hayır
İrlanda	UMB	DK	UMB	Evet
İspanya	UMB	SSO	MKSO	Evet
İtalya	UMB	SSO	MKSO	Evet
Letonya	FHO	FHO	FHO	Evet
Litvanya	UMB	SSO	MKSO	Evet
Lüksemburg	BSO,MKSO	SSO	BSO,MKSO	Hayır
Malta	FHO	FHO	FHO	Evet
Hollanda	UMB	UMB	UMB	Evet
Polonya	UMB	SSO	MKSO	Evet
Portrkiz	UMB	SSO	MKSO	Evet
Slovakya	UMB	SSO,MKSO	SSO,MKSO	Evet
Slovenya	UMB	DK	MKSO	Evet
Finlandiya	BSO,MKSO	SSO	BSO,MKSO	Evet
Fransa	BSO,UMB	SSO	MKSO	Evet
Çek Cum.	UMB	SSO,MKSO	SSO,MKSO	Evet
İsveç	FHO	FHO	FHO	Evet

Kaynak: James Barth, Gerard Caprio, Ross Levine, “Rethinking Bank Regulation”, Cambridge University Press, 2006, ss.90-95 der.

Bu tabloda yer alan kısaltmalar aşağıdaki anlamları taşımaktalar:

FHO – (finansal hizmetler otoritesi) ülkenin tüm finansal sektörü üzerinde denetim yetkisine sahip otorite anlamına gelmektedir;

UMB- (Ulusal Merkez Bankası) ilgili sektörde denetim yetkisinin Merkez Bankasınca yürütüldüğünü göstermektedir;

DK – (Devlet Kurumu) ise devlet kurumlarına bağlı özel yetkili otorite anlamına gelmektedir;

BSO, SSO ve MKSO – (bankacılık, sigortacılık sektörü ve sermaye piyasaları) belirtilen sektörlerin her birinde denetim yetkisi ayrı ayrı kurumlar tarafından yürütüldüğü anlamına gelmektedir.

3.1.3.1. İngiltere Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

1979'da çıkarılan Bankalar Kanunu ile, mevduat toplamak isteyen herhangi bir kurumun Merkez Bankası tarafından onaylanmış banka ya da mevduat toplayan lisanslı kurum statüsünü elde etmesi gerekmektedir. 1987 tarihli Bankalar Kanunu ile de bankalarla mevduat toplayan lisanslı kurumlar arasındaki ayırım kaldırılmış, yetkili kurumların tek bir çatıda toplanması amaçlanmıştır.

İngiltere bankacılık sisteminin en önemli üç kurumu İngiltere Merkez Bankası (Bank of England), Hazine (Treasury) ve Mali Hizmetler Otoritesi`dir (FSA). 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.¹⁵⁵

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

¹⁵⁵ Ali Kemal Cenk, a.g.e., s.10.

İngiltere'de denetim otoritesi, BCCI ve Barings olayları sonrasında bankacılık denetimi ve gözetimi konusundaki liberal anlayıştan vaz geçmiş ve Arthur Andersen'in tabiri ile "ayaklarını bankadan içeriye sokarak", diğer ülkelerdeki yerinde denetim süreçlerine benzer uygulamalar başlatmıştır. Bu kapsamda Financial Services Authority (FSA), banka sermayesinin veya konsolide gelirinin yüzde 5'inden fazlasını oluşturan birim ve iştiraklerinin denetlenmesini şart koşturmuştur. Aynı zamanda risk odaklı denetime yönelik FSA; "Risk Assessment Tools of supervision and Evaluation (RATE)" ismi verilen bir risk gözetim sistemi kurmuştur. ABD'deki uygulamaları baz alan CAMELB (Capital, Assets, Market Risk, Earnings, Liabilities and Business) sistemi ile altı niceliksel faktör analiz edilmeye başlanmıştır. Yine COM (Controls, Organization, Management) adı verilen diğer denetim aracı ile bankaların niteliksel risklerinin değerlendirilmesi imkânı sağlanmıştır.¹⁵⁶

Anglosakson liberalizminin ve geleneksel yapının etkileri nedeni ile İngiltere'de bankacılık denetim ve gözetimindeki kamusal yerinde denetim, diğer ülkelere kıyasla daha az rol oynamaktadır. Bankaların yerinde denetimini büyük ölçüde bağımsız denetçiler üstlenmekle birlikte, dış denetçilerin FSA'ya karşı önemli sorumlulukları bulunmaktadır.

3.1.3.2. Fransa Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

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 otoritesi 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. Fransa'da banka sektörünün denetimi Merkez Bankası ve Hazine Genel Müdürlüğü

¹⁵⁶ HALL, Maximilian J.B. "Handbook Of Banking Regulation And Supervision in the United Kingdom", Edward Elgar Publishing Limited, 1999, s. 211

tarafından yürütülmektedir.¹⁵⁷

1984 yılında Fransız Bankalar Kanunu'na binaen kurulmuş Commission Bancaire; Fransa Merkez Bankası Başkanı'nın başkanlığında olmak üzere, Fransa Hazine Müsteşarı ile ekonomi ve finanstan sorumlu bakan tarafından altı yıl için atanan dört kişiyle birlikte, altı kişiden oluşmaktadır. Bankacılık denetim ve gözetim yetkili kurumu olarak geniş yetkilere sahip olan CB, sistemik veya sistemik olmayan krizlerin yaşanması durumunda, Fransa Merkez Bankası Başkanı'nın danışmanlığı altında bankalara likidite desteğinde bulunma yetkisine sahiptir. CB sorunlu bankaların yönetiminde, geçici yöneticiler atanması, hisse sahiplerinin hisselerini üçüncü şahıslara satmalarının talep edilmesi ve mevduat sigorta fonuna başvurulması gibi önlemler almak yetkisine sahiptir.¹⁵⁸

Secretary General organizasyon şemasına göre, üst kurul olarak tanımlanabilen CB'in altında yer alan bir örgütlenme biçimi olup, CB'nin tüm idari işlerinin yürütüldüğü, denetim, gözetim ve destek birimlerinin bağlı olduğu bir birimdir. Genel Sekreterlik faaliyetleri, Fransa Merkez Bankası Başkanı'nın önerisi üzerine, Ekonomi ve Maliye Bakanı tarafından atanan Genel Sekreter'in başkanlığında yürütülmektedir.¹⁵⁹

3.1.3.3. Almanya Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

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 çoğunluğu bir çatı altında her türlü bankacılık faaliyetini

¹⁵⁷ Ali Kemal Cenk, a.g.e., s.14.

¹⁵⁸ Selami Er, a.g.e., s.119.

¹⁵⁹ Ali Kemal Cenk, a.g.e., ss.15-16.

gerçekleştirebilmektedir.¹⁶⁰

2002 yılında faaliyete geçen Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin), eskiden farklı federal daireler etrafından düzenlenen bankacılık, sigortacılık sektörleri ile sermaye piyasalarını aynı çatı altında düzenlemek üzere kurulmuştur. Federal Maliye Bakanlığı'nın altında bağımsız bir otorite olarak yer alan BaFin'in bünyesinde, daha önce farklı otoriteler tarafından düzenlenen her sektör için ayrı bir daire oluşturulmuştur.¹⁶¹

Bu kurum bankacılık sektörüne yönelik başlıca sorumluluğu kredi kurumlarına emanet edilen varlıkların güvenliğini tehlikeye sokabilecek, bankacılık mesleğinin düzenli biçimde yürütülmesini olumsuz etkileyebilecek veya ulusal ekonomi için yaranabilecek olumsuz gelişmelere karşı önlem almakla yükümlüdür.

3.1.4. Türkiye Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

Türkiye'de yaşanan sonuncu bankacılık krizine kadar süre gelen dönemde sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesinde parçalı bir yapı bulunmaktaydı. Hazine Müsteşarlığı Bankacılık Kanunu'nun uygulanmasından, bankacılığa ilişkin ikincil düzenlemelerin hazırlanmasından, yerinde denetimlerin gerçekleştirilmesinden ve bankalara yönelik idari ve cezai şartların uygulanmasından görevli bulunmaktaydı. Merkez Bankası ise bankaların uzaktan gözetiminde ve tasarruf mevduatını sigorta eden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun idare ve temsilinden sorumlu idi.1999 yılında bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesindeki bu yapının ortadan kaldırılması ve sektöre ilişkin tek bir bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumun kurulması kararlaştırılmıştır. Buradaki temel amaç, düzenleme ve denetimin etkinliğinin

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Selami Er, *a.g.e.*, s.121.

artırılması ve bağımsız bir karar alma mekanizmasının oluşturulmasıydı.¹⁶²

BDDK 1999 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu ile kurulmuş, 31.08.2000 tarihinde de faaliyete başlamıştır. Kanun gereğince BDDK, Hazine Müsteşarlığının Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu ile Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün bankacılıkla ilgili birimleri ve Merkez Bankası Bankalar Gözetim Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarını devralmıştır. Ayrıca, Merkez Bankası tarafından idare ve temsil olunan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun temsil ve idare yetkisi de BDDK'ya devredilmiştir. Ancak, TMSF 2003 yılında idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini kazanmıştır.

BDDK'nın misyonu; görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, finansal sisteme rekabet gücü kazandırıcı ortamı hazırlamak, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde, sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasına yönelik gerekli tedbirleri almaktır.¹⁶³

Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkanlık; Başkan, üç Başkan Yardımcısı, Başkanlık müşavirleri ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri olmak üzere 10 daireden oluşmaktadır.

Bankacılık Kanunu öncesinde Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülen finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin düzenleme ve denetim yetkisinin 01.01.2006 tarihi itibarıyla BDDK'ya devredilmesi Kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanını genişletmiş, konsolide denetimi kolaylaştırmış ve finansal piyasalarda bütünleşmeye yardımcı olmuştur. Kurum tarafından mali performans

¹⁶² Selami Er, a.g.e., ss.161-162.

¹⁶³ BDDK, Stratejik Plan 2010-2012, s.2.,

http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Stratejik_Plan/Stratejik_Plan.aspx, (10.11.2011)

denetimi, iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin denetimi ile beraber düzenleme ve gözetim fonksiyonlarını da yürütmektedir.

3.1.5. Azerbaycan Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

Azerbaycan Cumhuriyeti Merkez Bankası (Milli Bank) 1992’ yılında kurulmuş, hem para ve bankacılık sektöründeki politikaları belirleme, hem de denetim ve kontrol yetkisine sahip, modern anlamdaki merkez bankacılığı faaliyetlerine başlamıştır.

1992 yılında bankacılık sektörünün düzenlenmesi alanında gerçekleştirilen reformlar kapsamında “Merkez Bankası Hakkında Kanun” ve “Bankalar ve Bankaların Faaliyetleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Daha sonra yeni düzenlemeler yapılarak 16 Ocak 2004 tarihinde Azerbaycan Cumhuriyeti’nin yeni “Bankalar Kanunu” yürürlüğe girmiş ve en son 17 Mayıs 2011 tarihinde değişiklikler yapılmıştır.¹⁶⁴

Merkez Bankası’nın Yönetim Kurulu üyelerini Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına uygun olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı’nın önerisi ile Azerbaycan Milli Meclisi göreve atmakta ve görevden almaktadır. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi 5 yıldır.

Merkez Bankası bankalara kuruluş izinlerinin verilmesi, tüm faaliyetlerinin düzenlenmesi, onların gözetim ve denetiminden yetkili otoritedir. Merkez Bankası bankaların hem tasarruf mevduatları sahipleri açısından hem de piyasalar açısından güvenilirliğini sağlamakla sorumludur.¹⁶⁵

Merkez Bankası bankaların operasyon riskini azaltmak, mevduat sahiplerinin ve kreditorlerin çıkarlarını korumak için Bankalar Kanunu ile belirlenen zorunluluk ve taleplerden başka uluslararası bankacılık denetim ve gözetim pratiğinde kabul görmüş

¹⁶⁴ Zahid MEMMEDOV, **Pul , Kredit ve Banklar**, Bakı 2004, s. 189.

¹⁶⁵ Мирхудаев, Э., Брюно, О., **Национальный Банк Азербайджана, Поиск Оптимальных Форм Функционирования**, Сада, 2002, s.56

ek normlar ve yükümlülükler uygulama yetkisi bulunmaktadır. Bu hak denetleme kurumuna sadece mevcut Bankalar Kanunu ile sınırlı kalmama, uluslararası gelişmelere uygun olarak yeni gereksinimler veya talepler belirleme yetkisi vermektedir. Diğer ifade ile Merkez Bankasına her hangi yasa değişikliğine gitmeden uluslararası düzenlemeleri dikkate alarak yeni normlar tespit etme yetkisi verilmektedir. Bankalarda denetim ve gözetimin prosedür, usul ve esasları Merkez Bankası tarafından belirtilmekte ve ilgili denetim birimleri tarafından uygulanmaktadır.

3.2. Bankacılık Sektöründe Kamu Denetim ve Gözetim Süreci

Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi uluslararası küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin hız kazandığı bir dönemde bankacılık sektörünün etki alanları da genişlemiş, bankacılık işlemleri ise daha karmaşık hale gelmiştir. Yeni ürün ve enstrümanların piyasaya sürülmesi, teknolojinin bankacılık işlemlerinin tüm alanlarına girmesi sonucu bankalar (ve bankacılık sektörü) yeni risklerle karşı karşıya kalmaktalar. Bu da bankacılık sektöründe kamu denetiminin önemini arttırması ile beraber, yetkili kurumların denetim ve gözetim fonksiyonlarının daha etkin biçimde gerçekleştirmelerini gerektirmektedir.

Bankacılık sektörünün denetim ve gözetim işlevini denetim otoritelerinin farklı organizasyon yapılarından bağımsız başlıca olarak üç katekoride inceleyebiliriz: Lisanslama, yerinde denetim ve uzaktan gözetim. Lisanslama işlevi kuruluşların düzenlemeler kapsamında belirlenmiş aşamalardan geçerek yetkili kurumlar tarafından bankacılık işlemlerinin yapıla bilmesi için lisansın alınması anlamına gelmektedir. Görüldüğü gibi bankaların denetim ve gözetimi kuruluşların faaliyete daha başlamasından önce gerçekleştirilmektedir.

Banka denetimi, bankacılık faaliyetlerinin yasal taleplere uygunluğunu temin etmek amacıyla denetim otoriteleri tarafından gerçekleştirilen incelemeleri kapsamaktadır. Genel anlamıyla banka denetimi, bankaların faaliyete başlamalarını, bankacılık işlemleri ve tasfiyelerine ilişkin düzenlemelere, mali yapılarını güçlü tutmaya

yönelik sınırlamalara uygun hareket edilip edilmediğinin değerlendirilmesini kapsamaktadır. Ayrıca bankanın varlıkları, alacakları, özkaynakları, kâr ve zarar kalemleri arasında ilişki ve dengeler finansal yapısını etkileyen diğer faktörlerin tespit ve teşhisini ifade etmektedir.

Bankacılık denetimi kapsamında uygunluk ve etkinlik denetimine önem verilmektedir. Uygunluk veya hukuki denetim, bankacılık faaliyetlerini ulusal ve uluslararası kabul görmüş yasal mevzuata uyum içinde sürdürülüp sürdürülmediğinin araştırılmasıdır. Etkinlik denetimi ise, bankaların aktif ve pasif kalemleri, kar ve zarar gibi finansal verileri değerlendirmekle bankanın hedefleri ile faaliyet sonuçlarının karşılaştırmalı analizidir.¹⁶⁶

Söz konusu denetimlerin yetkili mercilerce, ilgili kurumlar nezdinde herhangi bir inceleme yapılmaksızın doğrudan istenilen bilgi ve belgeler aracılığı ile gerçekleştirilmesi halinde ise —“off-side denetim” olarak da adlandırılan - Gözetim faaliyeti söz konusu olmaktadır. Bankacılığa ilişkin düzenlemelere ve bu düzenlemeler ile getirilen yükümlülükler uyulup uyulmadığının değerlendirilmesi amacıyla istenilen bilgi ve belgeler aracılığıyla bankaların gözetimi sağlanmaktadır.

3.2.1. Bankalara Faaliyet İzininin Verilmesi (Lisanslama)

Bankaların sektöre girişini düzenleyen lisanslama işlemi bankacılık sektöründe banka denetiminin başlangıç noktası sayılmaktadır. Piyasa ekonomisinin önemli aktörlerinden olan bankaların faaliyetleri kamunun onlara duymuş oldukları güven ve itibar esasında gerçekleşebilir. Bu itibar ve güvenin sağlanması amacıyla bankacılık faaliyetinin yürütülmesine lisans alınması kapsamında denetim otoriteleri tarafından uygulanan yükümlülükler ve yasal zorunluluklarla sınırlamalar getirilmektedir. Lisanslama aşamasında uygulanan yasal düzenlemeler bankacılık faaliyetine izin

¹⁶⁶ İhsan Uğur Delikanlı, “Bankaların denetimi ve gözetimi: Türkiye ve Avrupa Birliği uygulamaları”, *Active Dergisi*, Haziran-Temmuz 1998, ss.1-2

(lisans) verilmesinin yanı sıra, bankaların faaliyetleri sürecinde de bankalara denetim ve gözetimin gerçekleştirilmesi için temel oluşturmaktadır. Yani, nitel inceleme gerçekleştirilmesi sonucu elde edilen bilgiler, lisansın verilir verilmemesi ile beraber, gelecekte hangi bilgilerin uygunluğunun denetimine de olanak sağlayacaktır.¹⁶⁷

Lisans alınması bankalara bir çok faaliyetle beraber, kamudan mevduat toplama yetkisini veriyor ki, bu da lisanslama işleminin çok dikkatli ve sağlam düzenlemelere dayalı olmasını gerektiriyor. Bunun nedeni lisansın geri alınmasının çok sıkıntılı işlem olup, arkasından hem denetim otoritesinin imajını, hem de bankacılık sektörünü etkileyecek olumsuzluklar bırakabilmesidir.

Basel Komisyonu tarafından yayınlanan Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel İlkeler'in de lisanslama kapsamında başlıca olarak, bankanın hisse sahiplerinin kişisel bilgi ve onların mal varlıklarının, aynı zamanda yöneticilerin profesyonel iş beceri ve bankanın stratejik hedeflerinin değerlendirilmesi, sermayenin ve bankanın yerleşik olduğu ülkelerin bankacılık denetim otoriteleri ile olan ilişkilerin dikkate alınması önem arz etmektedir.

3.2.2. Düzenlemelere Uyum (Uygunluk) Denetimi

Bankalarda uyum (veya uygunluk) denetimi – denetçiler tarafından bankanın yasal düzenlemelere ve denetim otoritelerinin sınırlamalarına (normlar) uygun hareket edilip edilmediğinin incelenmesi şeklinde gerçekleştirilir. Bankalara yönelik yasal düzenlemeler nicel olabildiği gibi nitel talepler de içerebilir. Bu da gerçekleştirilen denetim işlemlerinin kendinde nicel ve nitel koşullar taşıdığı anlamına gelmektedir.

¹⁶⁷ James Barth ve diğerleri, **a.g.e.**, ss110-111.

3.2.2.1. Nicel Denetim

Denetim otoriteleri tarafında belirlenen ölçülebilir (rakamsal) yasal düzenlemelere yönelik uygunluk denetimi banka denetçilerinin (murakıplar) gerçekleştirecekleri ve onların subjektif fikirlerine dayanmayan denetim türüdür. Bu tür inceleme sonuçları bankanın nicel sınırlamalara – asgari taleplere uyup uymadığını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bankaların asgari taleplere uyum gösterilmemesi ise yetkili kurumlar tarafından farklı düzeylerde yaptırım kararlarının alınmasına neden olabilir.¹⁶⁸

Denetim otoriteleri tarafından oluşturulan yasal yükümlülüklerin çoğunluğu ölçülebilir olmakla asgari sermaye oranları, likidite yeterliliği, döviz kuru pozisyonları vs. gibi rasyoları içerir. Ayrıca nicel odaklı denetim yetkili kişilere bankaların performansını daha objektif değerlendirmeye, onları diğer bankalar ve bankacılık sektörü ile kıyaslamaya, faaliyetinin etkinliğini değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.

Yalnız ölçülebilir düzenlemelere odaklı denetim sonuçları denetim otoritelerine bankaların geleceğe yönelik risk düzeyinin kötülüşme ihtimalini değerlendirmek ve önlemler almak inisiyativini vermemektedir. Bunun nedeni yasal sınırlamaların asgari oranlar şeklinde belirlenmesi ile yalnız bu oranları ihlal eden bankalara yaptırım uygulamaları yapılmasıdır. Bu da nicel denetimin başlıca eksik tarafı olmakla tek başına etkin bir denetim için yetersiz kalmaktadır. Bu eksikliklerin giderilmesi ve bankanın risk düzeyinin kontrolde tutulması kapsamında denetim otoriteleri tarafından kalite talepleri de oluşturulmaktadır.

3.2.2.2. Nitel (Kalite) Denetim

Niteliksel faktörlere odaklı düzenleme ve denetim genel olarak bankaların politika, iç tüzük, iç sistemleri ve bunlara yönelik yasal düzenlemelerin

¹⁶⁸ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, ss.51.

değerlendirilmesini içermektedir. Bu tür faktörler direkt veya dolay şekilde bankaların faaliyetini etkilemektedir.

Bankalara yönelik niteliksel taleplerin (yasal düzenlemelerin) değerlendirilmesi zor bir prosedür olup, objektif sonuca ulaşılması denetimi gerçekleştirecek murakıp ve denetçilerin bağımsız olmalarına dayanmaktadır. Denetim elemanları bu kapsamda bankaların iç kontrol mekanizması, risk yönetimi sistemini, kurumsal yönetimi, organizasyon yapısı gibi ölçülemeyen faktörleri değerlendirmekle yükümlüdür. Denetim süreci aşağıda sıralanan faktörlerin tamamının değerlendirilmesini kapsamalıdır:¹⁶⁹

- Bankanın organizasyon yapısı;
- Bankanın iç kontrol mekanizması;
- İç tüzük ve yönetmelikler;
- Bankanın faaliyetinin denetim otoritesi ve kamuya şeffaflığı (piyasa disiplini);
- Yöneticilerin (kalifiyesi) kalitesi;
- Risk yönetim sistemi;
- İç ve dış denetim;
- Muhasebe ve raporlama uygulamalarının yeterliliği.

İncelemelerin sonucunu bankalar arasında kıyaslama olanağı verecek net bir rakamsal göstereyedönüştürmek her zaman kolay olmayabilir. Bunun nedeni bankaların stratejilerinin, organizasyon yapılarının ve diğer faktörlerinin farklı yapıya sahip olmalarıdır. İstenilen durumda, denetçilerin bu farklılıkları göz önünde bulunduracak çeşitli değerlendirme araçlarına sahip olmaları gerekmektedir. Basel'in Temel ilkeleri kapsamında denetim otoriteleri tarafından bankaların niteliksel faktörlerini düzenleyecek yönetmelik ve standartların kabul edilmesi denetim sürecinde değerlendirme matrislerinin oluşturulmasında temel kaynak olabilecektir.

¹⁶⁹ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.53.

3.2.3. Uzaktan Gözetim (Off-Site Supervision)

Basel'in Temel ilkelerinde de belirtildiği gibi denetim ve gözetim uygulamaları bir bütünün ayrılmaz iki parçalarıdır. Bu anlamda uzaktan gözetim ve yerinde denetim etkin denetim sürecinin önemli faktörleridir.

Uzaktan gözetim uygulaması şekil bakımından belgelere dayalı denetim olarak da isimlendirilir. Belgelere dayalı denetimin başlıca görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Bankanın risk düzeyinin değerlendirilmesi ve benzeri risk grubu bankalarla kıyaslanması,
- Bankanın yasal sınırlamalara gösterdiği uyumun değerlendirilmesi,
- Yerinde denetimin planlanması kapsamında gerekli bilgilerin elde edilmesi ve değerlendirilmesi.

Görüldüğü gibi uzaktan gözetim işlevi bankalara lisans verilmesi aşamasından başlamış olup, yerinde denetim faaliyetine destek görevini de yerine getiren uzun bir süreci kapsamaktadır. Genel olarak bilgi temininden sorumlu olan uzaktan denetim işlevi bu süreçte dört başlıca aşamadan geçmektedir:¹⁷⁰

- Verilerin toplanması ve onların güvenilir bilgi arşivinde tutulması,
- Yasal sınırlamalara uyum ve onların hareketlerinin değerlendirilmesi kapsamında oranların hesaplanması,
- Kaynakların daha etkin kullanılması amacı ile banka bilgilerinin benzeri bankalarla kıyaslanması,
- Erken sinyaller, stress testi gibi ileri düzey yöntemler kullanmakla bankaların geleceğe yönelik varlık-kaynak (aktif-pasif) kalemlerinin gözlemlenmesi (prognoz).

Sağlam, güvenilir ve yeterli verilere sahip olmanın çok önemli olduğu bu

¹⁷⁰ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, s.369.

süreçte gözetim elemanları veri akışını sağlayacak yeterli araçlara sahip olmalılar. Bu kapsamda ister bankaların raporlama işlerinde operasyonel riskini azltacak ve hızlı erişim sağlayabilecek otomotiv sistemlerin kullanımı, isterse de bankalardan bilgi edinmesine yönelik yasal düzenlemeleri değerlendirilebilir. Gözetim sürecinin diğer aşamalarının gerçekleştirilmesi için bankalardan asgari düzeyde aşağıda belirtilen kategorilerde bilgilerin sağlanması gerekmektedir.¹⁷¹

- Sermaye yeterliğine yönelik (ana sermaye, sermayenin içeriği ve kalitesi, gelirliği)
- Likidite rasyoları (likid aktiflerin yapısı ve kalitesi, piyasa konumu)
- Varlık kalitesi (yapısı, yoğunlaşma, krediler ve karşılıklar)
- Kaynak kalitesi (yapısı ve yoğunlaşma)
- Karlılık (gelir ve gider yapısı, karlılık oranları)
- Yönetim ile ilgili bilgiler (ugunluk ve uzmanlık yeterliği, kurumsal yönetim kalitesi, strateji plan)
- Risk yönetim sistemi (Görev, yetki ve sorumluluklar, limit ve sınırlamalar, bilgi sistemleri ve insan kaynakları yönetimi, raporlama ve iç denetim, kara para aklamaya karşı çalışmalar)
- Risklilik düzeyi (kredi riskleri, piyasa ve pozisyon riskleri)

Belirtilen bilgiler hem nicel, hem de nitel bilgiler olup elde edilecek raporlar farklı şekil ve dönemlerde toplanmaktadır. Bankalardan standart raporlarla beraber, banka yapı ve risklilik düzeyine göre ek bilgiler de istenilebilir. Bilgiler bankalardan resmi olarak alınır ve yasalarla belirlenen sürede arşivlerde tutulur.

Bir denetçi için en değerli bilgi kaynaklarından biri de banka yöneticileri ile yapılan toplantılardır. Bu görüşmelerde denetçiler resmi olmayan, yalnız banka yöneticilerinin bankayla ilgili plan ve vizyonlarını anlayabilmekte, piyasa konumuna

¹⁷¹ Azerbaycan Merkez Bankası, Bankaların Denetimi Metodolojisi, ss.3-5.

yönelik izlenimlerini değerlendirebilmekteler. Ayrıca, güncel yayınlardan edinilen bilgiler de bankanın iç ve dış konumu ile ilgili fikir oluşturmaya yardımcı olabilir.

Uluslararası uygulamalarda gözetim kapsamında geniş yayılmış uygulamalardan biri de bankalarda yapılan dış denetim sonucu ile ilgili raporun incelenmesidir. Gözetim elemanları bankanın dış denetçileri ile sıkı çalışmalı, gerektiği takdirde raporla ilgili görüşmeler gerçekleştirmeliler. Raporun oluşturulması sürecinde dış denetim elemanları ile banka yöneticileri arasında gerçekleştirilen yazışmalar da bilgi açısından önemli kaynak oluşturabilir.

Bankalardan edinilen bilgilerin hacmi ve kalitesinin yanında veri transferinin teknik yanı da önem taşımaktadır. Bankalarla beraber denetim otoritesinin de gelişmiş teknolojik ve teknik altyapıya sahip olması gerekmektedir. Elektronik veri transferi sistemlerinin kullanılması banka ve sektör kapsamında analizlerin ve raporların oluşturulmasında önemli yere sahip olmaktadır.

Gözetim sürecinde bir sonraki aşama bankaların finansal yapılarının değerlendirmesine yönelik uygulamalardır. Bu kapsamda gözetim elemanları tarafından farklı yöntemler kullanılmaktadır.¹⁷²

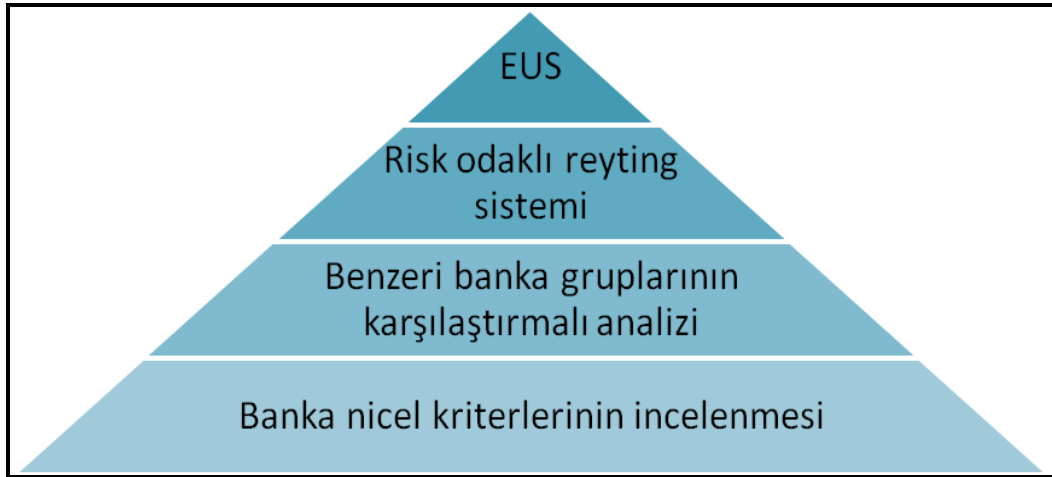
- Geleneksel yaklaşım –uygulamaları başlıca olarak bankanın gelir – gider, varlık ve kaynak kalemlerinin yatay (eski dönem verilerine kıyasla) ve dikey (oransal) analizlerine dayanmaktadır. Banka verileri benzeri banka grupları ve sektör ortalamaları ile kıyaslanmakta, yasal sınırlamaların ihlalinin olup olmaması açısından değerlendirilmektedir.
- İleri düzey yaklaşımlara – ekonometrik değerlendirmelerin de yer alabileceği risk odaklı yaklaşımlar sözkonusudur. İleri düzey yaklaşımları daha karmaşık olup veri kalitesine dayanmaktadır. Genel olarak, risk odaklı yaklaşımlar kapsamında bankaların risklilik düzeyi belirlenmekte ve diğer bankalarla kıyaslanma olanağı sağlayan rakamsal değerler-reytingler verilmesine

¹⁷² EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.65.

dayanmaktadır.

Ekonometrik değerlendirmeler ise bankaların risklilik düzeylerine ilişkin trendleri belirlemeye ve gözlemler oluşturmaya olanak sağlamaktadır. Bu da denetim otoritelerine yasal düzenlemeler kapsamında geleceğe ilişkin olumsuzlukları hafifletmeye, gerek duyulacağı taktirde bankaların faaliyetlerini sınırlandırmaya olanak sağlamaktadır.

Şema1`den görüldüğü gibi piramidin üst katlarına gittikçe ileri düzey denetim-gözetim yaklaşımlarının karmaşıklığı artmaktadır. Piramidin en üst katında duran Erken Uyarı Sistemi (EUS) ekonometrik modellerin desteği ile defolt (kayıp) olasılığının hesaplanmasına yönelmiş yaklaşımdır. Bu yaklaşımlarının kullanımı banka verilerinin kalitesinden ve denetim otoritesinin kaynaklarına bağlı olmaktadır. Bu nedenle daha karmaşık ileri düzey yaklaşımların kullanımı her ülkenin bankacılık sektörüne uygun olmayabilir. İleri düzey yaklaşımlara sonraki bölümlerde daha geniş yer verilecektir.



Şekil 1: Denetim Yaklaşımlarının Evrim Piramidi

Kaynak: EU-Russia Cooperation Programme, s.66.

Basel`in son çalışmaları da bankaların daha sıkı bir iç sistemlere sahip olmaları yönünde olup, burada iş onların kalitesini değerlendirmekte sorumlu olan denetim otoritelerine düşmektedir. Sürekli büyüyen bankacılık sektörüne karşı kısıtlı kaynaklarla

faaliyet gösteren denetim otoritelerinin denetim ve gözetimin etkinliğini artırma çabaları yeni yaklaşım ve yöntemler geliştirme ihtiyacını yaratmıştır. Son yıllarda gündemde olan risk odaklı denetim yaklaşımı da denetim kaynaklarının etkin kullanımı – daha riskli alanlara daha fazla kaynak ayrılması ile denetimde etkinliğe ulaşılması hedeflenmektedir. Daha riskli alan denildiğinde bu, ister bankacılık sektöründe daha riskli kuruluşlar, isterse de bankaların daha riskli iş kolları anlamına geliyor.

3.2.4. Yerde Denetim (On-Site Supervision)

Uzaktan gözetim daha çok bankaların nicel kriterlerin incelenmesini gerektirirken, yerinde denetim süreci bankalarda nitel taleplere yönelik gerçekleştirilir. Bankalarda rakamsal olmayan, yönetimin ve iç sistemlerin, iç tüzük ve yönetmeliklerin kalitesinin değerlendirilmesi yapılmaksızın bankanın risk odaklı denetiminin gerçekleştirilmesi imkansızdır.¹⁷³

Bankada gerçekleştirilen incelemeler denetim elemanlarına bankanı daha yakından tanıma ve gözetim kapsamında sağlanan bilgilerin güvenilirliğini teyit etmeye imkan tanımaktadır. Banka yöneticileri ve personeli ile sıkı irtibatda olan denetim elemanları inceleme sürecinde bankanın risk düzeyini (profilini), risk yönetimi kapsamında yönetici ve personel kalitesi, iç kontrol mekanizması ve iç denetimin kalitesini değerlendirmeyi sağlamaktadır.

Denetim otoritesinin organizasyon yapısına bağlı olarak uzaktan gözetim ve yerinde denetim elemanları aynı bölüm altında çalışabildikleri gibi, ayrı bölüm elemanları da olabilmekteler. Her iki durumda da önemli olan denetçilerin takım şeklinde çalışabilmeleri için bilgi akışının sağlam biçimde sürdürülebilmesidir. Yerde denetim dönemselsel gerçekleştirilmekte olup, denetimlerin sayısı ise yasal düzenlemelere, denetim otoritesinin kaynaklarına ve piyasanın durumuna bağlıdır.

¹⁷³ Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, s.370.

3.2.5. Yerinde Denetimin Aşamaları

Denetim süreci denetim planının oluşturulması ile başlayan ve denetim raporunun bankaya devredilmesi ile son bulan bir süreçtir. Denetimin planlanması denetim otoritesinin önceliklerini yansıtmaktadır.

Ülke ekonomisi açısından önem taşıyan bir banka ile küçük ölçekli yerel bir bankada yapılacak denetimin süresi ve dönemselliği aynı olmayacağı gibi, denetim yapılmayacak banka kalmaması da başlıca koşullardandır. Denetim planlamasında risk odaklı yaklaşımın benimsenmesi bankalarda denetimin elde olan kaynaklarla (denetim otoritesinin zaman, eleman, teknoloji ve parasal kısıtları dikkate alınarak) optimize bir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Denetim planı yapılırken aşağıda belirtilen kriterlerin dikkate alınması gerekmektedir:¹⁷⁴

- Bankalarda gerçekleştirilecek denetim grafiği,
- Yapılacak yerinde denetim türleri (zorunlu ve ya zorunlu olmayan denetim),
- Denetim ekiplerinin oluşturulması ve grup başkanlarının belirlenmesi,
- Bankaların risk yapılarının belirlenmesi,
- Bankalara özel yıllık denetim planlarının hazırlanması,
- Her banka için odaklanılacak alanların belirlenmesi (faaliyet kolları veya iş birimleri seçimi),
- Denetim planlarının onaylanması.

Yerinde denetime hazırlık aşaması denetim gerçekleştirilecek bankanın, denetim türünün ve denetim ekibinin belirlenmesi sonrası başlar. Bu süreçte denetim elemanları banka ile yapılan yazışmalar ve raporları incelemekte, gözetim elemanları ile sıkı bilgi paylaşımında bulunmaktalar. Basel Komitesi'nce denetim konuları;¹⁷⁵

¹⁷⁴ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.67.

¹⁷⁵ Ali Kemal Cenkmart , “Uluslar arası bankacılık denetim ilkeleri ve denetim süreçleri” ,Nisan 2005, **Active**, s.4.

- Bankanın hazırladığı raporların doğruluğunun test edilmesi,
- Operasyonel risk düzeyinin değerlendirilmesi,
- Bankanın risk yönetimi sisteminin ve iç denetim sisteminin yeterliğinin araştırılması
- Yönetim kalitesinin belirlenmesi,
- Kredi portföyünün incelenmesi,
- Yönetici Bilgi Sistemi (Management Information Systems - MIS) ve muhasebe sisteminin denetimi,
- Yürürlükteki mevzuata göre uygunluğun araştırılması (IFAC 2001)

olarak belirlenmiştir. International Federation of Accountants (IFAC) International Auditing Practices Committee tarafından denetim planının oluşturulmasında dikkate alınması gereken temel hususlar ise şöyle belirlenmiştir (IFAC 2001):

- Bankanın bankacılık işlemlerinin çeşitliliği ve hacmi,
- Bankanın bilgi işletim sistemi,
- İçsel riskin ve kontrol riskinin yüksek olduğu bilanço kalemleri,
- İç kontrol sistemi,
- Denetçi riski ve yönetim riski
- Karşılıklı işlemlerin, inanca (fiduciary) işlemlerin ve/veya bağlantılı işlemlerin varlığı,
- Genel ve özel anlamda bankacılık riskleri.

Denetim elemanları bankadan alınan bilgilerle kısıtlı kalmamalı, kamuya açık bilgi ve medya haberlerinden yararlanmalı, müşteri şikayetleri gözden geçirilmelidir. Toplanan bilgilerin analizi sonucu bankanın faaliyet şekli ve riskli alanları ile ilgili ilkin fikir oluşur ki, bu da bankanın risk odaklı denetim planını oluşturmaya yardımcı oluyor. Bu kapsamda personel bölgüsü de denetilecek faaliyet alanı ve birimlere göre uzman

kişilerin atanması ile gerçekleştirilir.

Denetim elemanlarının fiziki olarak bankaya gelmesi, yönetim kadrosu ile görüşmelerin yapılması ile yerinde denetim başlamış olur. Bu aşamada denetimin bağımsız biçimde gerçekleştirilmesi ve sonuçların objektif şekilde raporlara yansıtılması denetim faaliyetinin en önemli prensiplerinden biri olduğunu söylemek gerekiyor. Etkin denetim prensiplerinde bu konu önemle vurgulanmakta ve gerekli önlemlerin alınmasının ön koşulları belirtilmektedir.¹⁷⁶

Denetim elemanlarının ister banka yönetiminden, isterse de politik açıdan bağımsızlığı sağlanmalı, dönemsel banka denetimlerinde denetim ekibinin personeli değiştirilmelidir. Denetim ekibi bankanın iç kontrol ve risk yönetimini değerlendirme konusunda yeterli mesleki bilgi ve beceriye sahip en az iki personelden oluşturulmalıdır. Bu aynı zamanda inceleme sırasında “dört göz” prensipini sağlamakta ve değerlendireme işlevinde kararların objektif olmasına da yardımcı olmaktadır.

İnceleme sürecinde denetim otoritesi bankanın risk düzeyini belirleme adına dafa fazla bilgi edinme yönünde bankanın iş kollarının faaliyetlerini hem iç mevzuat, hem de mevzuata uygun işlevini değerlendirmekle yükümlüdür. Denetim elemanları bankanın günlük faaliyetini etkilemeksizin iş süreçlerinin içinde yer almalı, mevzuata uygunluk ve etkinlik açısından incelemelerde bulunmalılar.

Denetim süresi ve eleman sayısının kısıtlı olması nedeniyle bankalar denetim elemanlarına bilgi akışını etkin bir şekilde sağlamasından sorumludurlar. Denetçilerin ister raporlara, ister bilgi sistemlerine kolay erişim olanakları tanınmalı, personel ve yöneticilerle görüşmeler sağlanmalıdır. Tüm bu süreçte incelenen belgelerin fotokopisi veya notlar alınmalı, elde edilen bilgiler, çalışma evrakları dökümanite edilmelidir. Bu, gerekli analizlerin yapılması ve raporların hazırlanması sırasında denetçilere kolaylık sağlamakta, aynı zamanda denetim sürecinin mevzuata uygun gerçekleştirildiğine kanıt oluşturabilmektedir.

¹⁷⁶ Azerbaycan Merkez Bankası, Bankaların Denetimi Metodolojisi, ss.6-7.

Denetim sürecinin sonunda oluşturulan ürün – denetim raporunun hazırlanması bir ekip çalışması gerektirmektedir. Bu aşamada subjektif yaklaşımın en aza indirilmesi için uzman kişilerle görüşülmeli, banka ile ilgili geniş bilgiye sahip olan gözetimden sorumlu personelin fikirleri alınmalıdır. Gerçekleştirilen denetim zamanı kullanılan denetim yöntemlerine (yöntemlerle ilgili sonraki bölümlerde anlatılacak) uygun şekilde incelemeye tabi tutulan konularla ilgili riskler değerlendirilmeli ve denetim notu oluşturulmalıdır.

Denetim raporu oluşturulması ve yetkili bölüm tarafından bankaya gönderilmesi ile yerinde denetim süreci son bulmaktadır. Bankanın denetim süreci ile ilgili itiraz bulunursa bu, yerel mevzuata uygun olarak denetim raporuna farklı şekillerle yansıtılabilir. Raporun bankaca onaylanması ve denetim otoritesine teslimi ile yerinde denetim süreci yerini gözetime devretmektedir. Denetim raporunda belirtilen sorunların ortadan kaldırılması, yaptırımlara uyulup uyulmaması gözetim elemanları tarafından gerçekleştirilir.

3.3. Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı Kamu Denetimi Yöntemleri

Finansal piyasalarda küreselleşme dalgalarının ardından son küresel krizin daha da etkili olmasına neden olan deregülasyon ile geleneksel ürünlerin yanında yeni ürünler ortaya çıkmış, geleneksel bankacılık risklerinin yanı sıra yeni riskler oluşmuştur. Teknolojik gelişiminin de etkisi ile riskler karmaşıklaşmış, bu durum bankaları risklere daha açık hale getirdiğinden, söz konusu risklerin ölçülmesi ve yönetilmesi sofistike yöntemleri gerekli kılmıştır.¹⁷⁷

Geleneksel denetim yöntemleri ele alındığında, denetim elemanları tarafından bankanın mali performansının değerlendirilmesi ile iç mevzuata, süreçlere ve kontrollere uygunluğun belirlenmesinde, incelemelerin yüksek hacimde işlem testlerine tabi tutulduğu görülmektedir. Son yıllarda gelişen finansal piyasa işlemleri ve ürün

¹⁷⁷ Mehmed Tahir Özsöz, “Risk odaklı denetim, ABD uygulaması ve Türkiye açısından değerlendirilmesi”, *Active dergisi*, Mart-Nisan 2004, s.1, www.makalem.com (06.06.2011)

çeşitlerinin yükselmesi prizmasında, bankalar risk pozisyonlarını çok hızlı bir şekilde değiştirebilmekteler. Sürekli risk pozisyonlarını etkileyen dinamik bir piyasada bankaların risk profillerinin işlem testlerine dayanan geleneksel yöntemlerle değerlendirilmesi denetimin etkinliğini soru altında bırakmaktadır. Bu nedenle, bankaların değişen risk profillerine yönelik duyarlılıkların belirlenmesi ve denetimin şeklinin, yoğunluğunun ve araçlarının bu duyarlılığın derecesine göre belirlenmesi gereğine yanıt verecek, risk odaklı denetim yaklaşımı dünya ülkelerinin gündeminde kalmaktadır.

3.3.1. Risk Odaklı Denetim Yaklaşımı

Banka denetim otoriteleri bankacılık sektöründe finansal istikrarı koruma adına hem sektör, hem de finansal kuruluşlar bazında önleyici (preventative) uygulamalar gerçekleştirmekteler. Bankalara yönelik denetim sürecinde ise, nicel ve nitel faktörleri değerlendirmekle bankanın içinde bulunduğu risk düzeyini belirlemekle sınırlı kalmayıp, bankanın geleceğe yönelik faaliyetinin istikrarlı biçimde sürdürebilmesine de emin olmayı istemekteler. Bu kapsamda bankaların geleceğe yönelik riskleri belirleme, ölçme, izleme ve yönetme gibi enstrümanlara sahip olmalarına yönelik denetim otoritesi tarafından yapılacak incelemeler risk odaklı denetimin temelini oluşturmaktadır.¹⁷⁸

Bu açıdan risk odaklı denetim, bankanın risk profilinin belirlenmesi, denetim planı ve denetim sürecinin bankanın risk profiline göre düzenlenmesi, denetim kaynaklarının buna göre tahsis edilmesi ve denetimin etkililiğini arttırmayı amaçlayan bir denetim yaklaşımıdır. Risk odaklı denetime açıklık getirmek gerekirse, bankaların risk profillerinin ve risk düzeylerinin gelecekteki yönlerinin belirlenmesi, yeni bir denetim prosedürünü gerektirmektedir. Ancak, risk profillerinin belirlenmesi başlangıç aşamasını oluşturduğundan, bir bütün olarak risk odaklı denetim, geleneksel denetim ve inceleme tekniklerini de içermekle tüm denetim ve inceleme tekniklerini kapsayan

¹⁷⁸ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.76.

yaklaşım olmaktadır.¹⁷⁹

Anlaşıldığı gibi risk odaklı denetim yaklaşımı kapsamında denetim otoritesinin başlıca amacı bankanın risk yönetimi sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi yönündedir. Bankalarda risk yönetim sistemi ise bankanın gerçekleştirdiği işlemlerin karmaşıklığı, hacmi ve bulunduğu piyasa koşullarına göre farklılık arz etmektedir. Örneğin az sayıda şube ile klasik bankacılık alanında faaliyette bulunan yerel bir banka basit risk yönetim mekanizmasıyla yönetilebilir. Uluslararası finansal piyasalara entegre olmuş büyük banka ve finansal holdingler ise onların karmaşık ve büyük risk içeren işlemlerine uygun risk yönetim sistemleri oluşturmak zorundalar.

Risk odaklı denetim kapsamında bankanın risk düzeyine uygun risk yönetim sisteminin yeterli olduğunun tespit edilmesi, denetim sürecinde işlem testlerinin azaltılmasına olanak sağlamakta ve kaynakların kullanımını optimize etmektedir. Aksi durumda, risk yönetim veya iç kontrol süreçlerinin yetersiz olduğunun tespit edilmesi veya incelemeler sonucunda kontrol mekanizmasının eksik olduğunun belirlenmesi halinde, ilave işlem testlerine başvurulması gerekmektedir. Bundan başka, gerçekleştirilen görüşler zamanı banka yönetiminin samimi olmadığına, yanlış ve yanıltıcı bilgi verdiğine veya önemli bilgileri sakladığını düşünürse, ek işlem testlerini uygulama gerçekleştirebilir.

3.3.2. Risk Matrisi

Risk odaklı denetim yaklaşımı kapsamında gerçekleştirilen incelemeler genel olarak nitel taleplere uygunluk denetimine bezemektedir. Yalnız bu zaman, sadece bankanın asgari taleplere uyup uymaması değil, denetim otoritesi tarafından önceden belirlenen bankanın risk profilini esas alan risk yönetim sisteminin yeterliliğinin değerlendirilmesi denetimin odak noktasıdır.

¹⁷⁹ Mehmed Tahir Özsöz , **a.g.m.**, s.1.

Risk profilinin belirlenmesi iki temel faktör bileşiminden oluşmaktadır: 1) Toplam riskin büyüklüğü ve 2) Riskin gelecekteki yönünün tahmin edilmesi. Toplam riskin ise iki ana kalemi bulunmaktadır: a) Riskin büyüklüğünün belirlenmesi ve b) Risk yönetiminin kalitesinin belirlenmesi. Toplam risk, riskin büyüklüğü ve risk yönetiminin kalitesi şeklinde iki boyutu olan bir matris ile belirlenmektedir. Risk profilinin belirlenmesi, incelemeler sonucunda tespit edilen bulguların risk matrisine uygulanması ile gerçekleştirilmektedir.

Risk matrisinde, riskin büyüklüğü "düşük", "normal" ve "yüksek"; risk yönetiminin kalitesi ise "güçlü", "yeterli" ve "zayıf" olarak derecelendirilmektedir. Değerlendirmeler zamanı subjektivliyi asgari düzeye taşıma adına uygulamada bulunan mevzuat ve standartların dikkate alınması gerekmektedir. Riskin büyüklüğünün belirlenmesinde kantitatif değerler ön planda yer almakla birlikte, risk yönetiminin yeterliliğinin ve riskin yönünün belirlenmesinde yerinde denetim elemanlarının inisiyatif ve yaklaşımları belirleyici olmaktadır. Bu iki belirleyici unsurların, riskin boyutu ve risk yönetim sisteminin yeterlilik derecesi toplam risk düzeyini belirlemektedir.

Tablo 2'de basit bir risk matrisi verilmiştir. Bu matriste, "zayıf" risk yönetimi ve "yüksek" riskin bileşimi "yüksek" toplam riski, "güçlü" risk yönetimi ve "düşük" risk büyüklüğü, "düşük" toplam riski, vb. toplam risk bileşimlerini belirtmektedir.

Tablo 2. Basit Risk Matrisi

		Riskin Büyüklüğü		
		Düşük	Normal	Yüksek
Risk Yönetiminin Kalitesi	Zayıf	Düşük veya Normal	Normal veya Yüksek	Yüksek
	Yeterli	Düşük	Normal	Normal veya Yüksek
	Güçlü	Düşük	Düşük veya Normal	Normal

Kaynak: Mehmed Tahir Özsöz, a.g.m., s.2.

Riskin gelecekteki yönü ise yine denetçiler tarafından banka yönetimi ile yapılan görüşmeler, piyasaların durumu da göz önünde bulundurularak "azalan", "sabit" ve "artan" olarak belirlenmektedir.

Risk odaklı denetim, yaklaşımında, bankaların sadece belli bir tarihteki durumu değerlendirilmemekte, bundan başka yönetimin bu riskleri zaman içinde ne kadar iyi yönettikleri değerlendirilmektedir. Risk odaklı denetim, denetim otoritesine, sistemik risklere ve sistem için çok büyük risk oluşturan kurumlara veya alanlara konsantre olunmasına olanak tanımaktadır. Bir bankanın risklerini tam olarak yönetemediği durumlarda ise, risk odaklı denetim yaklaşımının amacı; banka yönetimini, faaliyetlerini bankacılık ilke ve teamülleri doğrultusunda düzeltmesini temin etmeye yönelik olarak etkileyecek uygun araçları kullanmaktır.

Risk matrisi kullanılmakla bankaların risk profillerinin oluşturulması denetim otoritesine bankacılık sektöründe risklerin genel görünümünü verebileceği gibi, sektörde riskleri belirleyen başlıca faktörleri de ortaya koymaktadır. Bunun dışında, daha detaylı bir risk matrisi denetim otoritesine bankanın risk profilini etkileyecek kalemlerle ilgili daha net bilgi verebilir. Örneğin **Tablo 3**'de Türkiye denetim otoritesi BDDK tarafından kullanılan risk matrisi verilmektedir.

Bu tür detaylı matrisle, elde edilecek değerlendirme sonuçlarının denetim otoritesine bankanın hem risk türlerine göre, hem de bankanın faaliyet türlerine göre risk profilini oluşturmaya olanak sağlamaktadır. Diğer ifadeyle, değerlendirme sonuçları bankanın hangi risk türlerine (kredi, piyasa, kur ve diğer riskler) daha açık olduğunu ve hangi iş kollarının (piyasa, kredive bankacılık) daha riskli olduğunu belirlemeye olanak tanımaktadır.

Tablo 3: Risk Matrisi – (BDDK tarafından kullanılmaktadır)

	FAALİYET ALANLARI		RİSKİN BÜYÜKLÜĞÜ									Faal. Baz. Topl. Risk. Büyükl.	Faaliyet Baz. Risk Yön. Kalitesi				TOPLAM RİSK	RİSKİN BEKL. YÖNÜ
	Faaliyetin Türü	Önem Derecesi	Kredi Riski	Likidite Riski	Faiz Riski	Kur Riski	Piyasa Riski	Oper. Riski	Uyum Riski	Strij. Risk	İtibar Riski		Politika	Prosedür	Personel	İç kontrol		
KREDİ İŞLEMLERİ	Kurumsal Bankacılık																	
	Bireysel Bankacılık																	
	KOBİ Bankacılığı																	
	İştirak Yatırımları																	
	Kredi Kartları Hizmetleri																	
HAZİNE İŞLEMLERİ	Ticari Portföy M. Kıymet Yönetimi																	
	Yatırım Portföyü M.K. Yönetimi																	
	Fon Yönetimi - Aktif Pasif Yönet																	
	Muhafaz Bankacılığı, Banka Plas																	
	Mevduat Dışı Finansman																	
BANKA ÇILIK İŞLEMLERİ	Türev İşlemler																	
	Mevduat İşlemleri																	
	Özel Bankacılık																	
	Nakit Yönetimi																	
	Vergi Politikaları																	
	Danışmanlık ve Aracılık Hizm.																	
	Elektronik Bankacılık Hizmetleri																	
	Diğ. Ticaret İşlemleri																	
	Saklama ve Emanet Hizmetleri																	
	Ödeme/Takas ve Havale İşlemleri																	
Diğer Bankacılık Hizmetleri																		
Risk Türleri Bazında Risk Büyüklüğü																		
Risk Türleri Bazında Riskin Yönetimi																		
Toplam Risk																		
Risk Türleri Bazında Riskin Yöntü																		

Kaynak: BDDK, “Banka Denetimi”, Seminer, Ankara, 04.10.2011

Böyle bir detaylı risk matrisinin oluşturulması aşağıda belirtilen aşamalardan geçmektedir:¹⁸⁰

1. Bankanın önemli faaliyet alanları ile önem seviyelerinin tespit edilmesi: Her bir faaliyete “Düşük”, “Orta” ve “Yüksek” şeklinde önem derecesi verilir. Önem dereceleri faaliyet türünün bankanın toplam faaliyetleri (sermaye, hesap cirosu, kar vb.) içindeki payına göre belirlenir.
2. Önemli faaliyet alanlarına ilişkin risk türleri ve düzeylerinin tanımlanması: Risk türleri, kendi aralarında bağımsız olarak “Düşük”, “Orta” ve “Yüksek” olarak değerlendirilir. Risk türleri ve düzeyleri belirlenirken her faaliyetten matriste tanımlı bütün riskler doğmayacağından bazı risk alanları boş bırakılabilecektir.
3. Bankanın faaliyet alanları bazında riskin toplam büyüklüğünün belirlenmesi: Faaliyetler bazında yapılacak değerlendirme çeşitli risk

¹⁸⁰ BDDK, “Banka Denetimi”, Seminer, Ankara, 04.10.2011

türlerinin (örneğin kredi riski, faiz oranı riski, itibar riski gibi) ortak etkileşimine göre yapılacaktır. Faaliyet bazında her hangi bir ya da birden çok risk türünün düzeyinin “**düşük**” olması, faaliyet bazında riskin toplam büyüklüğünün “**orta**” veya “**yüksek**” tespit edilmesine engel değildir (Ortalaması alınmıyor).

4. Her bir önemli faaliyet alanı bazında risk yönetimi kalitesinin değerlendirilmesi: Sağlıklı risk yönetim sisteminin belirlenmesindeki kilit unsurlar personel, politika, süreç ve iç kontrol olarak belirlenmiştir. Her bir faaliyet alanının risk yönetim kalitesinin yukarıda yer alan unsurlar bazında tek tek “**Güçlü**”, “**Yeterli**” ya da “**Zayıf**” olarak nitelendirilecektir.
5. Faaliyet alanları baz alınarak toplam riskin belirlenmesi: Faaliyet bazında risklerin büyüklüğü ve bu risklerin yönetim kaliteleri değerlendirildikten sonra faaliyet alanları bazında **toplam risk** belirleniyor. İncelemeler sonucunda faaliyetler bazında kredi riski büyüklüğünün “yüksek”, ancak risk yönetimi kalitesinin “yeterli” olduğunun belirlenmesi halinde, yukarıda verilen matris kapsamında, toplam kredi riski “orta” veya “yüksek” olarak ifade edilecektir.
6. Her bir faaliyet bazında risklerin yönüne ilişkin değerlendirme yapılması: Risklerin yönü “Artan”, “Sabit” veya “Azalan” olarak tespit edilir.
7. Bankanın risk türleri bazında riskin büyüklüğünün değerlendirilmesi: Banka genelinde risk türleri bazında konsolide risk düzeyi belirlenir. “Toplam Risk” değerlendirmesinde, “Yüksek”, “Orta” ve “Düşük” olarak etiketlenir.
8. Risk türleri bazında risk yönetim kalitesinin değerlendirilmesi: Faaliyet bazında yapılandırılmış farklı olarak personel, süreç, politikalar, kontrol sistemleri bazında ayrı ayrı değerlendirilmeden matriste yer almamaktadır, “Güçlü”, “Yeterli”, “Zayıf” olarak etiketlenilecektir.
9. Risk türleri baz alınarak toplam riskin belirlenmesi: Bankanın risk türlerine ilişkin risklerinin büyüklüğünün ve bu risklerin yönetim

kalitelerinin belirlenmesinden sonra, sıra, bu iki değerlendirmeden hareketle toplam riskin belirlenmesine de “Yüksek”, “Orta” ve “Düşük” kategorileri kullanılacaktır.

10. Her bir risk bazında riskin yönünün değerlendirilmesi: Risk profilindeki olası değişimi gösterir ve “azalan”, “sabit” ve “artan” olarak nitelendirilir. Bankada izleyen dönemde yeni ve mali bünyeyi doğrudan etkileyecek bir strateji değişikliği olacaksa, bu ilgili riskin yönünün değerlendirilmesinde dikkate alınacaktır. Ya da bankanın risk yönetiminin etkinleştirilmesine yönelik olarak yürütülen mevcut bir projenin tamamlanma aşamasında olması, alınan riskin yönetiminin güçleneceğine işaret edebilecektir.

Görüldüğü gibi, risk odaklı denetim kapsamında denetim otoriteleri bankaların risk üstlenmelerini önlememekte, buna karşın, bankaların karşı karşıya kaldıkları risklerin seviyelerini ve türlerini anlamaları, kontrol etmeleri ve yönetmelerini sağlayacak etkin risk yönetim sistemine sahip olmalarını önemsemektedir. Bununla birlikte, denetim otoritesi, her durumda bankaların üstlendikleri risklere yeterli düzeyde sermaye bulundurmalarını esas almaktadır.

3.3.3. Erken Uyarı Sistemi

Denetim otoriteleri tarafından bankaların risk odaklı denetim yaklaşımı kapsamında kullandıkları metodlardan biri de Erken Uyarı Sistemidir (EUS). EUS bankaların nicel ve nitel verilerini kullanmakla bankanın defolt olasılığını gösteren derece notunu (skor) belirlemeye dayalı bir ileri düzey risk odaklı denetim aracıdır. Bir bakıma CAMELS derecelendirme metoduna benzeyen erken uyarı yöntemi ile derece notlarının belirlenmesi bankanın gelecekte kendi yükümlülüklerini karşılama olanaklarını tahmin etmeye dayanmaktadır.

Denetim otoriteleri tarafından EUS kapsamında bankaların karşılaşılabilecekleri sorunları önceden tahmin etmek için ekonometrik modeller kullanılabilmektedir. Bu

modellerde bankanın denetim otoritesine iletildiği raporlarda yer alan finansal verilerin yanı sıra uygunluk denetimi kapsamında elde edilen bilgiler de aktarılabılır.

Ekonometrik modellerin yanı sıra denetçiler tarafından statistik modeller de kullanılmaktadır. Bu modeller genel olarak bankanın mali performansında baş verecek kötüleşme kriterlerini belirleme amacını taşımaktadır. Çok sayıda veri ve rasyoları kendinde birleştiren statistik modellerle denetim elemanları bankanın performansının olumsuz yönde değişmesini ve bu değişimin gücünü gösteren kriterleri belirlemektedir.¹⁸¹

Bu yöntemlerin kullanımında denetim otoritelerinin karşılaştığı başlıca sıkıntı toplanan zaman serisi verilerinin yeterli ve güvenilir olmamasıdır. Bununla beraber, bir çok durumlarda farklı kaynaklardan alınan verilerin birleştirilmesi gerekir. Bu zaman, veri kaynaklarında farklı standartlar (muhasabe standartları vb.) kullanılmış ise uygunlaştırma yapmadan verilerin kullanılması imkansız olmaktadır.

3.3.4. CAMELS Derecelendirme Sistemi

Bankaların mali bünye performanslarının ve yönetim ve organizasyona ilişkin yeterliliklerinin değerlendirilmesinde CAMEL Derecelendirme Sistemi yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Yöntemin ilk kullanım dönemlerinde bankalarda 5 ana kriterin değerlendirilmesine dayanan bu sistem son yıllarda piyasa riskinin etkileri dikkate alınmakla CAMEL(S)'e altıncı değerlendirme kriteri eklenmiş oldu.¹⁸²

C → Capital Adequacy- Özkaynak Yeterliliği,

A → Asset Quality – Varlık Kalitesi,

M → Managerial Ability–Yönetim Kalitesi,

¹⁸¹ EU-Russia Cooperation Programme, **a.g.s.**, s.66.,

¹⁸² Hennie van Greuning, Sonja Brajovic Bratanovic, **a.g.e.**, s.371.

E → Earnings – Gelir Gider Dengesi ve Karlılık,

L → Liquidity – Kaynak Yapısı ve Likidite,

S → Sensitivity to Market Risk – Piyasa Riskine Duyarlılık.

Genel olarak belli bir tarihte bankanın yukarıda belirtilen ana kalemlerinin durumunu tespit etmeyi hedef alan CAMELS risk odaklı denetimin en zayıf halkası olup, banka bazında değil, sektör genelinde kaynakların etkin kullanımına yardımcı olmaktadır.

Yerinde denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen incelemeler sonucu her bir bankaya nihai CAMELS derece notu (reyting) verilir. Bu not bankanın toplam risklilik düzeyini belirlemekle beraber, bankanın bir sonraki yerinde denetiminin tarihini belirlemeye olanak sağlamaktadır. Şöyle ki, denetim otoritesi tarafından daha riskli (düşük derece notu almış) bankaya daha kısa dönem araları ile ve aksine daha az riskli (güçlü derece almış) bankaya göre daha uzun aralarla yerinde denetim gerçekleştirme planlaması yapmaya imkan tanımaktadır. Bu, bankacılık sektörü kapsamında denetim otoritesinin risk odaklı denetim yaklaşımının uygulanması anlamına gelebilir.

Nihai CAMELS derece notu 1 ve 5 arasında değişmektedir;

- 1 notu en yüksek derece olmakla yüksek performans, yüksek risk yönetim sistemini ve düşük denetim ihtiyacını belirtmekteyken,
- 5 notu en düşük derece olmakla zayıf performans, yetersiz risk yönetimi ve sıkı denetim ihtiyacını ifade etmektedir.

Nihai derece notunun oluşumu bankada değerlendirilmesi yapılan ana kalemlerin bileşik derece notunun belirlenmesine dayanmakla, bileşik derece notlarının aritmetik ortalamasına eşdeğerde olmak zorunluluğu bulunmamaktadır. Şöyle ki, bankanın ana kalemler bazında risklerinin yüksek olmasına rağmen, buna karşın risk yönetiminin (M- Managerial Ability) de yüksek düzeyde olması bankanın nihai

reytinginin (CAMELS notunun) makul düzeyde oluşmasını sağlayabilir. Bu açıdan bankanın risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi çok önem taşımaktadır.

CAMELS nihai derece notunu bankanın genel görünümünü ifade etmektedir. Bu kapsamda her bir derece notunun belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken kriterleri **Tablo 4**'te görebiliriz:

Tablo 4. CAMELS Nihai Derecelendirme Notları

Derece Notu	Açıklama
1 KUVVETLİ	<ul style="list-style-type: none">✓ Oldukça sağlam mali bünye,✓ Bileşik dereceleri ≥ 2,✓ Organizasyon ve yönetim bileşik derecesi 1,✓ Üst yönetim tarafından kolayca üstesinden gelinebilecek, önemsiz boyutta mali bünye sorunları,✓ Ekonomide ya da sektörde yaşanabilecek olumsuz değişmelere dirençli mali bünye,✓ Yasa ve düzenlemelere tam uyum,✓ Oldukça kuvvetli iç sistemler ve faaliyetler, büyüklük, karmaşık ve risk profiliyle oldukça uyumlu,
2 YETERLİ	<ul style="list-style-type: none">✓ Temelde sağlam mali bünye,✓ Banka bileşik dereceleri ≥ 3,✓ Organizasyon ve Yönetim bileşik derecesi ≥ 2,✓ Yalnızca orta derecede sorunlar ve üst yönetimin ise bu sorunları çözecek kabiliyette,✓ Ekonomide ya da sektördeki olumsuz değişmelere dayanabilir,✓ Yasa ve düzenlemelere esaslı uyum,✓ Yeterli iç sistemler ve faaliyetler, büyüklük, karmaşık ve risk profiliyle uyumlu,
3	<ul style="list-style-type: none">✓ Vasat mali bünye,✓ Banka bileşik dereceleri ≥ 4,

<p>VASAT</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organizasyon ve Yönetim bileşik derecesi ≥ 3, ✓ Orta ve ciddi derecede sorunlar mevcut, ✓ Üst yönetimce bu sorunların uygun zamanda çözümü zor. Çözülemez ise mali bünye üzerinde olumsuz etkiler kaçınılmaz, ✓ Ekonomide ya da sektördeki olumsuz değişmelere direnç vasat, ✓ Yasa ve düzenlemelere uyumda birtakım sorunlar, ✓ İç sistemler ve faaliyetler, büyüklük, karmaşık ve risk profiline göre tatmin edici değil, ✓ Tedbir uygulanması gerekebilir,
<p>4 YETERSİZ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vasatın altında mali bünye. Temel göstergeler aranan kriterleri karşılamamakta, ✓ Organizasyon ve Yönetim bileşik derecesi 4~5, ✓ Ciddi derecede sorunlar ve üst yönetim istek ve kabiliyeti yetersiz ve kaynaklar sınırlı, ✓ Ekonomide ya da sektördeki olumsuz değişmelere direnç düşük, ✓ Yasa ve düzenlemelere uyum göz ardı edilmekte, ✓ İç sistemler ve faaliyetler, büyüklük, karmaşık ve risk profiline göre kabul edilemez seviyede, ✓ Sürekli denetim altında tutulmalıdır,
<p>5 KRİTİK</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oldukça bozuk mali bünyenin daha da bozulması beklenmekte, ✓ Temel göstergeler aranan kriterleri karşılamamakta ✓ Organizasyon ve Yönetim bileşik derecesi 5, ✓ Kritik düzeyde sorunlar mevcut, ✓ Ne üst yönetim istek ve kabiliyeti, ne de kaynak mevcut, ✓ Ekonomide ya da sektördeki olumsuz değişmelere direnç mevcut değil, ✓ Taahhütleri yerinde getirme gücü yok.

	<ul style="list-style-type: none">✓ Sorunların giderilememesi ve/veya kaynak bulunamaması durumunda yetkili kurum tarafından el konulması söz konusu,✓ Yasa ve düzenlemelere uyum göz ardı edilmekte,✓ İç sistemler ve faaliyetler, büyüklük, karmaşık ve risk profiline göre oldukça yetersiz seviyede,✓ Sürekli ve yoğun denetim gerekmekte,
--	---

Kaynak: Azerbaycan Merkez Bankası, Bankaların Denetimi Metodolojisi`nden derlenmiştir.

Risk odaklı denetim yaklaşımı kapsamında tek başına yeterli olmayan bu sistem farklı risk değerlendirme yöntemleri ile beraber kullanılmaktadır. Ulusal denetim otoriteleri tarafından CAMELS`le beraber farklı derecelendirme yöntemleri de kullanılmaktadır.

Örneğin, ABD`de bankacılık sektöründe denetime yetkili merci olan OCC`nin gerçekleştirdiği denetim şeklini ele alabiliriz. Şöyle ki, OCC'nin banka incelemeleri iki bölümden oluşmaktadır: 1) Temel Değerlendirme, 2) Risk Değerlendirme Sistemi (Risk Assessment System-RAS). Temel Değerlendirme CAMELS incelemesini ve temel risk değerlendirmesini (Core Risk Assessment -CRA) kapsamaktadır. RAS ise sadece risk değerlendirmesini içermektedir.¹⁸³

Birinci aşamada yer alan risk değerlendirmesi, risklerin büyüklüklerini her riske özgü alt kalemler kapsamında, risk yönetimini ise politikalar, süreçler, personel ve kontrol mekanizması kapsamında dikkate almaktadır. Risk Değerlendirme Sistemi ise, risklerin büyüklüklerinin ve risk yönetim kalitesinin değerlendirilmesini, temel risk değerlendirmesinde yer alan alt unsurları dikkate almadan gerçekleştirmektedir. RAS ile her üç ayda bir bankanın maruz kaldığı risklerin ölçümü yapılmaktadır.

Bir başka örnek olarak İngilterenin denetim otoritesi olan FSA tarafından gerçekleştirilen risk odaklı denetim şeklini ele alabiliriz. FSA'nın başlıca risk

¹⁸³ Mehmed Tahir Özsöz, a.g.m., s.3

değerlendirme aracı RATE (Risk Assessment, Tools, Evaluation) sistemidir. Risk değerlendirme süreci, FSA tarafından yapılan analizler ve bankanın üst düzey yönetimi ile yapılan görüşmeler sonucunda belirlenmektedir.¹⁸⁴

RATE sisteminde ilk aşama olan risk değerlendirme süreci, bankanın ana faaliyet birimlerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesine dayanmaktadır. İkinci aşama, yerinde denetim öncesi yapılan çalışmayı içermekte olup, bankanın stratejileri, işletme planları, bütçe tahminleri ve organizasyonel yapılanmasına ilişkin verileri toplanmaktadır.

Bir sonraki aşamada kontrol riskleri ve bankacılık riskleri dikkate alınmaktadır. Bankanın işletme riskleri olarak adlandırılan riskleri, CAMELB (Capital, Assets, Market Risk, Earnings, Liabilities and Business) ile analiz edilmektedir. CAMELS`ten farklı olarak kontrol riskleri ise COM (Controls, Organization, Management) ile incelenmektedir.

3.3.5. Risk Odaklı Denetim ve Geleneksel Denetim Yaklaşımları Arasında İlişki

Geleneksel denetim yaklaşımları, genel itibariyle bankanın belli bir tarihteki mali durumunu ve taahhütlerini karşılama gücünü tespit etmeye yöneldiğinden dolayı, bankaların risk profillerinde baş verebilecek önemli değişiklikleri dikkate alamayacaktır. Özellikle gelişmiş piyasalarda ortaya çıkan yeni ürünler ve teknolojik gelişim, bankaların risk üstlenmede almış oldukları kararlar önemli ölçüde değişmiştir. Bunları dikkate alarak risk odaklı denetim kapsamında, zaman odaklı mali bünye durumunun yanı sıra, bankanın risk profillerindeki değişimleri de dikkate alan risk değerlendirme araçları geliştirilmiştir.¹⁸⁵

¹⁸⁴ ¹⁸⁴ Mehmed Tahir Özsöz, **a.g.m.**, s.4.

¹⁸⁵ K.C.Chakrabarty, "Strengthening the banking supervision through risk based approach", BİS, Merkez Bankaları Başkanlarının Konuşmaları, <http://www.bis.org/review/r130515a.pdf>, ss.3-4, 20.06.2013,

Önce de söylediğimiz gibi CAMELS tek başına bir risk odaklı denetim aracı olmakta yetersiz olup risk değerlendirme sistemleri ile kullanılması önem arz etmektedir. Bir banka incelemesi sürecinde risk değerlendirmesinin CAMELS incelemesinden farklı, fakat ilişkili bir amacı bulunmaktadır. Risk değerlendirmesi sonuçları, denetçilere her bir bankayı nasıl incelemeleri gerektiğini belirleme olanağı tanımaktadır.

Risk odaklı denetim, denetim otoritesinin riskin yüksek olduğu, dahası yükselmekte olduğu alanlara daha fazla kaynak tahsis etmesine imkân vermektedir. Diğer yandan, risk odaklı denetim yaklaşımı, pro-aktif denetimin temel aracını oluşturmaktadır. Risk değerlendirmesi dikkatini geleceğe ilişkin olasılıklara odaklandırırken, CAMELS, bir bankanın geçmiş uygulamalarını ve bunların bugünkü durumuna etkilerini yansıtmaktadır. Söylenilenleri de dikkate alarak risk odaklı ve geleneksel denetim yaklaşımları arasındaki farkları **Tablo 5**'deki gibi özetleye biliriz.

Tablo 5. Risk Odaklı ve Geleneksel Denetim Yaklaşımları Arasındaki Farklar

FARKLAR	GELENEKSEL YAK.	ROD YAKLAŞIMI
Denetimin Odak Noktası	Mali tabloların doğruluğunun teyit edilmesi ve banka aktiflerinin yeniden değerlendirilmesi.	Bankanın iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin sağlıklı bir şekilde çalışıp çalışmadığının değerlendirilmesi.
Süreklilik	Denetim belli bir tarihi (bilanço tarihi) baz almaktadır.	Denetim süreklilik taşımakta ve dinamik bir görünüm arz etmektedir.
Denetçiler ile Banka Yönetimi Arasındaki İletişim	İletişim, denetim prosedürünün dışında tutulur veya banka yönetimiyle daha az iletişim söz konusudur.	Denetçiler banka yönetimiyle resmi ve resmi olmayan şekilde toplantılar, mektuplar ve inceleme raporları aracılığıyla iletişim kurarlar.
İnceleme Prosedürü	Geçmişe bakar. İşlem testleri, banka aktiflerinin değerini tespit etmek ve bankanın belirli bir zaman noktasındaki sağlamlık ve güvenilirliğinin tespitini hedefler.	Geleceğe bakar. İşlem testleri, mevcut ve gelecekteki riskleri yönetmek için uygulanan süreçlerin gözden geçirilmesi sonucunda yapılan tespitlerin teyit edilmesini hedefler.

Organizasyonel Alan	İncelemeler bankanın lisansında ve yasal organizasyonunda yer alan risk yönetim uygulamalarını hedeflemektedir.	İncelemeler merkezleşmiş şekilde bankanın temel faaliyetlerine, bu faaliyetlerin taşıdıkları risklere ve risk yönetim sistemlerine odaklanmaktadır.
Banka Operasyonlarının İzlenmesi	İzleme ve değerlendirmeler esas olarak 3 ayda bir banka verileri ve yıllık olarak düzenlenen incelemeler üzerinden yapılmaktadır.	İzleme ve değerlendirmeler sürekli dir. Yönetici raporları ve personel ile yapılan görüşmeler, izleme ve değerlendirmelere esas teşkil eder. İç sistemlerine yönelik olarak sürekli nitelikte değerlendirmeler yapılır.
İnceleme ve Değerlendirme Bakış Açısı	Aşağıdan-yukarıya yaklaşım hakimdir. İncelemeler sorunların sonuçlarını tespit etmeye ve sayısallaştırmaya yöneliktir.	Yukarıdan-aşağıya yaklaşım hakimdir. İncelemeler sorunların nedenlerini belirlemeye yöneliktir.
Denetim Planı	Denetim faaliyetleri planlanmakla birlikte, söz konusu plan bankaya göre şekillendirilmemektedir. İncelemeler daha çok inceleme rehberinde yer alan prosedürler dahilinde olmaktadır.	Denetim faaliyetleri, bankanın tespit edilen temel risk alanlarına ve bankanın risk profiline göre planlanmaktadır.
Denetim Kaynaklarının Dağıtılması	İncelemeler ve denetçiler planlanır. Denetim ekipleri kısa süreli dir. Ancak çoğunlukla denetçiler bankanın organizasyonu hakkında spesifik bir bilgi sahibi değildir.	İstikrarlı (sürekli) bir denetim ekibi oluşturulur. Bu ekip incelenen bankaların organizasyonu hakkında bilgi ve tecrübeye sahiptir.

Uygulama Bakış Açısı	Reaktif. Denetimlerde tespit edilen hatalı uygulamaların düzeltilmesine veya gerçekleşen zararların tazminine dönük uygulama anlayışı.	Proaktif (gerektiğinde reaktif). Hatalı uygulama ile sonuçlanabilecek sistemsel veya organizasyonel sorunların ve eksikliklerin giderilmesi suretiyle hatalı uygulama ve zarar olasılığının azaltılması.
Uygulama Odak Noktası	Çoğunlukla, tespit edilen problemlerin sonuçlarının (çıktılarının) düzeltilmesi.	Gerçekleşmiş sorunların veya olası sorunların nedenlerinin düzeltilmesi.
Uygulama Araçları (İdari)	✓ Talimat	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Banka yönetimi ile görüşme ✓ İkna ✓ Risk azaltım programı ✓ Eylem planı ✓ Talimat
Uygulama Araçları (İdari)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ İdari para cezası ✓ Adli ceza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asgari SYR'nun artırılması ✓ Faaliyetlerin kısıtlanması ✓ Risklerin azaltılması ✓ Organizasyonun kısıtlanması ✓ İdari para cezası ✓ Adli ceza

Risk odaklı denetim uygulaması sırasında ortaya bir sıra zorluklar çıkmaktadır. Örneğin, OCC ve FED, büyük ve karmaşık bankalardaki denetim faaliyetleri ile ilgili karşılaştığı zorlukları şöyle sıralanmıştır:

- ✓ Risk odaklı denetim yaklaşımı tüm banka risklerini değerlendirememektedir,
- ✓ Banka tarafından üretilen bilgi ve analizlerin kullanılması, bankaların risk yönetim sistemlerine yüksek düzeyde bağımlılık yaratmaktadır,
- ✓ İncelemeler, tüm sektörü etkileyen riskleri belirleyemeyebilmekte ve değerlendirememektedir,

- ✓ Büyük bankaların merkezi olmayan yapıları, denetimi engelleyebilmektedir,
- ✓ İnceleme faaliyetleri, banka birleşme ve devralmaları veya iş planlarının değişmesi sonucunda sekteye uğrayabilmektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

RİSK ODAKLI DENETİM KAPSAMINDA BİR UYGULAMA: AZERBAYCAN ÖRNEĞİ

Risk odaklı kamu denetimi kapsamında bankaların risk yönetim sisteminin değerlendirilmesinin denetim otoriteleri için önemi dikkate alınarak çalışmada yeni Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi (RYSD) yaklaşımı önerilmiş, Azerbaycan bankacılık sektöründe uygulaması gerçekleştirilmiş, olumlu sonuçlara ulaşılmıştır.

4.1. Azerbaycan Bankacılık Sektörü ve Bankacılık Denetimi ve Düzenlenmesi

4.1.1. Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü

Bağımsızlık kazandıktan sonra sıkıntılı geçiş ekonomisi sürecinden bankacılık sektörü de nasibini almıştır. Yüksek faiz oranı karşılığı mevduat toplayan özel bankalar toplumun likidite fazlasını spekülasyon amaçlı kullanmış, gerçek finansal aracılık fonksiyonunu sürdürememişler.

Politik ve ekonomik destabilizasyon ortamında sayısı 250`yi aşkın olan bu “banka”ların faaliyetleri düzenlenmemekteydi. Etkin olmayan yönetim sonucu devlet bankalarının finansal kayıpları Hazinesinin mali yükünü önemli ölçüde arttırmıştır. 1990`lı yılların başlarında ekonomik konjoktürü etkileyen ekonomik ve bankacılık krizleri toplumun sektöre olan güvenini kırmış, bankacılık sektörünün gelişmesinin önüne geçmiştir.

Bankacılık sektörünün imarı adına ilk adımlar 90-lı yılların ikinci yarısına denk gelmektedir. Sektöre güvenin kazandırılması için kurumsal yeniden yapılandırma ve mevzuat çalışmaları Merkez Bankasının kendi otoritesine kavuşmasıyla başlanmıştır. Bu süreç dönemin önemli sorunu olan “banka”ların konsolidasyonu (kapatılma ve birleşme) ile devam etmiştir.

Uluslararası Muhasebe Standartlarının uygulanması ve denetim ve gözetim alanında uluslararası düzeyde kabul görmüş perensiplere uyum çalışmaları bankacılık sektöründe Azerbaycan Merkez Bankası'nın gücünü arttırmıştır. 2000-li yılların başında devlet bankalarının özelleştirilmesi programı devam ettirilmiş, bankacılık sektöründe kurumsal yönetimin geliştirilmesi kapsamında önemli yasal düzenlemelere başlanmıştır.

Ülkede “petrol bumu”-nun yaşanmasıyla gelişen ekonomi bankacılık sektörünün de gelişimini etkilemiş, finansal alanda olduğu gibi kurumsallaşma alanında da önemli kademeler kat edilmiştir. Merkez Bankası tarafından ekonomik konjoktürün aşırı dalgalanmalarından bankacılık sektörünün korunmasını sağlayacak alt yapı çalışmaları 2005 yılında Kredi Bürosu (Kredi Reyesteri Hizmeti) ve Mortgage sistemini (Azarbaycan İpotek Fonu), 2007 yılında ise Mevduat Sigortası sisteminin oluşturulması ile yürütülmüştür. Bankaların asgari sermaye gereksinimi kademeli olarak 2000 yılında 5 mln. ABD Doları, 2008 yılında 12 mln. ABD Doları düzeyine çekilmiştir. Gerçekleştirilmiş olan bu ve diğer çalışmalar uluslararası finansal krizin Azerbaycan bankacılık sektörüne etkilerini minimize etmeye olanak sağlamıştır.



Şekil 2. Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Gelişim Süreci

2006 yılı sonu itibarı ile 4.3 milyar ABD doları düzeyinde olan bankacılık sektörü aktifleri 2007 yılında 7.9 milyar ABD doları, 2008 yılında ise 12.6 milyar ABD doları olmuştur. Küresel finansal krizin etkisi ile Azerbaycan bankacılık sektöründe tempo düşüş gösterse de, büyüme devam etmiş, 2009 yılı sonuna toplam aktifler 13.1 milyar ABD doları, 2010 yılı sonuna 15.4 milyar ABD doları, 2011 yılı sonuna ise 18.1 milyar ABD dolarına ulaşmıştır.¹⁸⁶

Tablo 6. Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Rakamsal Büyüklüğü

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Toplam Aktifler (mln. AZN)	1,047	1,675	2,252	3,778	6,726	10,274	10,774	12,339	14,259	17,644
<i>mln.USD</i>	1,066	1,707	2,450	4,334	7,950	12,637	13,091	15,443	18,141	22,476
Toplam Krediler (mln. AZN)	596	905	1,401	2,298	4,554	7,017	7,339	8,020	9,699	12,399
<i>mln.USD</i>	607	922	1,525	2,636	5,383	8,630	8,918	10,037	12,339	15,795
Toplam Sermaye (mln. AZN)	116	229	336	524	1,009	1,492	1,759	1,897	2,141	2,573
<i>mln.USD</i>	118	233	366	601	1,193	1,835	2,137	2,374	2,724	3,278
Toplam Mevduat (mln. AZN)	252	403	495	819	1,468	1,905	2,335	3,030	4,120	5,113
<i>mln.USD</i>	257	411	538	940	1,736	2,344	2,837	3,792	5,241	6,514

Kaynak: Azerbaycan Merkez Bankasının Veri Tabanından Derlenmiştir.

Son yıllarda hızlı büyümeye rağmen toplam aktiflerin ülkenin GSYH'na oranla baktığımızda bankacılık sektörünün yeterli büyüklüğe ulaşmadığını görüyoruz. Örneğin, bu oran 2006 yılında 20.7% (petrol dışı GSYH'ya oranla 52%), 2011 yılında ise 28.4%

¹⁸⁶ Veriler Azerbaycan Merkez Bankası sitesinden alınmıştır: http://cbar.az/infoblocks/bank_actives (11.12.2012)

(petrol dışı GSYH'ya oranla 65%) düzeyinde olmuştur.¹⁸⁷ Dünya Bankasının çalışmalarında Azerbaycan finansal gelişmişlik düzeyine göre 142 ülke sıralamasında 100. sırada yer almaktadır.

Toplumun finansal bilgi düzeyinin ve sektöre güvenin zayıf kalması sektörün derinliğini arttırmasını kısıtlamaktadır. Bu ister bankaların bölgesel dağılımında, isterse de bankanın ürün portföyüne yansımaktadır.

Görüldüğü gibi son 5 yılda bankaların şube ağında artış yaşanmaktadır. Şube sayısında artımın büyük kısmının bölgelerde (yaklaşık 120 şube) olduğu önemli bir gelişme olsa da, halen toplam banka şubelerinin 50%-den fazlası başkent Bakü'de yerleşiktir. Diğer taraftan son yıllar mevduatın aktiflere oranında bir yükselme yaşansa da kamu tasarrufunun düşük kaldığı söz konusudur (**Bkz. Tablo 8.**).

Tablo 7. Bankalarla İlgili Genel Bilgiler

	2008	2009	2010	2011	2012
Toplam banka sayısı:	46	47	45	44	43
<i>kamu bankası</i>	2	1	1	1	1
<i>özel banka</i>	44	46	44	43	42
Tasfiyede olan banka sayısı	3	2	4	5	5
Yabancı sermayeli banka sayısı	23	23	22	22	23
Toplam şube sayısı	605	666	684	706	682

Kaynak: Azerbaycan Merkez Bankasının Veri Tabanından Derlenmiştir.

Tablo 8`den görüldüğü gibi bankaların aktiflerinde kredi önemli yere sahip olmakla hacminin artımı da devam etmektedir. Bu bankaların klasik bankacılık yapılarının yanı sıra, yüksek kredi riskine maruz kalmaları anlamına da gelmektedir.

¹⁸⁷ Ülke GSYH'nın petrole bağımlılığının yüksek olması nedeniyle "petrol dışı GSYH" göstergesi de dikkate alınarak verilmiştir.

Tablo 8. Azerbaycan Bankacılık Sektörünün Aktif – Pasif Yapısı (Oransal)

Bankacılık Sektörü	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kredilerin Aktiflere Oranı	57%	54%	62%	61%	68%	68%	68%	65%	68%
Likid Varlıkların Aktiflere Oranı	30%	32%	27%	28%	19%	17%	14%	19%	17%
Mevduatın Aktiflere Oranı	24%	24%	22%	22%	22%	19%	22%	25%	29%
Sermayenin Aktiflere Oranı	11%	14%	15%	14%	15%	15%	16%	15%	14%

Kaynak: Azerbaycan Merkez Bankasının Veri Tabanından Derlenmiştir.

Azerbaycan`da menkul kıymetler piyasasının gelişmemesi bankaların ticari portföylerinin de gelişmemesine neden olmuştur. Bu, önemli ölçüde bankaları piyasa risklerinden korumuştur. Ülkede çipalı kur rejiminin uygulanması ve yüksek döviz rezervlerinin varlığı ise bankaların kur riskini yumuşatmıştır.

Ülke ekonomisinde olumlu sinyallerin verilmesi ile bankacılık sektörünün uluslararası finansal piyasalara çıkış imkanları da sağlanmıştır. 2000`li yılların başında 17`ye ulaşan yabancı sermayeli bankaların sayısı 2012 yılı itibarı ile 23`e ulaşmış, yani sektörde faaliyet gösteren bankaların %50`nden fazlasını kapsamıştır. Bu dönemde bankaların yurt dışından daha düşük maliyetli kaynak kullanımı temin edilmiştir. Bankacılık sektörüne yabancı sermaye girişleri bankalarda etkinliği arttırmış, bankaların kurumsallaşmasında önemli katkılarda bulunmuştur.

Ne yazık ki, bankaların sermaye yapıları ve içinde buldukları sosyo-ekonomik çevre bankalarda kurumsal yönetim ilkelerinin yeterli düzeyde benimsenmesine engel olmuştur. Sektörün büyük bir kısmında yöneticilerin genel olarak banka sahiplerinden oluşması bankaların aile şirketleri ve holding bankacılığı şeklinde yönetimine neden olmuştur. Son yıllarda Merkez Bankasının çalışmaları ile bankalarda risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin oluşturulması sağlanmıştır. Yalnız söylenen nedenlerle bu mekanizmalar fonksiyonel hale gelmemiş ve bankaların karşılaşılabileceği riskleri ortaya çıkarmada yetersiz kalmıştır.

Görüldüğü gibi Azerbaycan bankacılık sektöründe dikkat edilmesi gereken en önemli alanlardan biri operasyonel risktir. Kurumsal yönetim ilkelerinin yeterli düzeyde benimsenmemesi bankaların iç kontrol ve risk yönetim sistemlerinin fonksiyonlarını etkisiz hale getirmiştir. Sonuc olarak operasyonel risk bankaların risklilik düzeyini yükselten faktör olmaktadır.

Bu anlamda Azerbaycan bankacılık sektöründe risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi bir anlamda operasyonel risk düzeyinin belirlenmesinde gerekli bir araç olmaktadır. Risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi bankaların operasyonel risklerinin yönetiminde başarı oranını belirlemeye olanak sağlamaktadır.

4.1.2. Azerbaycan Bankacılık Sektöründe Kamu Denetimi

Önceki bölümlerde de söylenildiği gibi Azerbaycan bankacılık sektöründe kamu denetiminin yapılmasında yetkili kuruluş Azerbaycan Merkez Bankası'dır.1990'lı yılların ortasından politik stabilizasyonun sağlanması ile Merkez Bankası da bankacılık sektöründe denetim otoritesi olarak güç kazanmış oldu. Hızlı bir şekilde sektörün konsolidasyonuna başlayan Merkez Bankası kısa zamanda hedefe ulaşmış ve 90'lı yılların sonuna banka sayı 100-ün altına inmiştir.

Devam eden yasal düzenleme çalışmaları bankacılık sektöründe alt yapı çalışmaları ile beraber sürdürülmüş, uluslararası finansal kriz öncesinde finansal sektörün kırılganlığı önemli ölçüde giderilmiştir. Bunun yanısıra son 10 yılda Merkez Bankası uluslararası denetim standartlarını yakalama yönünde çalışmaları sürdürmüş, düzenleme ve denetim felsefesinde kapsamlı değişikliklere gidilmiştir. Bireysel ve sektör bazında oluşaabilecek riskleri öngörmekte yetersiz kalan klasik denetim yaklaşımları sürekli gözetim ve proaktif düzenleme yaklaşımları ile değiştirilmiştir.

Merkez Bankasının koşullara uygun davranış sergilemeye olanak tanıyan yapısı küresel finansal kriz sürecinde de sektörün gereksinimlerini zamanında teşhis etmesini ve gerekli adımlar atmasını sağlamıştır. Bu süreçte aktif kalitesi ve risk düzeyi, kredi teminatı ve ipoteğe yönelik talepler değiştirilmiş, aktiflerin hızlı artımını önleyen kaldıraç oranı uygulamaya konulmasının yanısıra, Merkez Bankası sektöre direkt ve

dolayı likidite sağlamıştır. Mevzuat kapsamında yasal düzenlemelere gidilmiş, bankalarda risk yönetimi ve kurumsal yönetimin kalitesinin gelişimi sağlanmıştır.

Bankaların denetim, gözetim ve düzenleme fonksiyonu başlıca olarak Merkez Bankası'nın Bankaların gözetimi departmanı, Prudensial (prudential) politika ve metodoloji departmanı tarafından yürütülmektedir.

Prudensial politika ve metodoloji departmanı bankacılık sektörünün düzenlenmesi kapsamında "Bankacılık Kanunu"ndan kaynaklanan banka mevzuatının hazırlanması, yenilenmesi ve uluslararası düzenlemelere uyumundan sorumludur. Bunun yanı sıra Merkez Bankası'nın bankaların denetim ve gözetimi alanında politikaların oluşturulması, kullanılacak denetim yöntem ve araçlarına metodolojik destek göstermektedir. Bir başka anlamıyla bankacılık sektörüne yönelik düzenleme işlevleri bu departman tarafından yürütülmektedir

Bankaların gözetimi departmanı bankaların lisanlanması, uzaktan gözetimi ve yerinde denetimini gerçekleştirmektedir. Birim, bu kapsamdaki fonksiyonunu Etkin bankacılık denetimi için Bazeli prensipleri ve Bazeli II olarak bilinen Sermaye Sözleşmesine uyumlu hale getirmiştir.

Azerbaycan bankacılık sektöründe Bazeli II kapsamında çalışmalar önemli ölçüde uygulanmaktadır. II ve III Yapısal bloklar tamamlanmış, I Yapısal blok ise kısmen uygulandığı söylenebilir. I Yapısal blok'ta talep edilen kredi riski, piyasa riski ve operasyonel riski için sermaye gereksiniminden yalnız kredi riskine uyarlanmış sermaye gereksinimi hesaplanmaktadır. **Operasyonel riske uyarlanmış sermaye gereksiniminin hesaplanması yaklaşımı ile ilgili çalışmalar devam etmektedir. Ayrıca, çalışmada yer alan Bankaların Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi yaklaşımının da operasyonel riskin, dolayısıyla operasyonel riske uyarlanmış sermaye gereksiniminin hesaplanmasında alternatif yöntem olabileceği de önerilmektedir.**

Denetim ve gözetim faaliyeti kapsamında genel olarak CAMEL(S) reyting ve risk odaklı bankacılık gözetimi yaklaşımları kullanılmaktadır. Bu işlemler Bankacılık gözetimi departmanının Uzaktan gözetim ve Yerinde denetim birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Uzaktan gözetim birimi: Kamu denetimi kapsamında bankalar uzaktan gözetim biriminin ilgili müfettişleri tarafından sürekli gözetim altında tutulmaktadır. Bankalardan günlük, haftalık, aylık ve yıllık raporlar almakla sürekli yaşanan değişiklikleri izlemek ve aşağıda belirtilen fonksiyonları gerçekleştirmektedir:

- Bireysel olarak bankaların risklerinin izlenilmesi,
- Bankaların ilgili banka grupları ile kıyaslı analizi,
- Bankanın yasal taleplere uyum göstermesinin izlenilmesi ,
- Erken uyarı sisteminin kontrolü,
- Bankaların kısa dönem Stratejik Planının incelenmesi,
- Banka yöneticileri ile görüşmeleri gerçekleştirmek,
- Bankaların bağımsız denetim raporlarının incelenmesi,
- Dönemsel olarak bankalarla ilgili raporlar sunmak,
- Bankacılık sektörü ve banka gruplarının genel görünümü ile ilgili Finansal İstikrar Komitesine raporlar sunmak,
- Yerinde denetim yapılması önerisinde bulunmak ve denetime hazırlık sürecine destek göstermek,
- Bankalarda çeşitli risk alanları ile ilgili yerinde izlemeler gerçekleştirmek.

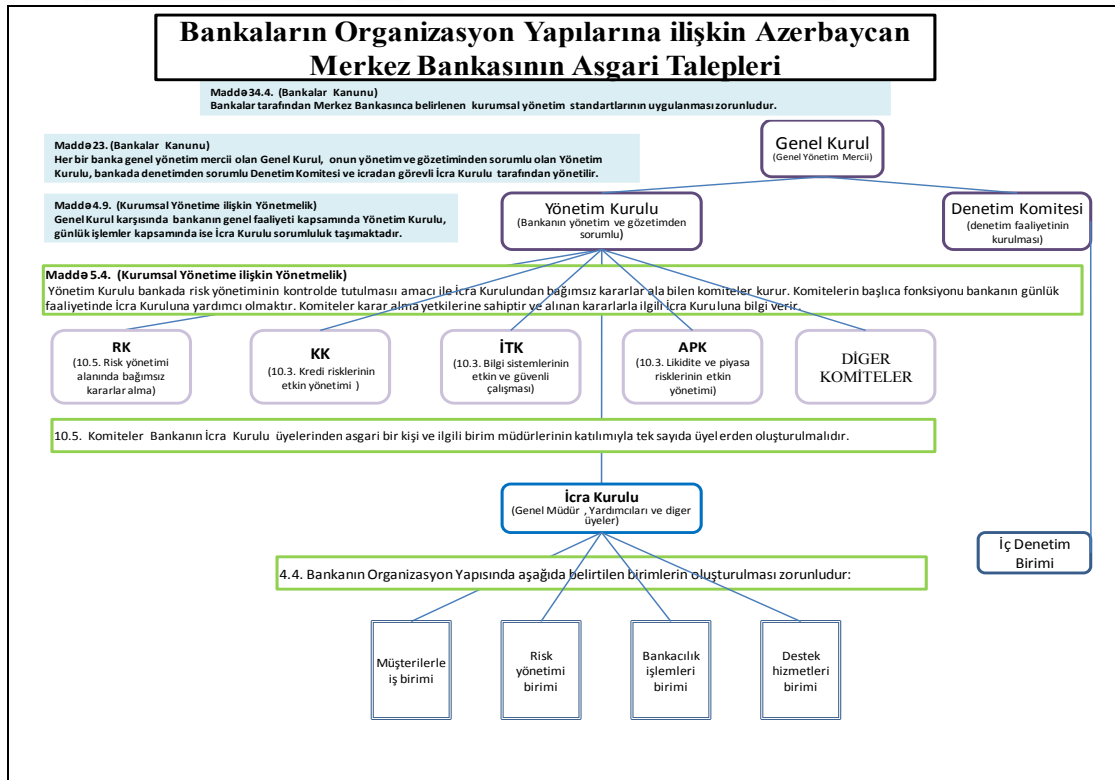
Yerinde denetim birimi: Denetçiler bankalarda belli bir dönemi kapsayan yerinde denetimi gerçekleştirmek ve CAMEL reyting sistemi kapsamında değerlendirmeni gerçekleştirmekle yükümlüdürler. Yerinde denetim kapsamında aşağıda belirtilen işlemlerin gerçekleştirilmesi hedefleniyor:

- Gözetim kapsamında elde edilen bilgilerin dürüstlüğünün yerinde denetimi,
- Bankanın gelir ve risklerinin daha detaylı analizi,
- Bankanın risk yönetimi ve yönetimin kalitesinin değerlendirilmesi ,
- Uzaktan gözetim kapsamında yöneltilen taleplerin ve alınan yaptırım kararlarının icra düzeyinin değerlendirilmesi ve s.

Denetim ve gözetim birimlerinin faaliyetlerini bir birilerinden ayrı düşünülmemesi gerektiği önceki bölümlerde de belirtilmiştir. Risk odaklı kamu denetimi kapsamında Azerbaycan bankacılık sektörü bir çok faktörlerin etkisi dikkate alınmakla beş risk - banka grubuna ayrılmış, mikro ve makro gözetim faaliyeti bu çerçevede yürütülmektedir.

Risk odaklı denetim faaliyeti kapsamında kaynak tahsisi zamanı bankaların piyasa önemi ve risklilik düzeyi belirleyici olmaktadır. Bankanın sistem öneminin belirlenmesinde genel olarak mevduat yapısı, aktif büyüklüğü, şube ve müşteri genişliği, finansal aracılıkta aktivliği ve başka faktörler dikkate alınmaktadır.

Bankaların faaliyetlerinin sağlam ve güvenli bir şekilde sürdüre bilmesi için gerekli önlem ve tedbirlerin yeterli düzeyde sağlanması denetim ve gözetim birimlerinin faaliyetlerinin başlıca amacıdır. Bu anlamda denetim gözetim kapsamında bankaların risk yönetim ve iç kontrol sistemlerini kapsayan organizasyonel yapısı değerlendirilmektedir. Yasal düzenlemelerde bankaların organizasyon yapısına asgari talepler Şekil 3`de olduğu gibidir.



Şekil 3. Bankaların Organizasyon Yapılarına İlişkin Talepler

Yönetim Kurulunun bankanın faaliyetini kontrol görevi bir bakıma bankada risk yönetim faaliyetinin bir parçası halinde değerlendirilmektedir. Bunun yanısıra banka düzenlemeleri kapsamında ister banka yönetimine, isterse de bankanın üstleneyeceği risklere yönelik talepler bankanın risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi zamanı denetim elemanlarınca dikkate alınmaktadır.

Neyazık ki, son yıllara kadar Azerbaycan Merkez Bankasının denetim faaliyetleri kapsamında risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi genel olarak CAMEL yaklaşımı çerçevesinde bankaların yöneticilerinin kalifiyesinin değerlendirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bunun yanısıra bankaların kendileri tarafından kurumsal yönetim ilkelerine uyum düzeyinin değerlendirilmesi yapılmıştır.

Yalnız söylemek gerekiyor ki, kaydedilen uygulamalar bankanın iç kontrol, iç denetim, kurumsal yönetim ve s. alanlarını da kapsayacak risk yönetimi sisteminin bankacılık düzenlemelerine ve uluslararası standartlara uyumlu bir biçimde çalışıp çalışmadığını denetlememektedir. Bankaların risk yönetim sisteminin etkinliği ile ilgili net bir görüşe sahip olmaksızın bankacılık sektörünü tehdit eden risklerin hangi sonuçlar verebileceğini ve oluşabilecek kayıpların nasıl önüne geçilebileceği ile ilgili kararlar alınması da sağlam olmayabilir.

Bu açıdan çalışmada yer alan RYSD yaklaşımı Azerbaycan Merkez Bankasının denetim faaliyeti için bir ilk olup mevcut eksiklikleri giderebilir. Yalnız, bu yaklaşımı diğer uygulamalara alternatif değil, tamamlayıcı olarak görmek gerekiyor.

4.2. Uygulama Yöntemi : Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi

4.2.1. Uygulamanın Özelliği

Bankalarda risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi önceki bölümlerde de anlatıldığı gibi bir çok dünya ülkelerinin denetim otoritelerince kullanılmaktadır. Bu yöntem genel olarak bankaların risk profili ve risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi sonucu nihai risk düzeyinin belirlenmesi sürecinde kullanılmaktadır.

Risk düzeyinin belirlenmesi ise denetim otoriteleri tarafından Türkiye örneğinde (**Tablo 3.**) olduğu gibi bankanın başlıca faaliyet kollarına ayrılmakta ve her bir faaliyet alanında risk düzeyi ve risk yönetimi değerlendirilmektedir.

Çalışmada önerilen yaklaşımın temel felsefesine göre, bankalar karşılaştıkları risklerin tamamının yeterli düzeyde yönetilmesi için gerekli önlemleri almalı, yani yeterli risk yönetim sistemi kurmak zorundadır. Yönetilemeyen risklere karşı ise bankaların sermaye tutmaları gerekmektedir. ***Bu açıdan bankaların risk yönetim sistemi denetim otoritesinin bu yönde olan tüm talep ve önerilerine, uluslararası “en iyi pratiğe” uygun bir şekilde kurulmalı ve çalışmalıdır.*** Bu yaklaşım ilerde bankaların operasyonel risklerinin de ölçülmesine olanak sağlayabilir.

Önceki bölümlerde belirtilen risk yönetiminin değerlendirilmesine ilişkin örneklerden farklı olarak çalışmada önerilen Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi (RYSD) yaklaşımı kapsamında bankanın risk yönetimi faaliyet kollarına göre değil, **iş birimleri ve risk yönetimi süreçlerine** göre değerlendirilmektedir. Bu farkın başlıca nedenlerini şöyle sıralayabiliriz;

- Faaliyet kolları dikkate alınan yaklaşım kapsamında bankanın bazı risk yönetim sistemi unsurları değerlendirme dışında kalmaktadır ki, bu eksiklikler de önerilen yaklaşımda ortadan kaldırılmıştır;
- Değerlendirme sonuçları ister bankada, isterse de bankacılık sektöründe risk yönetim sisteminin durumu ile ilgili daha detaylı bilgi verebilmektedir;
- RYSD Azerbaycan bankacılık sektörünün yapısına (genel olarak bankaların faaliyeti iş kollarına göre ayrılmamaktadır) uygun biçimde tasarlanmıştır.

4.2.2. Uygulamanın Amacı

Denetim otoriteleri sürekli olarak yasal normlar ve sınırlamalarla bankaların risklerini düzenlemek ve izlemekle beraber, dönemsel olarak bankalarda risk yönetim sisteminin yeterli düzeyde kurulmuş olduğunu ve çalıştığını değerlendirmektedirler. Yasal düzenlemelerde yer alan nitel talepler, ulusal ve uluslararası standartlara dayanan

risk yönetim sisteminin değerlendirilmesinde sonuçların ölçülebilir olmaması ve subjektiv olması gibi sorunlarla karşılaşa bilmekteyiz.

Çalışma kapsamında gerçekleştirilmiş uygulamanın amacı aşağıda belirtilenler dikkate alınmakla Azerbaycan bankacılık sektöründe (bankalar bazında) risk yönetim sisteminin uygunluğunun ve yeterliğinin değerlendirilmesi olmuştur:

- ✓ Bankaların risk yönetim sisteminin yasal düzenlemelerde yer alan (nitel) taleplere **uygunluğunun** değerlendirilmesi,
- ✓ Risk yönetiminin, tüm risk kategorileri (kredi, piyasa, operasyonel vb. riskler), bankacılık ürünleri/hizmetleri (kredi, mevduat, havale işlemleri vb.), faaliyet ve süreçleri (iç kontrol mekanizması, raporlama, denetim, destek hizmetleri vb.) dikkate alınarak bankanın hem yönetim, hem de personel düzeyinde **yeterliğinin** değerlendirilmesi,
- ✓ Değerlendirme sürecinde **subjektivliyin** en aza indirgenmesi,
- ✓ Uygulama sonucunda daha **detaylı ve kıyaslanabilir** değerlerin elde edilmesi,

Uygulama zamanı elde edilen sonuçlar bir matriste toplanmakla farklı amaçlarda analiz yapılması olanağı sağlanacaktır. Rakamsal verileri içeren matrisin incelenmesi zamanı aşağıda belirtilen sorulara yanıt bulunabilir:

- ✓ Bireysel olarak bankalarda ve sektörün genelinde risk yönetim sisteminin düzeyi,
- ✓ Bireysel olarak bankalarda ve sektörün genelinde riske açık alanlar,
- ✓ Bankacılık düzenlenmesinde eksiklikler,
- ✓ Banka denetiminin odaklanması gereken alanlar.

Matrisin doğru bir şekilde incelenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması bankalarda risk odaklı denetim ve düzenleme kapsamında değerlendirilmektedir.

4.2.3. Değerlendirme Matrisi

Bankalarda risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi kapsamında yerinde incelemeler yapacak ekibe yardımcı olacak Değerlendirme Matrisi oluşturulmuştur. Değerlendirme Matrisi Azerbaycan Cumhuriyeti “Bankacılık Kanunu”, Azerbaycan Merkez Bankasının ilgili yasal düzenlemelerde yer alan talepleri ve uluslararası düzeyde kabul görmüş standartları kapsayan soru setlerinden oluşmaktadır.

Bankalarda yapılan kar amaçlı bankacılık ve destek hizmetleri dışında, kurumsal yönetim, iç kontrol ve iç denetim, muhasebe ve raporlama faaliyetleri Risk Yönetim Sistemi (RYS) kapsamında ele alınmıştır. Bu nedenle Risk Matrisinin oluşturulmasında aşağıda sıralanan kanun, yönetmelik (yetkili denetim otoritesi olarak Azerbaycan Cumhuriyeti Merkez Bankasına yürürlüğe girmektedir) ve standartlarla (rehberlik) belirlenen talep ve öneriler kullanılmıştır:

- Azerbaycan Cumhuriyeti “Bankalar Kanunu”,
- “Bankalarda risk yönetimine ilişkin Yönetmelik”
- “Bankalarda iç kontrol ve iç denetimine ilişkin Yönetmelik”
- “Bankalarda likidite yönetimine ilişkin Yönetmelik”
- “Bankalarda kurumsal yönetim standartlarının uygulanması kuralları”
- “Bankalarda kredilerin verilmesine ilişkin Yönetmelik”
- “Kurumsal yönetim standartları”

Bankaların risk yönetimi sisteminin değerlendirilmesi aşağıda belirtilen 5 kategoride gerçekleştirilmiştir:

- **Bankanın risk kültürü:** Oldukça önemli olan bu konu birçok değerlendirme yöntemlerinde eksik kalmaktadır. Banka yöneticilerinden personele kadar her bir çalışanın bankanın risk yönetimi kapsamında duyarlılığını göstermektedir. Mevzuat kapsamında ilgili talepler dikkate alınmak kaydıyla risk kültürünün oluşmasında banka üst düzey yöneticilerinin, dahası bankanın nitelikli pay sahiplerinin vizyonu önem arz etmektedir. Bu kategoride, bankanın strateji, vizyon ve misyonunda,

yönetim ve personel düzeyinde “risk” algısı, risk yönetimi sisteminin geliştirilmesi kapsamında gelişmeler değerlendirilmektedir

- **Bankanın risk odaklı organizasyonel yapısı:** Bankada risk yönetimi sisteminin omurgası kurumsal yönetim sayılmaktadır. Kurumsal yönetim kapsamında Genel Kurul, Yönetim Kurulu, İcra Kurulu (Müdürler Kurulu), Denetim Kurulu gibi bankanın yönetiminde önemli yere sahip bağımsız komitelerin de görev ve sorumlulukları da risk yönetim sistemine uyarlanmalı ve çelişkilere neden olmamalıdır.

Bankalar risk yönetim sistemini, mevzuatta yer alan asgari taleplerin dışında bankanın büyüklüğü ve faaliyet alanları dikkate alınacak şekilde görev dağılımı ve yetki hiyerarşisini kapsayacak bir kurumsal yapıya sahip olmakla oluşturabilir. Bunun yanı sıra bankanın organizasyon şemasında risk yönümlü birimler oluşturulmadan risk yönetim sisteminin yeterliğinden söz edilemez.

- **Bankanın iç mevzuatı (Politika, Prosedür, Yönetmelik vs.):** Bankanın gelecek faaliyetinin amac ve hedeflerini belirleyen Bankanın Stratejik Planı ile beraber yönetimce belirlenen yazılı Politikalar da risk yönetimi sisteminin çerçevesini oluşturmaktadır. İç yönetmelik ve prosedürler ise her bir faaliyetin koşullarını, aynı zamanda kontrol noktalarını belirlemektedir.

- **Bankanın bilgi sistemleri:** Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme bankaların bilgi sistemlerinden bağımlı hale gelmesine neden olmuştur. İster eksiksiz bankacılık ve destek hizmetlerinin yeterliği, isterse de giderek büyük bir soruna dönüşmekte olan güvenlik (bilgi sistemleri kapsamında) sisteminin sorunsuz çalışması denetim otoritelerinin odak noktasında olduğu kadar banka açısından da çok önem taşımaktadır.

- **Bankada risk yönetimi faaliyetleri:** Yukarıda belirtilen konuların bankanın iç mevzuatında yer alması bankanın risk yönetim sisteminin bir unsuru olmaktadır. Yalnız iç mevzuat ve resmi belgelerde yer alan risk yönümlü faaliyetlerin yeterli düzeyde gerçekleştirilmesi bankanın risk yönetim sisteminin çalışması ile ilgili fikir söylemeye olanak sağlamaktadır. Yani önceki başlıklarda yer alan işlemler ve resmi belgeler bankanın risk yönetimi alanında yeterli düzeyde faaliyet göstermesinin tek kanıtı olmamalıdır. Bu açıdan ister yönetim kapsamında gerçekleştirilen toplantılarda

bulunmak, isterse de ilgili birimler tarafından risk yönetimi kapsamında yapılan çalışmalar ve onların kararların alınmasına etkileri iyice değerlendirilmelidir.

Yukarda belirtilen konuların değerlendirilmesinde denetim elmanlarına yardımcı olacak Değerlendirme Matrisi 34 başlıkta toplanan 200-den fazla soru tablosundan oluşturulmuştur. Bankanın risk yönetim mekanizmasının parçalarını aşağıda belirtilen konu başlıkları oluşturmaktadır:

1. Yönetim düzeyinde risk kültürü
2. Çalışanlar (personel) düzeyinde risk kültürü
3. Organizasyon yapısı
4. Yönetim Kurulunun yapısı
5. Yönetim Kurulunun faaliyeti
6. İcra Kurulunun yapısı
7. İcra Kurulunun faaliyeti
8. Denetim Komitesinin yapısı
9. Denetim Komitesinin faaliyeti
10. Kredi Komitesinin yapısı
11. Kredi Komitesinin faaliyeti
12. Kredi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar
13. Aktif Pasif Yönetimi Komitesi
14. Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin faaliyeti
15. Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar
16. Risk Yönetimi Komitesi
17. Risk Yönetimi Komitesinin faaliyeti
18. Risk Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar
19. Risk yönetimi bölümü

20. Risk Yönetimi bölümünün faaliyeti
21. İnsan Kaynakları yönetimi üzere risklerin değerlendirilmesi
22. Risk yönetimi politikası
23. Risk yönetimi prosedürü
24. İş kolları üzere prosedürler
25. İç kontrol mekanizması
26. Kredi politikası
27. Kredi risklerinin yönetimi
28. Piyasa risklerinin yönetimi
29. Likidite riskinin yönetimi
30. Operasyonel risk yönetimi
31. İcra Kurulu tarafından iç kontrol ve risk yönetiminin değerlendirilmesi
32. Bilgi Sistemleri (İT) bölümünün değerlendirilmesi
33. Bilgi Sistemleri (İT) risklerinin yönetimi
34. Bilgi Sistemleri (İT) iç kontrol (güvenlik) ve denetim

Her bir konunun değerlendirmesi için hazırlanan sorular denetçilere bu alanda bankanın durumunu değerlendirmeye olanak sağlıyor. Aynı zamanda, değerlendirilecek konunun detaylarına aydınlık getirilmesi ve subjektivliyin minimuma indirilmesi açısından alt sorular (bilgiler) da hazırlanmıştır. Sonuncular değerlendirmeye tabi tutulmayıp sorulara değer verilmesinde yardımcı fonksiyon taşımaktadır.

Değerlendirme matrisinde her bir konunun (aynı zamanda her bir konuyu belirlemekte yardımcı her bir sorunun) önünde not verilmesi için iki – a) ve b) sütunu oluşturulmuştur. Sorularla ilgili matrisin a) sütununda mevzuat (veya yasal) notu, b) sütununda ise faaliyet (veya işlem) notu verilmektedir. Yani, a) sütununda konu ile ilgili mevzuat ve belgelerin yasal uygunluğu, b) sütununda ise mevzuatta yer alan işlem ve faaliyetin yasal uygunluğu değerlendirilecektir.

4.2.4. Bankalarda Risk Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesi İşlevi

Yerinde denetim şeklinde gerçekleştirilen değerlendirme işlevi denetçilere yardımcı olmak amacı ile hazırlanmış “rehberlik” kapsamında yürütülmektedir.

Denetim elemanları tarafından denetim öncesi dönemde incelemelere yönelik gerekli hazırlıklar yapılmaktadır. Uzaktan gözetim kapsamında edinilen bilgiler gözden geçirilmeli, önceki denetim raporları incelenmeli ve gerekli bilgiler not alınmalıdır.

Denetim süreci, bir gün önceden bankanın bilgilendirilmesi ve gerekli ortamın hazırlanması için talimatın verilmesi ile başlamaktadır. Kaynak (zaman, denetim elemanı ve s.) kısıtı dikkate alınarak aşağıda belirtilen mevzuat, belge ve bilgilere hızlı erişimin sağlanması temin edilmesi istenmelidir. Bankalar ise genel müdürlükte denetçilerin gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilecekleri ortamı hazırlamakla yükümlüdürler. Bankanın denetim yapılması ile ilgili bilgilendirme zamanı aşağıda belirtilenlerin denetçiler tarafından kullanılabilir hale getirilmesi istenmektedir:

- Bankanın mevcut her türlü iç mevzuat, hukuki nitelik taşıyan belge ve evrakların listesi,
- Banka çalışanlarının telefon (banka içi) listesi,
- Banka Stratejik Planı,
- Banka Eylem (Faaliyet) Planı,
- Bankanın Organizasyon Şeması,
- Bankanın her bir biriminin (Komite, Kurul, Departman, Şube (birer örnek) ve s.) Yönetmeliği,
- Kurul ve Komitelerin toplantı Protokolleri (1 veya 2 dönemi kapsayan),
- Bankada onaylı her türlü Politika, Prosedür, Yönetmelik ve s.,
- Bankanın Risk Haritası ve Acil Eylem Planı,
- Diğer belge ve evraklar.

Denetim ekibi bankaya vardığında, Merkez Bankasınca (Denetim otoritesi) onaylı Denetçi Belgesini taktim eder ve banka üst yönetimi ile görüşme gerçekleştirir.

Görüşmede denetimin amacının anlatılmasının yanı sıra, bankanın üst düzey yönetiminin kalifiyesi ile ilgili ilkin fikir oluşturulmasına yardımcı olacak konulara girilir, gerekli notlar alınır.

Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi için denetçilere 3-5 iş günü aralığında zaman tanınmaktadır. Bu nedenle hem bankanın işini aksatmamak, aynı zamanda gerçekçi sonuçlara ulaşılabilmesi için inceleme sürecinde de etkinliğin sağlanması önem arz ediyor. Bu kapsamda denetim zamanı aşağıda belirtilen süreçlerin nitelikli bir şekilde uygulanması öngörülmüştür:

a. Konunun değerlendirilmesi: mevzuatın uygunluğu ve faaliyetin uygunluğu

Mevzuatın uygunluğu: Her bir konu başlığının değerlendirilmesi ilk önce ilgili mevzuatın ve yasal belgelerin incelenmesi ile başlanmaktadır.

Örneğin, bankanın Organizasyon Yapısı ile ilgili konu başlığı değerlendirilken Genel Kurulca onaylanmış Organizasyon Şemasının olup olmaması, var ise bu yapının asgari taleplere ve çıkar çatışmasının engellenmiş olması uygunluğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, Genel Kurul kararlarının da incelenmesi gerçekleştirilebilir.

Faaliyetin uygunluğu: Mevzuat uygunluğu gerçekleştirildikten sonra bu alanla ilgili yapılan işlevlerin-faaliyetin mevzuata uygunluğunun denetimi gerçekleştirilmektedir. Bu, mevzuatta yer alan işlevlerin sadece belgeler üzerinde olup olmaması, veya belgeyle onaylanmayan bir çok faaliyetin gerçekte uygulandığını değerlendirmektedir.

Örneğin banka, resmi belgelerde organizasyon yapısının yetersiz olduğu (yeni organizasyon yapısını daha onaylanmadığı bir durum olabilir) belirlendiği takdirde, kurumsal yönetim standartlarına uygun bir organizasyon yapısına sahip olduğu ortaya konulabilir.

b. Rakamsal değerlerin belirlenmesi

Yukarıda belirtildiği gibi her bir konu (aynı şekilde her bir soru) ile ilgili mevzuat (a) ve faaliyet (b) uygunluğu değerlendirilmektedir. BRYSK kapsamında her bir konu mevzuat ve faaliyet uygunluğu ayrılıkta en dūşük “0” (sıfır) ve en yūksük “4” (dōrd) olmak üzere 5 kademeli rakamsal değerle ifade edilir. Bu değerlerin açıklaması Őu şekilde belirlenmiştir:

- ***Mevzuatın değerlendirilmesi:***

“0” – ilgili mevzuat bulunmuyor,

“1” – formalite icabı yapılmış,

“2” – eksiklikler bulunmaktadır,

“3” – yeterli dūzeydedir,

“4” – yūksük dūzeydedir.

- ***Faaliyetin değerlendirilmesi:***

“0” – gereken faaliyet icra olunmamakta,

“1” – faaliyet ařaęı dūzeyde icra olunmakta,

“2” – icrada eksiklikler bulunmakta,

“3” – faaliyet yeterli dūzeyde icra olunmakta,

“4” – faaliyet yūksük dūzeyde icra olunmaktadır.

c. Gōrūřmeler

Denetim ekibi incelemeler sūrecinde her bir konu ile ilgili mevzuat incelemesi yaptığı zaman önemli gōrdükleri eksiklikleri, yetersizilikleri veya olumlu noktaları not etmeli, değerlendirme için kendine alt yapı hazırlamalıdır. Bu, aynı zamanda konuyla ilgili faaliyetin değerlendirilmesi amacıyla gōrūřme yapacağı kişilere sorular hazırlama olanağı sağlamaktadır.

Görüldüğü üzere konular yukarıdan aşağıya doğru, yani, risk yönetimi sistemi kapsamında banka geneli ve üst düzey yönetimi ile ilgili konulardan başlamakta, risk alanları ve personel düzeyine kadar devam etmektedir. Değerlendirmenin bu sıralama ile devam ettirilmesi bankada risk yönetimi sisteminin nasıl kurulması, risk yönetimi politikasının nasıl uygulanması, kontrol mekanizmasının nasıl çalışması ve kırılma noktalarının neler olması ile ilgili denetçilere daha detaylı bilgi edinmelerine yardımcı olacaktır.

d. Notun belirlenmesi

BRYS Matrisinde yer alan konular arasında bir alan ilişkisi bulunmaktadır. Bu alan ilişkisi matrisde yer alan konuların değerlendirilmesi zamanı birinin diğerini tamamlaması anlamına gelmektedir. Yani bir konu ile ilgili değerlendirme sonuçları diğer konuların sonuçlarını etkilemektedir. Örneğin, Yönetim Kurulunun görevleri sırasında bankanın faaliyetini izleme adına risk komitelerinden (Kredi Komitesi, İT Komitesi, Risk Komitesi ve s.) sürekli raporlar almak, incelemek, müzakere yapmak ve gerekli talimatların verilmesi de yer almaktadır. Bu anlamda Yönetim Kurulunun faaliyetinin, toplantıda kullanılan raporların, komitelere yöneltilen talimatların izlenilmesi ve olumlu sonuçlara ulaşılması aynı zamanda komitelerin faaliyetlerinin de olumlu olması anlamına gelmektedir. Yönetim Kurulunun faaliyetinde önemli eksikliklerin ortaya çıkması, risk yönetim sisteminde kırılma noktalarının belirlenmesinde denetçilerin incelemelerine yardımcı olabilir.

Yukarda belirtildiği gibi alan ilişkisi bulunan konuların alt soruları arasında benzerlikler bulunmaktadır. Bunlar tekrarlanan sorular değil, çapraz sorular şeklinde ele alınmıştır. Çapraz sorular konulara farklı prizmalardan yaklaşılmasını sağlamak ve değerlendirme sonuçlarında denetçi subjektivliğini en aza indirmeyi hedef almaktadır.

İncelenen konu ile ilgili değerlendirme sonucu konunun alt sorularına verilecek notlara ilişkilidir. Bu nedenle her bir konuyla ilgili yapılan incelemelerin sonucu denetim elemanları arasında müzakere edilir, her bir soruya verilecek not ortak kararlarla belirlenir.

e. Notların hesaplanması

Denetim kapsamında 200 –den fazla sorudan oluşan Matris değerlendirmesi sonuçlarının bankanın risk yönetim sistemi ile ilgili genel görünümünü ifade edecek, kıyaslanabilir reyting oluşturmasını sağlamakla beraber, her bir iş kolunun da riske duyarlılığını belirlemeye olanak tanımaktadır. Bunun için her bir soruya uygun belli bir not verilmekle matriste yer alan 34 konunun her biri için ayrı-ayrılıkta değerler hesaplanır. Hesaplanan bu değerlerin sonucunda bankanın risk yönetim sisteminin tek reyting göstergesi belirlenir.

Matriste yer alan her bir soru 3 kategoride ağırlıklandırılmıştır. Risk yönetimi açısından önem arz etmesi soruların ağırlık düzeyleri arasında büyük fark olmaması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle sorular önem düzeylerine göre aşağıdaki gibi ağırlıklandırılmıştır:

1. Soruların üçte biri: daha önemli (%110)
2. Soruların üçte biri: önemli (%100)
3. Soruların üçte biri: az önemli (%90)

Önceden belirtildiği gibi sorulara verilen notlar sıfır (0) ve dört (4) aralığında bir rakam olacaktır. Belirlenen notlar sorunun ağırlık düzeyi ile çarpılmakla net değeri bulunur. Matriste yer alan 34 konunun her birinin (mevzuat ve faaliyet kısımları ayrı olmak üzere) değeri konunun alt sorularının net değerlerinin (matematiksel) ortalamasına, sonuç reyting ise konuların aldığı değerlerin ortalamasına eşit olacaktır.

Her bir bankanın BRYSD kapsamında ulaşılan sonuç reyting değerine uygun risk yönetim sisteminin yeterli olup olmaması belirlenir (**Bkz. Tablo 9.**). Risk yönetim sisteminin kalitesi denetim otoritesinin banakaya yönelik uygulamalarını etkileyecektir.

Tablo 9. Reyting Belirleme Matrisi

	Sonuç Reyting	Risk yönetim sisteminin düzeyi
1.	2.5 ve üzeri	Yeterli
2.	2 – 2.4 aralığı	Eksik
3.	1.5 – 2 aralığı	Yetersiz
4.	1.4 ve aşağı	Kabul edilemez

Tabloda yer alan “Yeterli” kategorisi bankalarda görmek istenilen risk yönetim sistemi düzeyidir. Yalnız bu, bankada risk yönetim sisteminin tamamen “iyi” olduğu anlamına gelmemekte, “kötü” not (“kabul edilemez” düzeyinde) almış konu başlıkları denetçinin ilgisini çekmeli ve sorunun çözümü için gerekli tedbirler görmesine neden olmalıdır.

4.3 İnceleme Sonuçları

Azerbaycan Bankacılık Sektöründe risk yönetim sisteminin değerlendirilmesini ön gören uygulama çalışmada belirtilen esaslarla gerçekleştirilmiş ve genel anlamda uygulamanın amacına yönelik olumlu sonuçlara ulaşılmıştır. Uygulama 6 aylık dönemde, Azerbaycan bankacılık sektörünü yansıtacak örneklem banka grubunda gerçekleştirilmiştir. Şöyle ki, risk odaklı denetim-gözetim kapsamında sektör önemi en yüksek 3 banka grubu bulunmaktadır. Bu 3 grubun her birinden 5 banka olmakla toplam 15 bankada (banka sayısı ve banka aktifleri toplamının %30-u) incelemeler gerçekleştirilmiştir. Elde edilen inceleme sonuçları **Tablo 10`da** yer almaktadır.

Bankalarda Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan rakamsal değerler çeşitli yorumlar yapma olanağı sağlamıştır. Örneğin, Risk Matrisi bankalarda risk yönetim sisteminin genel düzeyini belirlemekle beraber, riske açık alanları – bir anlamda sektörün genel sorunlarını da ortaya çıkarmaya yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda elde edilen sonuçlar aşağıda belirtilen 4 kategoride ele alınmıştır.

- **Bankalarda ve sektörün genelinde risk yönetim sisteminin düzeyi:** Uygulama sonucunda her bir bankanın risk yönetim sisteminin kalite göstergesi olan rakamsal reytinglere ulaşılmıştır. **Tablo 9`a** uygun olarak bu reyting bankanın risk yönetim sisteminin düzeyini belirleyecektir.

15 bankanın uygulama sonuçları bankacılık sektörünün genelinde risk yönetim sisteminin kalitesi ile ilgili fikir edinmeye yardımcı olmaktadır. Şöyle ki, ulaşılan banka sonuç reytingleri risk yönetim sisteminin sektörün %20-de (3 bankada) “yeterli”, %27-de (4 bankada) “eksik”, %47-de (7 bankada) “yetersiz”, %6-da (1 bankada) “kabul edilemez” düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 10.İnceleme Sonuçları (1/2)

	x1		x2		x3		x4		x5		x6		x7	
	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.
Orta ağırlıklı not	2.7		2.6		2.5		2.2		2.1		2.0		2.0	
Kategoriye üzere ortalama not (belge ve faaliyet)	2.6	2.8	2.7	2.5	2.4	2.6	2.2	2.2	2.6	1.5	1.9	2.0	2.2	1.8
1 Yönetim düzeyinde risk kültürü	2.5	2.8	2.5	2.3	2.8	2.8	1.8	2.5	1.8	1.0	3.0	3.0	2.3	2.0
2 Çalışanlar (personel) düzeyinde risk kültürü	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	2.0	1.0	2.5	2.5	2.0	2.0
3 Organizasyon yapısı	3.0	3.0	3.0	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.3	3.0	2.8	2.5	2.3	1.8
4 Yönetim Kurulunun yapısı	3.0	3.0	3.0	2.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.3	2.3	3.0	3.0	2.3	2.3
5 Yönetim Kurulunun faaliyeti	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0	2.8	2.8	1.3	2.3	2.0	1.8	1.8
6 İcra Kurulunun yapısı	3.0	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.6	3.0	3.2	2.8	2.6
7 İcra Kurulunun faaliyeti	3.0	2.7	2.7	2.3	2.3	2.2	2.7	2.8	2.5	1.3	2.5	2.3	2.5	2.2
8 Denetim Komitesi	3.0	3.0	3.0	2.0	3.0	3.0	2.3	2.3	3.0	2.3	3.0	1.7	2.3	2.0
9 Denetim Komitesinin faaliyeti	2.8	2.8	2.0	1.0	2.8	3.0	2.0	2.0	3.0	0.0	1.8	1.0	2.0	0.5
10 Kredi Komitesi	3.3	3.0	3.0	2.7	3.0	3.0	2.3	3.0	3.0	2.3	3.0	1.0	3.0	2.3
11 Kredi Komitesinin faaliyeti	3.0	3.0	2.5	2.1	3.1	3.0	3.0	2.4	3.0	1.3	3.0	1.0	1.8	0.9
12 Kredi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	2.0	3.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	2.4	3.0	1.0	3.0	1.0	2.0	0.0
13 Aktif Pasif Yönetimi Komitesi	3.0	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0	2.7	2.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.3
14 Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin faaliyeti	2.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	2.0	3.0	3.0	2.5	2.0
15 Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	1.0	3.0	2.8	2.8	2.0	2.0	2.5	2.5	3.0	0.0	2.3	1.5	2.3	2.0
16 Risk Yönetimi Komitesi	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.3	2.3	3.0	2.7	0.0	0.0	2.0	2.0
17 Risk Yönetimi Komitesinin faaliyeti	2.6	2.6	3.0	3.0	2.2	2.3	1.5	1.8	3.0	0.1	0.0	1.6	2.2	2.0
18 Risk Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	2.4	2.2	3.0	2.8	1.6	1.6	0.4	0.4	3.0	0.0	0.0	1.0	2.4	1.6
19 Risk yönetimi bölümü	3.0	3.3	3.0	3.0	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5	1.8	2.8	2.8	3.0	2.3
20 Risk Yönetimi bölümünün faaliyeti	2.7	2.6	3.0	2.9	2.3	2.4	1.1	1.3	2.0	0.6	1.7	2.0	1.9	1.3
21 İnsan Kaynakları yönetimi üzere risklerin değerlendirilmesi	2.5	2.5	2.7	2.3	3.0	3.0	2.6	2.6	2.7	2.3	2.0	2.5	1.7	1.2
22 Risk yönetimi politikası	1.6	2.1	2.7	2.5	0.0	1.5	1.8	1.8	2.8	1.2	1.5	1.9	1.6	1.3
23 Risk yönetimi prosedürü	1.7	3.7	3.0	3.3	2.3	2.7	1.7	1.3	3.0	1.7	0.3	2.7	1.3	1.3
24 İş kolları üzere prosedürler	1.8	2.0	2.8	2.4	1.6	1.8	1.8	1.8	2.0	1.4	0.6	2.2	2.2	2.0
25 İç kontrol mekanizması	2.0	3.2	2.5	2.5	2.3	2.5	1.0	1.0	3.0	2.7	1.0	2.0	2.8	2.0
26 Kredi politikası	2.7	2.8	2.6	1.9	3.0	3.0	3.0	3.0	2.1	1.4	2.3	2.5	2.1	1.8
27 Kredi risklerinin yönetimi	3.0	3.0	2.8	2.6	2.5	2.6	2.2	2.1	2.0	1.4	1.9	2.6	2.1	2.0
28 Piyasa risklerinin yönetimi	2.0	2.1	2.8	2.6	0.0	1.8	1.5	1.5	2.0	1.1	0.8	1.0	1.1	0.9
29 Likidite riskinin yönetimi	2.4	2.4	3.0	2.6	0.0	1.6	2.2	2.2	1.6	1.2	1.8	2.6	1.8	1.8
30 Operasyonel risk yönetimi	2.5	2.5	3.0	2.7	0.3	1.3	0.2	0.2	2.0	1.7	2.5	1.3	1.3	1.2
31 İcra Kurulu tarafından iç kontrol ve risk yönetiminin değerlendirilmesi	3.0	3.0	2.6	1.8	2.4	2.6	1.8	1.8	3.0	1.0	2.0	1.6	2.1	1.6
32 İT bölümünün değerlendirilmesi	3.0	2.5	2.3	1.5	3.0	3.0	1.8	1.8	2.0	1.0	1.5	1.5	2.8	2.5
33 İT risklerinin yönetimi	3.0	3.0	2.6	2.1	2.8	2.8	1.0	1.0	1.4	1.5	0.6	2.6	2.3	2.3
34 İT denetim ve iç kontrol	0.5	0.0	0.0	0.0	3.0	3.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3

Tablo 10.İnceleme Sonuçları (2/2)

	x8		x9		x10		x11		x12		x13		x14		x15	
	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.	belg.	faal.
Orta ağırlıklı not	1.9		1.8		1.7		1.6		1.6		1.6		1.5		1.2	
Kategoriler üzere ortalama not (belge ve faaliyet)	1.9	1.8	2.0	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.4	1.7	1.4	1.5	0.9
1 Yönetim düzeyinde risk kültürü	2.0	2.0	1.0	1.5	2.0	2.0	1.8	1.5	2.0	1.8	1.3	1.3	2.3	1.5	0.8	1.3
2 Çalışanlar (personel) düzeyinde risk kültürü	1.0	1.0	1.5	2.0	2.0	1.5	1.0	1.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
3 Organizasyon yapısı	2.5	2.3	3.0	3.0	2.3	1.8	2.8	2.5	3.0	2.8	2.0	2.0	3.0	2.5	2.3	1.5
4 Yönetim Kurulunun yapısı	3.0	3.0	2.7	2.3	2.0	1.7	3.0	3.0	3.0	2.3	2.3	2.3	2.7	2.7	2.7	1.7
5 Yönetim Kurulunun faaliyeti	1.8	2.3	2.3	1.8	1.5	0.8	2.5	2.3	2.3	2.0	1.3	1.5	2.0	1.0	2.0	1.0
6 İcra Kurulunun yapısı	2.8	2.8	3.0	2.8	2.6	2.8	2.8	2.6	3.0	2.6	2.0	2.0	2.6	2.2	2.8	2.0
7 İcra Kurulunun faaliyeti	1.8	1.9	2.2	1.8	1.7	1.3	2.3	2.3	1.0	1.5	1.5	1.5	1.8	1.5	2.0	1.0
8 Denetim Komitesi	3.0	2.0	3.0	2.3	2.7	2.3	3.0	2.7	3.0	2.0	2.7	2.0	2.7	2.3	1.7	0.7
9 Denetim Komitesinin faaliyeti	2.5	1.1	2.5	2.0	2.5	2.3	2.0	1.8	1.5	1.8	2.5	2.0	2.5	1.3	2.0	0.0
10 Kredi Komitesi	3.0	3.0	2.7	2.0	2.7	2.7	3.0	3.0	2.7	2.3	2.0	1.7	3.0	2.7	2.7	2.0
11 Kredi Komitesinin faaliyeti	3.0	2.5	2.6	1.8	1.8	1.3	2.7	2.3	2.1	1.8	1.4	1.2	2.1	1.3	2.0	1.2
12 Kredi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	2.6	2.4	1.1	1.0	1.0	0.0	1.4	1.4	2.0	0.0	1.4	1.1	0.0	0.0	2.0	0.7
13 Aktif Pasif Yönetimi Komitesi	3.0	3.0	3.0	2.7	2.3	2.0	3.0	3.0	3.0	2.0	1.7	1.7	3.0	2.7	2.0	0.0
14 Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin faaliyeti	3.0	2.0	2.5	2.0	2.0	1.5	2.0	2.0	0.0	1.0	1.0	1.0	3.0	1.5	2.0	0.0
15 Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	2.3	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.3	0.0	1.0	1.0	1.3	0.0	0.0	2.0	0.0
16 Risk Yönetimi Komitesi	2.0	2.0	3.0	1.3	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	3.0	1.3	2.0	1.0
17 Risk Yönetimi Komitesinin faaliyeti	1.9	0.8	2.5	0.8	1.6	1.8	0.4	0.4	1.6	1.6	1.0	1.0	0.0	0.0	2.0	0.3
18 Risk Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	2.0	1.0	2.0	0.0	1.8	1.8	0.2	0.2	2.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	1.2	0.0
19 Risk yönetimi bölümü	0.8	2.3	3.0	1.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.3	2.3	2.0	2.0	3.3	3.0	2.0	1.5
20 Risk Yönetimi bölümünün faaliyeti	1.2	1.4	1.9	0.9	1.8	1.9	0.8	0.7	0.9	0.9	1.6	1.0	1.9	1.7	1.6	0.5
21 İnsan Kaynakları yönetimi üzere risklerin değerlendirilmesi	1.8	2.2	1.8	1.8	1.5	1.0	1.2	0.8	1.7	2.2	1.8	1.8	2.5	1.7	0.0	0.7
22 Risk yönetimi politikası	1.3	1.5	1.8	1.6	1.8	1.8	0.3	0.3	0.0	0.3	2.0	0.9	2.8	1.0	0.7	0.7
23 Risk yönetimi prosedürü	1.3	2.0	1.5	1.5	2.0	2.7	1.3	1.3	1.3	1.7	1.3	1.0	0.0	0.0	1.3	1.3
24 İş kolları üzere prosedürler	1.4	1.8	0.8	2.0	1.2	1.0	0.6	0.6	0.8	1.2	1.0	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8
25 İç kontrol mekanizması	1.7	1.3	0.0	2.0	1.0	1.8	1.0	1.0	1.2	1.2	1.8	1.2	0.0	0.0	0.0	1.5
26 Kredi politikası	1.0	1.7	1.5	1.7	1.7	1.8	1.6	1.7	1.6	1.6	2.2	1.0	2.3	1.2	0.8	1.0
27 Kredi risklerinin yönetimi	1.3	2.3	1.8	1.6	1.9	2.0	0.5	0.5	1.5	1.6	1.3	1.0	1.6	1.2	0.9	1.1
28 Piyasa risklerinin yönetimi	1.3	1.6	1.1	1.2	1.0	1.1	0.3	0.3	0.0	1.0	1.1	0.6	0.8	0.8	0.4	0.4
29 Likidite riskinin yönetimi	1.4	1.8	2.0	1.6	1.6	1.8	0.2	0.2	0.8	1.4	1.0	1.0	1.6	1.6	1.0	0.4
30 Operasyonel risk yönetimi	0.7	0.0	1.0	0.9	1.5	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.8	0.2	0.2	0.7	0.7
31 İcra Kurulu tarafından iç kontrol ve risk yönetiminin değerlendirilmesi	1.7	1.0	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	0.8	0.8	1.9	1.2	2.3	2.2	0.9	0.8
32 İT bölümünün değerlendirilmesi	1.8	0.8	2.0	1.3	1.0	1.0	2.0	2.0	2.3	1.8	2.0	2.0	2.8	2.0	1.5	1.5
33 İT risklerinin yönetimi	0.3	1.3	0.8	1.0	0.0	1.0	0.5	0.6	0.3	2.1	2.0	2.0	0.0	1.0	1.5	2.2
34 İT denetim ve iç kontrol	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	1.7	1.7	1.0	1.0	2.0	2.0	0.0	1.0	0.0	0.0

- *Bankalarda ve sektörün genelinde riske açık alanlar*: Risk Değerlendirme Matrisinde (**Bkz. Tablo 10.**) uygulamada yer alan her bir bankanın risk yönetim sisteminin unsurlarının (34 konu başlığında) kalitesi değerlendirilmiştir. Konu başlıkları kapsamında “Yetersiz” ve “kabul edilemez” düzeyinde belirlenen notlar bu alanlarda bankanın riske daha açık olduğunu göstermektedir.

Bir de Değerlendirme Matrisini bankacılık sektörü kapsamında yorumlayabiliriz. Bu analiz sektör genelinde riske açık alanları ve onun çapını belirlemede denetim otoritesi için önemli kaynak oluşturabilir. Örneğin, **Tablo 11`de** Risk Matrisinde yer alan konu başlıklarının, yani risk yönetim sisteminin unsurlarının sektör genelinde uygulanması düzeyi tespit edilmiştir.

Tabloda kırmızı ve pembe renkle işaret edilen konu başlıklarının sektör genelinde riske açıklık düzeyi en yüksek alanlar olarak belirlenmiştir. Bu, konu başlıklarının sektörün %40 ve üzerinde “kabul edilemez” veya %60-ın üzerinde “kabul edilemez” ve “yetersiz” notları alması ile karakterize olunur. Bunun yanı sıra yüksek risk alanlarının (kırmızı ve pembe renkle işaretlenmiş) matriste yer alan konu başlıklarının %44-nü kapsaması sektörün risklere açıklık düzeyinin boyutlarını ifade etmektedir.

Tablo 11. Konu Başlıkları Kapsamında Uygunluk Düzeyi

		Yeşil	Sarı	Kırmızı	Siyah
		Yeterli	Eksik	Yetersiz	Kabul edilemez
	Orta ağırlıklı not	0%	33%	67%	0%
1	Yönetim düzeyinde risk kültürü	7%	50%	33%	10%
2	Çalışanlar (personel) düzeyinde risk kültürü	13%	43%	7%	37%
3	Organizasyon yapısı	40%	50%	10%	0%
4	Yönetim Kurulunun yapısı	50%	43%	7%	0%
5	Yönetim Kurulunun faaliyeti	3%	60%	27%	10%
6	İcra Kurulunun yapısı	33%	67%	0%	0%
7	İcra Kurulunun faaliyeti	3%	53%	37%	7%
8	Denetim Komitesi	37%	53%	7%	3%
9	Denetim Komitesinin faaliyeti	7%	57%	20%	17%
10	Kredi Komitesi	47%	47%	3%	3%
11	Kredi Komitesinin faaliyeti	27%	33%	33%	7%
12	Kredi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu	20%	30%	17%	33%
13	Aktif Pasif Yönetimi Komitesi	57%	33%	7%	3%
14	Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin faaliyeti	33%	43%	7%	17%
15	Aktif Pasif Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	7%	43%	13%	37%
16	Risk Yönetimi Komitesi	40%	43%	7%	10%
17	Risk Yönetimi Komitesinin faaliyeti	10%	27%	27%	37%
18	Risk Yönetimi Komitesinin Yönetim Kuruluna sunduğu raporlar	7%	23%	20%	50%
19	Risk yönetimi bölümü	27%	60%	10%	3%
20	Risk Yönetimi bölümünün faaliyeti	0%	23%	50%	27%
21	İnsan Kaynakları yönetimi üzere risklerin değerlendirilmesi	7%	43%	37%	13%
22	Risk yönetimi politikası	0%	20%	50%	30%
23	Risk yönetimi prosedürü	13%	20%	53%	13%
24	İş kolları üzere prosedürler	0%	27%	33%	40%
25	İç kontrol mekanizması	7%	33%	27%	33%
26	Kredi politikası	13%	30%	43%	13%
27	Kredi risklerinin yönetimi	7%	40%	40%	13%
28	Piyasa risklerinin yönetimi	0%	17%	37%	47%
29	Likidite riskinin yönetimi	3%	23%	47%	27%
30	Operasyonel risk yönetimi	3%	20%	23%	53%
31	İcra Kurulu tarafından iç kontrol ve risk yönetiminin değerlendirilmesi	10%	23%	47%	20%
32	İT bölümünün değerlendirilmesi	10%	43%	33%	13%
33	İT risklerinin yönetimi	7%	37%	13%	43%
34	İT denetim ve iç kontrol	7%	7%	7%	80%

- **Düzenlemelerde bulunan yetersizlikler:** Uygulama kapsamında ister kurumsal yönetim ilkeleri, isterse de iç kontrol mekanizması kapsamında bir çok alanlarda düzenlemelerin yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu ise düzenlemelerde taleplerin daha detaylı ele alınması ve yaptırımların arttırılmasını gerektirmektedir.

- **Banka denetiminde odaklanması gereken alanlar:** Değerlendirme sonuçları risk odaklı denetim kapsamında değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. İlk önce, banka grupları oluşturulurken sektör öneminin yanı sıra bankanın risk yönetim sisteminin reyting değerinin de dikkate alınması gerekir. Bu, bankanın sektör açısından geleceğe yönelik taşıyacağı riski anlamakta önemli olabilir.

Değerlendirme Matrisinde bankanın riske açık olduğu belirlenen konular denetim planının hazırlanması ve denetim sürecinde özellikle dikkate alınmalı işlemlerin belirlenmesinde yardımcı olacaktır. Bunların yanı sıra denetim otoritesi risk yönetim sistemi yeterli olmayan bankalara yönelik sıkı gözetim programı uygulaması ve gerekli yaptırım kararları alabilir. Bankacılık sektörünün genelinde ise risk yönetim sisteminin geliştirilmesine yönelik tedbirler uygulanabilir.

SONUÇ

Bankalar sosyal, ekonomik ve ticari hayat içinde çok önemli yeri olan kuruluşlardır. Ayrıca bankalar, kontrol, likidite sağlayıcı vb. mikro ekonomik düzeyde sağladığı katkıları dışında, gelir ve servet dağılımı, para politikasının ve kaynak kullanımının etkinliği gibi makro ekonomik politikaların uygulanması kapsamında da önemli konuma sahipler.

Bankaların ister fon kullandırdıkları müşterileri, isterse de fon sağladıkları kurumlar aracılığı ile sıkı bir ilişki içinde olmaları sektörde yaşanan olumsuz bir gelişmenin bulaşma etkisiyle sistemin genelinde yankılanmasına neden olmaktadır. Bankacılık sektörünün ise reel ve kamu sektörü ile sıkı ilişkiye sahip olması finansal istikrarın sağlanmasını önemli kılmaktadır.

1970’li yıllardan dünya ülkelerince ekonomik alanda başlatılan deregulasyon faaliyetleri finansal küreselleşme hareketlerinin başını çekmiş ve bu süreç yasal sınırlamalar gibi devletin bankacılık sektörü üzerindeki gücünü zayıflatmıştır. Finansal küreselleşme ve serbestleşme hareketleri hızlandıkça riskler çeşitlenmiş, büyümüş, daha bulaşıcı hale gelmiş, ülkeler sınırları dışındaki gelişmelerden kolaylıkla etkilenir olmuştur. Bu kapsamda bankalar yapıları gereği içsel ve dışsal risk faktörlerine karşı kırılgan olmaları sektörün etkin düzenleme, sürekli denetim ve gözetime tabi tutulmalarını gerektirmektedir.

Bankacılık sektörünün ekonomide istikrarın sağlanmasında, güven ortamının temin edilmesinde ekonomik birimleri kendine bağımlı hale getirmesi ve buna binaen kırılgan yapıya sahip olması kamu denetim ve gözetiminin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bankaların sektöründe faaliyet alanlarının genişlemesi ve işlem hacimlerinin artması bankaların sürekli gözetim ve denetime tabi tutulmasının önemini arttırmıştır. Düzenli olarak yapılmayan denetim ve gözetim sorunları zamanında ortaya koymada yetersiz olacağı gibi, sık yapılan denetimler de bankaların faaliyetlerini olumsuz etkilemektedir.

Finansal piyasaların sağlam bir şekilde çalışmasını amaçlayan uluslararası düzenlemelerin hem finansal kuruluşlara, hem de bu kuruluşlar üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahip otoritelere bakan yönleri bulunmaktadır. Bu alışmalar genel anlamıyla finansal kuruluşların i sistemlerinin etkin biçimde çalışmasını sağlayacak standartları belirlerken, diğer taraftan ise sektörün sağlam bir şekilde çalışması için düzenleme, denetim ve gözetim alanında otoritelere yönelik prensipleri belirlemektedir. Son yıllarda küresel ekonomik krizin yaşanması ile beraber finansal sektrda uluslararası düzenlemeler yeniden gündeme gelmiş, onun etkinliği bir daha tartışma konusu olmuştur.

Finansal küreselleşme sonrası gelişen finansal piyasa işlemleri ve ürün çeşitlerinin yükselmesi prizmasında, bankalar risk pozisyonlarını çok hızlı bir şekilde değiştirebilmekteler. Sürekli risk pozisyonlarını etkileyen dinamik bir piyasada bankaların risk profillerinin işlem testlerine dayanan geleneksel yöntemlerle değerlendirilmesi denetimin etkinliğini soru altında bırakmaktadır. Bu nedenle, bankaların değerren risk profillerine duyarlı, risk odaklı denetim yaklaşımı dünya ülkelerinin gündeminde kalmaktadır.

Bankalara yönelik denetim sürecinde, bankanın risk düzeyini belirlemekle sınırlı kalmayıp, bankanın geleceğe yönelik faaliyetinin istikrarlı biçimde sürdürebilmesine de emin olma isteği ne çıkmaktadır. Risk odaklı denetim, bankanın risk profilinin belirlenmesi, denetim planı ve denetim sürecinin bankanın risk profiline göre düzenlenmesi, denetim kaynaklarının buna göre tahsis edilmesi ve denetimin etkililiğini arttırmayı amaçlayan bir denetim yaklaşımıdır. Bu kapsamda bankaların geleceğe yönelik riskleri belirleme, lme, izleme ve yönetme gibi enstrumanlara sahip olmalarına yönelik denetim otoritesi tarafından yapılacak incelemeler risk odaklı denetimin temelini oluşturmaktadır.

İfade edildiği gibi risk odaklı denetim yaklaşımı kapsamında denetim otoritesinin başlıca amacı bankanın risk yönetimi sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi yönündedir. Çalışmada nerilen Bankaların Risk Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesi (BRYSD) yaklaşımının da bu anlamda etkili bir yöntem olması hipotezinin savunulması hedeflenmiştir. Değerlendirme sonrasında elde edilen veriler

uygulama öncesinde gösterilen amaç ve hedeflere ulaşıldığını söyleye bilmemize olanak vermektedir.

Şöyle ki, uygulama kapsamında (örnek bankalar dikkate alınmakla) her bir banka ve Azerbaycan bankacılık sektöründe bankaların risk yönetim sisteminin etkinliğini değerlendirmek ve riske açık alanları belirlemek, risk yönetimi açısından bankacılık düzenlemelerinde olan eksiklikleri ortaya koymak, denetim otoritesinin risk odaklı faaliyetini destekleyecek bilgilere ulaşılması gibi amaçlar belirlenmiştir. Aynı zamanda, bu amaçlara ulaşmada sonuçların ölçülebilir olması, bankanın her bir risk ünitesi ile ilgili detaylı bilgilerin yer alması ve değerlendirmelerde subjektivliyin minimum düzeyde olması gibi hedef ve kısıtlar göz önünde bulundurulmuştur.

Çalışma kapsamında bankaların risk yönetim sisteminin değerlendirilmesinde denetim elemanlarına yardımcı olacak Değerlendirme Matrisi ve Uygulama Metodolojisi hazırlanmıştır. Uygulama Metodolojisinde belirlenen yol haritası izlenilmekle Azerbaycan bankacılık sektöründe örnek 15 bankada denetim gerçekleştirilmiştir.

Denetim zamanı hedef alınan amaçlara ulaşılması açısından bankanın risk yönetimi sisteminin iş birimleri ve risk yönetimi süreçleri detaylı bir şekilde incelemeye tabi tutulmuştur. Subjektivliyin asgari düzeye indirilmesi amacıyla Değerlendirme Matrisi, ulusal ve uluslararası bankacılık düzenlemelerini dikkate alarak hazırlanan 200'den fazla sorudan oluşan tabloyu kapsamaktadır. Değerlendirme sürecinde her bir soruya rakamsal değerlerle notların belirlenmesi ulaşılan sonuçların ölçülebilir ve kıyaslanabilir olmasını sağlamıştır.

Uygulama bölümünde gösterildiği gibi, elde edilen veriler bireysel olarak bankalarla ilgili analiz yapma olanağı sağladığı gibi, sektörde riske açık olan alanların belirlenmesi ile ilgili de fikir oluşturmuştur. Denetim otoritesi olarak Azerbaycan Merkez Bankasınca elde edilen sonuçlara odaklı uygulanacak tedbirler planı hazırlanmış, gerekli adımlar atılmıştır.

Bu kapsamda 2011-2012 döneminde bankacılık düzenlemelerinde, denetim ve gözetim fonksiyonunda değişikliklere gidilmiş, bankalara yönelik önemli yaptırım kararları alınmıştır. Bankacılık sektöründe risk yönetim sisteminin geliştirilmesinin yanı

sıra bankaların risklere karşı korunmasını güçlendirme adına asgari sermaye düzeyinin arttırılması karara bağlanmıştır.

Çalışma kapsamında amaçlanan, uygulama sonuçlarının olumlu veya olumsuz olması değil, ulaşılan bilgilerin düzenleme, denetim ve gözetim faaliyetine ışık tutmasıdır. Kısıtlı kaynaklarla ulaşılabildiği sağlanan uygulama sonuçları önceki bölümde belirtilen dört kategoride toplanan sorunları belirleme ve onlara yönelik çözüm üretilmesinde yardımcı olmuştur. Bunun da denetimin etkinliğini arttırdığını söylememize olanak vermektedir.

Öneriler

Çalışmada yer alan Risk Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi (RYSD) yaklaşımının başlıca amacının bankalarda risk yönetim sisteminin yeterli düzeyde kurulmuş olmasının değerlendirilmesi kapsamında denetim otoritesinin faaliyetinin etkinliğini sağlamak olmuştur. Bu nedenle denetim elemanlarına yardımcı olması amacıyla hazırlanmış Değerlendirme Matrisi ve uygulama prosedürü ile ilgili aşağıda yer alan öneriler bulunmaktadır:

- Çalışma sürecinde soru tablosunda ortaya çıkmış eksikliklerin giderilmesi amacı ile yasal düzenlemelerde gerçekleştirilen reformlar da dikkate alınmakla Değerlendirme matrisinin geliştirilmesi,
- Bankalarda yalnız RYSD kapsamında denetimi gerçekleştirecek ekibin oluşturulması. Bu, bankalarda denetimin gerçekleştirilmesi zamanı olaylara aynı açıdan yaklaşılmasını sağlayabilir.

Bunun dışında, BRYSD yaklaşımının bankaların sermaye yeterliğinin hesaplanmasında kullanılabileceği düşünülmektedir. Risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi kapsamında ulaşılan sonuç reyting bankanın karşı karşıya olduğu risklerin yönetiminde başarı oranını göstermektedir. Burdan yola çıkarak denetim otoritesinin RSYD kapsamında “yeterli not” alamayan bankalara belirli bir oranda ek sermaye talebi yöneltmesi gözden geçirilebilir.

Bankanın risk yönetim sistemine, bankanın operasyonel risklerini yöneten bir sistem olarak bakatığımız zaman ise Değerlendirme Matrisinin sonuçlarına dayanan ve kuralları denetim otoritesince belirlenen, banklarda operasyonel riske ayarlanmış asgari sermaye gereksinimi hesaplanmasının standart yaklaşımı hazırlanabilir. Bu yaklaşımın bankanın gerçek operasyonel risklerini yansıtması açısından Basel II-de belirlenen yaklaşımlardan üstün olabileceği düşünülmektedir. Böyle bir uygulamanın yapılması ayrıca zaman ve uygulama gerektirdiği için çalışmada ele alınmamıştır.



KAYNAKÇA

Kitap Listesi

Alexander, Kern and Dhumale, Rahul, Eatwell, John, **Global Governance of Financial Sytems: The International Regulation of systemic Risk**, Oxford Uni.Press, New Your, 2006,

Allen, Larry, **Keseden Bankaya Tezgahtan Borsaya Küresel Finans Sisteminin Öyküsü**, Mahmut Tekçe (çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2003

Aslan Sinan, **Türk Bankacılık Sektöründe İç Denetim**, Avcıol basım-yayım, İstanbul, 2003

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

Barth James, Caprio Gerard, Levine Ross, **Rethinking Bank Regulation**, Cambridge University Press, New York 2006

Bessis, Joel, **Risk Management In Banking**, John Willey&Sons Ltd, New York, 2002

Bolgün Evren, Akçay Barış, “**Risk Yönetimi (Gelişmekte olan Türk finans piyasasında entegre risk ölçüm ve yönetim uygulamaları)**”, Scala Yayıncılık, 2.Baskı, İstanbul 2005,

Busch, Andreas, **Banking Regulation and Globalization**, Oxford Un. Press, New York, 2009

Chang Ha-Joon ve Grabel Ilene, **Kalkınma, Yeniden Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı**, Emre Özçelik (çev), İmge Yayınevi, 1.Baskı, Ankara 2005

Conrow, Edmund, **Effective Risk Management**, AIAA Inc., 2nd ed., Virginia, 2003,

Er Selami, **Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması**, İTO, İstanbul, 2009

Eroğlu Nadir, **Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri, Küreselleşme, İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karsılıklar**, Alkan Soyak (der), Om Yayınevi, İstanbul 2002

Geradin, Damien, Rodolphe Munoz, Nicolas Petit, **Regulation Through agencies in the EU**, EE Publishing, Massachusetts, 2005

Greuning Hennie van, Bratanovic Sonja Brajovic, **Analyzing Banking Risk**, 3rd Edition, The World Bank, Washington 2009

HALL Maximilian J.B. **Handbook Of Banking Regulation And Supervision in the United Kingdom**, Edward Elgar Publishing Limited, 1999

İnsel Ahmet, **Neo-Liberalizm Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul 2005

Lonsdale, Jeremy (Ed.), **Performance Auditing**, Edward Elgar Publishing Ltd., Uk, 2011

Kazgan Gülten, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1994

Keynes J.Maynard, **The General Theory of Employment, Interest and Money**, Routledge UK, London, 1997

Kumar, Arun and Sharma, Rachana, **Auditing: Theory and Practice**, Published by APD, New Delhi, 2001

Kurnaz, Niyazi, Tansel Çetinoğlu, **İç Denetim-Güncel Yaklaşımlar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010

Matthews, Kent and Thompson, John, **The Economics of Banking**, John Wiley & Sons Ltd, England, 2005

Memmedov Zahid, **Pul , Kredit ve Banklar**, Bakı, 2004

Munck, Ronaldo, "*Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti*", **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, (Editörler:Alfredo saad-Filho, Deborah Johnston), (Çev.Selda Başlı, Tuncel Öncel), Yordam Kitap, İstanbul, 2007

Müftüoğlu, Tamer, "Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon", Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını No:81, Ankara 2001

Orhan Hançerlioğlu, **Ekonomi Sözlüğü**, Büyük Fikir Kitapları Dizisi, No: 15, Remzi Kitap Evi, İstanbul, 1986

Parasız İlker, **Para ve Banka**, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Bursa, 1990

Sachs, Jeffery, **The Price of Civilization**, Random House, New York, 2011

Servigny Arnould, Renault Oliver, **Measuring and Managing Credit Risk**, Mc Graw Hall, 2004

Ulbrich Holley, **Public Finance in Theory and Practice**, Thomson south Western, USA, 2003

Underhill, Geoffrey, Jasper Blom and Daniel Mugge, **Global Financial Integration Thirty Years On**, Cambridge University Press, New York, 2010

Yeldan Erinç, **Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Ahmet H.Köse, Fikret Senses ve Erinç Yeldan(drl), 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2004

Жуков, Е.Ф. **Деньги, Кредит, Банки**, Волтерс Клувер, Москва, 2010

Лаврушин, О.И., **Банковские риски: учебное пособие**, МОСКВА, 2007

Мирхудаев, Э., Брюно, О., **Национальный Банк Азербайджана, Поиск Оптимальных Форм Функционирования**, Сада, 2002

Sürelı Yayınlar

Active Academy Araştırma Merkezi, “Bankacılık Denetimindeki reformlar”, **Active Academy Dergisi**, 17 Ekim 2003, www.makalem.com, (11.07.2011)

Active Araştırma Merkezi, “Risk Kontrolü ve Yönetimi Alanında Uluslararası Standartlar”, **Active Bankacılık Dergisi**, Ekim-Kasım 2000

Acuner Şebnem Akın, “Etkili bir risk yönetim sürecinin aşamaları”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2005

Benston George, Kaufman George, “The Appropriate Role of Bank Regulation”, **The Economic Journal**, No:436, May 1996

Cantekiner Müşfik, “Sarbanes – Oxley Act ve AB ile ölkemize etkileri”, **Activeline Dergisi**, Ocak 2003, www.makalem.com, (11.10.2011)

Cenk Ali Kemal, “Seçilmiş ölkeler paralelinde bankacılıkta yerinde denetim uygulamaları”, **Active Dergisi**, Temmuz –Ağustos 2005

Çaskurlu Sibel İnce, “Kısa Vadeli Sermaye Hareketlerinin Gelişmekte Olan Ölkelere Etkileri Ya Da Modern Bir Kırmızı Başlıklı Kız Masalı”, **Mülkiye Dergisi**, Sayı 229.

Delice Güven, Doğan Adem, Uzun Meral, “Finansal Regölasyon ve Piyasa Disiplini”, C.Ü., **İİB Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, 2004

Delikanlı İhsan Uğur, “Bankaların denetimi ve gözetimi: Türkiye ve Avrupa Birliğı uygulamaları”, **Active Dergisi**, Haziran-Temmuz 1998

Dodd Randall, “Derivatives Markets: Sources of Vulnerability in US Financial Markets”, **Financialization and the World Economy**, Gerald A. Epstein (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005, s. 151, 153;

Duman Koray, “Finansal Krizler ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, 2002(4)

Duman Koray, “Finansal Krizlere Karşı Politika Tercihleri”, Akdeniz Üniversitesi, **İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8, 2004

Emek Uğur, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri”, **Rekabet Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2000

Ersel T., “Bankacılıkta Sistemik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü”, **Active dergisi**, Nisan-Mayıs 1999

Fındıkçıoğlu Gündüz, “Finansal Yapıların Liberalizasyonu: Net Etki Hangi Yönde?”, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003

Fry Maxwell, “In Favour of Financial Liberalization”, **The Economic Journal**, Vol: 107, No:442, 1997

Hellman Tomas, Murdock Kevin and Stiglitz Joseph, “Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?”, **The American Economic Review**, March, Vol:90, No:1, 2000

Kaminskiy Graciela ve Reinhart Carmen, “The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems”, **The American Economic Review**, No: 3, 1999

Muharrem Afşar, “Finansal Küreselleşme ve Türk Bankacılık Krizleri Üzerine Etkisi”, **Anadolu Üniversitesi Yayınları**, No:1558, Eskişehir, 2004

Onur Sara, “Finansal Liberalizasyon ve GSMH Büyümesi Arasındaki İlişki”, Kırıkkale Üniversitesi İİBF, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2005

Özsoy Mehmet Tahir, “Risk odaklı denetim, ABD uygulaması ve Türkiye açısından değerlendirilmesi”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2004

Roşar Mehmet, Coşkun Metin, Bankacılık Uygulamaları, Anadolu Üniversitesi, **Açıköğretim Fakültesi Yayınları**, No:893, Eskişehir, 2006

Sarfati Metin, “Tobin Vergisi”, **İktisad Dergisi**, Haziran 2003

Sarıkamış Cevat ve diğerleri, “Sermaye Piyasaları ve Finansal Kurumlar, Anadolu Üniversitesi”, **Açıköğretim Fakültesi Yayınları**, No:834, Eskişehir, 2004

Seval Belkıs, “Kredilendirme Süreci ve Kredi Yönetimi”, **Muhasebe Enstitüsü Yayını**, No: 59, İstanbul, 1990

Sezgin Cüneyt, “Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Konusunda Öneriler” ,**TÜSİAD, Yayın**, No. TÜSİAD-T/2003-4/355, İstanbul, 2003

Tepe Berna ve Ardiyok Şahin, “Devletel Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37/1, Mart 2004

Tiryaki Göksel, “Küresel bankacılık düzenlemelerinde yeni dönem”, **Active Dergisi**, Temmuz-Agustos 2009

Ufuk Basoğlu, “Finansal Serbestlesme ve Uluslararası Portföy Yatırımları”, Balıkesir Üniversitesi, **S.B.E. Dergisi**, Balıkesir 2000, Cilt 3, Sayı:4

Venet Babtiste, “Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik Gelişme: Literatüre Eleştirel Bir Bakış”, Çev: Canan Özatalay, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003

İnternet

Azerbaycan Merkez Bankası, http://cbar.az/infoblocks/bank_actives, (11.12.2012)

BİS, “Basel II-nin Uygulanmasına İlişkin Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar 2004”, Çev.BDDK, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/1240basel_uygulama.pdf, (06.05.2011)

BIS, Amounts outstanding of over-the-counter (OTC) derivatives, 2009, <http://www.bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf> , (13 Eylül 2010)

BIS, Basel Capital Accord-1988, [http:// www.bis.org/basel_committee/basel_capital accod.pdf](http://www.bis.org/basel_committee/basel_capital_accod.pdf), (11.10.2011)

Can Aktan Çoskun, “Globallesmenin Tarihsel Gelisimi”, www.canaktan.org/yenitrendler/globallesme/tarihsel.htm , (10 Eylül 2010)

FATF, http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html, (11.12.2011)

İFRS, <http://www.ifrs.org/The+organisation/IASCF+and+IASB.htm>, (11.12.2011)

Galindo, A. Micco, A. ve G. Ordóñez (2002); “Financial Liberalization and Growth: Empirical Evidence”, *Inter American Development Bank*, May,

http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/financial_liberalization_version23.pdf, 03.08.2010,

K.C.Chakrabarty, “Strengthening the banking supervision through risk based approach”, **BİS**, Merkez Bankaları Başkanlarının Konuşmaları, <http://www.bis.org/review/r130515a.pdf> , (20.06.2013)

Özcan Mustafa, Basel II Uzlaşısı- 2004.

http://www.spk.gov.tr/yayinlar/arastirmaraporlari/2004/Mustafaozcan_4.pdf,
(01.12.2010)

TBB Araştırma Grubu, Sermaye Yeterliliği Konusunda BIS Tarafından Getirilen Yeni Öneriler ve Değerlendirilmesi , Kasım 2002.

<http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/BIS.doc>, (17.11.2010)

TCMB, Finansal İstikrar Raporu 2007.

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/bolumII-5.pdf> (20.11.2010)

Diğer

Ağaoğlu Abdulgaffar, “Türkiye’de Banka İşletmelerinin Ekonomik Analizi ve Gelişme Eğilimleri”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989

Azerbaycan Merkez Bankası, Bankaların Denetimi Metodolojisi

Balak Deniz ve Seymen Dilek, “Avrupa Birliğ’ne Uyum Sürecinde Gümrük Birliği’nin Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Muhtemel Etkileri”, **TBB Yayınları**, Yayın No: 201, İstanbul, 1996

BDDK, “Banka Denetimi”, Seminer, Ankara, 04.10.2011

Caprio Gerard, “Bank Regulation, The Case of Missing Model”, **The World Bank Policy Reserch Working Paper**, WPS 1574, January 1996.

EU-Russia Cooperation Programme, “Banking Supervision: European Experience And Russian Practice”, Moscow, CBR, 2005

İnandım Seyda, “Kısa Süreli Sermaye Hareketleri ile Reel Döviz Kuru Etkileşimi: Türkiye Örneği”, TCMB, **Uzmanlık Tezi**, Ankara 2005

Kroszner, Randall, “Restructuring Bank Regulation: Conflicts of Interest, Stability and Universal Banking”, **Restructuring Regulation and Financial Institutions**, (Ed. James Barth), Springer, 2001

N.Loayza, L.Schmidit-Hebbel ve Seven, “What Drives Private Saving Around The World”, Policy Research Work Paper, Vol:2309, WorldBank, 2000

Öztürk Nurettin, “Finansal Küreselleşmenin İktisat Politikaları Üzerindeki Etkileri ve Türkiye”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**) Marmara Üniversitesi SBE, 2001,

UNCTAD, **Trade and Development Report**, New York, 1999,

http://www.unctad.org/en/docs/tdr1999_en.pdf, Erişim (17 Ekim 2007),

Varlık Ahmet Burak, “Basel İlkeleri Işığında Bankacılıkta Risk Yönetimi ve Türkiye Uygulaması”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**), Marmara Ün., BSE, 2010

World Bank, “Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance”, Washington, 2012

