

Bankacılık sektörünü düzenleyen otoritelerin yapılanması: BaFin Ve BDDK örneği

Faruk AKIN* Nalân ECE**

Özet

Dünyada yaşanan finansal krizler bankacılık gözetim ve denetiminin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Bankacılık gözetim ve denetiminde temel sorunlardan bir tanesi de finansal düzenleyici otoritelerin entegrasyonun mu yoksa her sektör için ayrı bir finansal düzenleyici otoritenin oluşturulmasının mı daha etkin olacağı görüşünden kaynaklanmaktadır. Dünyada finansal düzenleyici otoritelerin yapılanmasında tek otorite yaklaşımı ağırlık kazanmakla birlikte ülkeden ülkeye farklı uygulamalar görülmektedir. Bu çalışmada amaç, dünyada bankacılık sektörünü düzenleyen otoritelerin yapılanmasına dikkati çekerek, Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin) ile Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK)'nin oluşturulma gerekçelerini, organizasyon yapılarını, görev ve yetkilerini incelemek ve bu iki örneği karşılaştırmaktır.

Anahtar Kelimeler: Bankacılık Denetim Otoritesi, BaFin, BDDK

Structuring of powers that regulate banking industry : model of BaFin and BDDK

Abstract

Worldwide financial crisis have once again unfolded how significant the banking regulation and supervision is. One of the main problems/primary concerns arises from arguments as to whether integration of financial regulating powers or forming a separate financial regulating powers is/will be more efficient. While a single power/authority approach in structuring banking regulating powers is gaining importance in the world, there are different practices in every country. The purpose of this study is to draw attention to the structuring of the regulating powers of banking industry and to research into the reasons for the formation of Federal Financial Supervisory Authority (BaFin- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) and Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), their structure, their function/mission and power/competency, and also to compare these two models.

Keywords: Banking Supervision Authority, BaFin, BDDK

* Öğr.Gör.Dr.Faruk AKIN, Bilecik Üniversitesi Bozüyük Meslek Yüksekokulu, faruk.akin@bilecik.edu.tr

** Dr.Nalân ECE, İstanbul Aydın Üniversitesi, nalanece@gmail.com

Giriş

Bir ülke ekonomisinin sağlıklı gelişmesi o ülkedeki finans sisteminin gelişmesiyle doğru orantılıdır. Bankalar finans sisteminin temel taşlarıdır. Bankaları sağlıklı olmayan ülkelerin ekonomilerinde istikrarlı kalkınma sağlanamaz, halkın refah düzeyi sağlıklı gelişemez. Yabancı sermaye bu tür ülkelere uzun vadeli kalıcı yatırımlar yapmaz. Böyle ülkelerin başı mali dertlerden kurtulamaz (Şenver, 2000, 22).

İster gelişmiş isterse gelişmekte olan bir ülke olsun, bankacılık sisteminin zayıf olması hem o ülkenin hem de uluslararası mali piyasaların istikrarına karşı önemli bir tehdit oluşturduğundan mali sistemlerin güçlendirilmesi konusundaki ihtiyaç bu alandaki uluslararası girişimleri artırmıştır (Akbaygil, 2001).

Dünyada yaşanan finansal krizler bankacılık gözetim ve denetiminin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Bankacılık gözetim ve denetiminde temel unsurlardan bir tanesi de gözetim ve denetimin merkez bankasının mı yoksa ayrı bir kurumun mu sorumluluğunda olması gerektiğidir. Bu konuda ekonomik teoriden kaynaklanan bir yaklaşım bulunmamakla birlikte, her ülkede farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Banka denetiminin doğrudan merkez bankaları tarafından yapılmasının oldukça sıkı denetim standartlarına yol açacağı endişesi mevcuttur. Ayrıca hükümete bağlı ama ayrı bir denetim organının makro ekonomik hedefler ile sağlam bir mali sektör arasındaki hassas dengeyi daha iyi sağlayacağı savunulmaktadır. Ancak genel kabul edilen görüş geçiş döneminin ilk aşamalarında denetimin merkez bankasının sorumluluğunda olmasının daha etkin sonuçlar doğuracağı yönündedir. Merkez bankası bağımsızlığının bu kurumun atamalarında söz sahibi olması şartıyla etkili olabilmektedir.

Finansal krizlerin artması ülkeleri mali sistemlerinde çeşitli düzenlemelere itmiştir. Güney Kore (1998), Avustralya (1998) ve İngiltere (1997) mali sistemde yeniden yapılandırmanın öncülüğünü yapan ülkeler olmuşlardır. Bu ülkelerde yapılan mali reformların ortak özellikleri, mali kurumların kurulması, çalıştırılması ve birleştirilmesi ile tasfiyesi gibi konularda yapılacak düzenlemelerin idari ve mali bağımsızlığa sahip bir üst kurula bırakılmış olmasıdır.

Türkiye’de de yaşanan finansal krizlerin ve ekonomik sorunların mali sektörde yarattığı olumsuz etkilerin neticesinde bankacılık sektörünün denetim ve gözetiminden sorumlu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2000) kurulmuştur.

Makalenin amacı, finansal düzenleyici otoritelerin dünyadaki yapılanmasını ortaya koyarak finansal düzenleyici otoritelerin entegrasyonun tercih edilmesindeki nedenleri açıklamaktır. Bu amaçla Finansal düzenleyici otoritelerin entegrasyonu uygulamalarından biri olan Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BAFİN)’nin ortaya çıkışı, amaçları ve görevlerine yer verildikten sonra kurumda çalışan personel sayısı ve sınıflandırmasına yer verilecektir. Almanya’daki uygulamanın tersine sadece bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’nın ortaya çıkışı, amaçları ve görevlerine değinildikten sonra kurumda çalışan personel sayısı ve sınıflandırmasına yer verilecektir. Son olarak bu iki farklı yapılanma karşılaştırılarak iki otoritenin benzer ve farklı özellikleri ortaya konulacaktır.

Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri

Dünyada bankacılığın denetimi ve gözetiminde ülkeler arasında tek düzelik yoktur. Bazı ülkelerde bankacılığın denetimi yalnızca merkez bankası veya yalnızca hazine ya da maliye bakanlığına verilirken bazen bu ikisi arasında paylaşılmaktadır ya da özel kurul veya komisyona bırakılmaktadır. Mali sektörde 1990’ların başında yaşanan kriz sonrası İskandinav örneklerinde olduğu gibi sermaye piyasaları ile bankaların ve mali kurumların denetim ve düzenlenmesi tek çatı altında toplanmaktadır (Karacan, 2002: 144). Düzenleyici otoritelerin entegrasyonunda temel

neden, günümüz finansal piyasalarında giderek artan öneme sahip finansal holdinglerin ve evrensel bankacılığın denetiminin etkin olarak sağlanabilmesidir. İkinci önemli neden ise, entegrasyon ile ölçek ekonomisinin sağlanabileceği varsayımdır. Üçüncü en önemli faktör ise, finansal piyasalarda faaliyet gösteren araçlara ilişkin düzenleme ve gözetim fonksiyonunda oluşan açıkların kapatılabilmesidir. Diğer bir nedende ilgili ülkelerde ortaya çıkan finansal krizlerdir (Örneğin Meksika ve Güney Kore). Finansal krizler, finansal piyasalarda düzenleyici otoritelerin entegrasyonunu gündeme getirmiştir. Entegrasyon yönündeki son faktör gözetim ve denetimden sorumlu otoriteler arasında bilgi paylaşımının ve koordinasyonunun sağlanamamasıdır (Yıldırım, 2006 : 28-29).

1997 yılının başında Macaristan ülkedeki bankacılık ve sermaye piyasalarını düzenleyici ve denetleyici otoriteleri birleştirilerek Macar Mali Hizmetler Otoritesini (Hungarian Financial Services Authority) kurmuştur. İngiltere, 1997 yılının ikinci yarısında ülkedeki mali kurumların ve piyasaların düzenleme ve denetlemesinden sorumlu Finansal Hizmetler Otoritesini (Financial Services Authority-FSA) oluşturmuştur. Kanada, 1997 yılında bankacılık genel müfettişi ofisi ve sigortacılık dairesini birleştirerek mali hizmetlerin denetlenmesinden sorumlu Finansal Kuruluşlar Denetim Ofisini (The Canadian Office of Superintendent) kurmuştur. Finansal düzenleyici otoritelerin entegrasyonunu benimseyen ülkeler çoğunluktadır. Ancak Türkiye ve Bulgaristan gibi ülkelerde bankacılık sektörünün denetimi bu sektör için oluşturulan ayrı bir otorite tarafından yapılmaktadır. Söz konusu farklılıkların temel nedeni, finansal piyasaların gelişmişliği, piyasada etkin olan kurumlar ve piyasa yapılarının yanı sıra entegrasyon süreci öncesinde yasal alt yapı ve düzenleyici otoritelere yüklenen fonksiyonlardaki farklılıklara da dayanmaktadır. Tablo 1’de Haziran 2002 tarihi itibarıyla seçilmiş ülkelerde birleşik denetim ve gözetim sistemi uygulamaları yer almaktadır.

Tablo 1 : Seçilmiş Ülkelerde Birleşik Denetim ve Gözetim Sistemi Uygulamaları

Ülkeler	Bankacılık Sektörünü de İçeren (Kısmen ya da Tamamen) Birleşik Denetim ve Gözetim Sistemi	Birleşik Düzenleyici Yapı Oluşturma Yönünde Niyet Belirtme
Almanya	X	
Avustralya	X	
Kore	X	
Kanada	X	
Macaristan	X	
Norveç	X	
İngiltere	X	
İsveç	X	
Türkiye		X
Bulgaristan		X

Kaynak : Bakdur,A.,(2003), **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, DPT Uzmanlık Tezi , Yayın No: 2678, s.48.

Alman Bankacılık Sektörü

Alman Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü

Alman bankacılık sektörünün diğer gelişmiş ülkelere göre en önemli özelliği evrensel bankaların üstünlüğüdür. Hukuki yapıları, büyüklükleri, yönetimleri ve organizasyon yapıları açısından farklılıklar göstermelerine rağmen, kredi kurumlarının büyük bir çoğunluğu bir çatı altında her türlü bankacılık faaliyetini gerçekleştirebilmektedir.

Sayısal verilerle Almanya'daki toplam bankacılık hacmini özetleyecek olursak 31.12.2008 tarihi itibarıyla Almanya'da toplam 2.169 banka faaliyette olup bu bankalara ait 39.569 banka şubesi ve 675.000 banka personeli bulunmaktadır. Alman bankacılık sektörünün aktif varlıklar toplamı 7.892 milyar €, krediler toplamı 3.227 milyar € ve mevduatlar toplamı 3.067 milyar € dur. (Bundesbank, 2009). Tablo 2'de Alman bankacılık sektörünün genel görünümü yer almaktadır.

Tablo 2 : Alman Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü

Yıllar	Banka Sayısı	Şube Sayısı	Personel Sayısı	Toplam Aktif Varlıklar	Toplam Krediler	Toplam Mevduat
	(Adet)	(Adet)	(Kişi)	(Milyar €)	(Milyar €)	(Milyar €)
2002	2.591	38.201	732.800	6.452	3.021	2.405
2003	2.465	39.599	712.000	6.471	3.025	2.447
2004	2.400	45.467	702.750	6.663	3.009	2.511
2005	2.344	44.100	693.050	6.903	3.022	2.953
2006	2.300	40.332	681.300	7.189	3.053	2.704
2007	2.227	39.838	680.450	7.625	3.140	2.882
2008	2.169	39.569	675.000	7.892	3.227	3.067

Kaynak : EBF , www.fbe.eu

Alman bankacılık sektöründe faaliyet gösteren bankaların 2002 yılından itibaren azalarak 2008 yılında 2.169'a düştüğü görülmektedir. Sektördeki bankalar, ticari bankalar, eyalet bankaları, tasarruf sandıkları, kredi kooperatiflerinin bölgesel kuruluşları, kredi kooperatifleri, ipotek mortgage bankaları, yapı ve borç birlikleri ve özel işlevli bankalardır. Ticari bankaları kendi içinde üç gruba ayırmak mümkündür: Büyük bankalar (Deutsche Bank, Commerzbank ve HypoVereinsbank), bölgesel bankalar ve diğer ticari bankalar ve yabancı bankaların Almanya'daki şubeleridir. Tasarruf bankalarının büyük bir bölümü belediyeler veya belediyelerin oluşturdukları birlikler tarafından desteklenmektedir. Kredi kooperatifleri de Volksbank'lar ve Raiffeisenbank'lar olarak iki kategoride isimlendirilmektedir. Her bir kredi kooperatifinin yaklaşık 8.000 civarında üyesi bulunmaktadır.

Bunların içinde en geniş paya sahip olan özel ticaret bankalarının genel özellikleri ise şöyledir; Özel ticaret bankalarının sayısı yaklaşık olarak 350 olup, bu bankaların 7.000 şubesi ve 200.000'in üzerinde çalışanı bulunmaktadır. Bu grupta üç büyük bankayla (Deutsche Bank, Dresdner Bank ve Commerzbank) birlikte 190 bölgesel banka ve diğer ticaret bankaları, 80 özel banka ve yabancı bankaların 60 şubesi yer almaktadır. Özel ticaret bankalarının en önemli özelliği kısa dönemli kredi vermeleridir. Bununla beraber, bu bankaların uzun dönemli kredi verme eğilimleri artmıştır. Özel bankalar sabit faizli menkul kıymetlerin yüzde 75'ini portföylerinde tutmaktadır. Ayrıca bu bankalar yabancı ticaret ve sermaye işlemlerinde önemli bir üstünlüğe sahiptir.

Özel ticaret bankalarını takiben kamu tasarruf bankaları gelmektedir. Almanya'da 624 kamu tasarruf bankası ve bunların merkez ofislerinin önemi gittikçe artmakta ve iş hacmi bütün ticaret bankalarının toplam iş gücünün yarısına yaklaşmaktadır. Tasarruf bankalarının geleneksel faaliyetleri tasarrufların toplanması ve gayrimenkul kredisi vermek iken, bugün bu bankalar hemen bütün bankacılık faaliyetlerini yürütmekte ve bir kaç istisna dışında kamu hukuku esaslarına göre faaliyet göstermektedirler. Tasarruf bankalarının 19.000 şubeli geniş bir şube ağı bulunmaktadır.

Kooperatif bankalarında ise Volksbanken adlı kredi kooperatifleri 2.500'ün üzerinde kentleşmiş yerleşim alanında faaliyet göstermektedir. Buna karşılık Raiffeisenbank adlı kredi kooperatifleri

kırsal kesimde faaliyet göstermektedir. Son yıllarda birleşme sürecinin sonucu olarak çok küçük ölçekli kırsal kredi kurumlarının sayısı gittikçe azalmaktadır. Kredi kooperatif sektörüne DG Bank-Deutsche Genossenschaftsbank başkanlık yapmaktadır. DG Bank bütün bankacılık faaliyetlerinde yer alabilmektedir.

İhtisas Bankalarında ise Almanya evrensel bankacılık alanında en önemli örneklerden birini oluşturmakla birlikte, ihtisas bankacılığı alanında da büyük bir potansiyele sahiptir. Bu grupta; 30 civarında özel ipotek bankası, 5 kamu sermayeli ipotek bankası, 30'dan fazla özel ve kamu sermayeli, gayrimenkul ve kredi birlikleri, yaklaşık olarak 30 garantör banka ve kredi garanti birlikleri, Merkez menkul kıymet mevduat sahipleri, 20 civarında özel amaçlı kuruluş yer almaktadır.

Alman Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin)

Federal Almanya'da faaliyet gösteren bankaların Federal Almanya Bankalar Birliği (Bundesverband Deutscher Bank - BdB) isimli bir çatı altında teşkilatı da bulunmaktadır. 22 Ocak 1996 tarihli Almanya Federal Cumhuriyeti Bankacılık Kanununda belirtildiği üzere banka denetiminde rol alan temel kuruluş 1961 tarihli Bankalar Kanunu ile Federal Bankacılık Gözetim Bürosu kurulmuştur (BAKRED). Büro, bankacılık alanında kredi kurumlarına emanet edilen varlıkların güvenliğini tehlikeye sokabilecek, bankacılık mesleğinin düzenli biçimde yürütülmesini olumsuz etkileyebilecek veya ulusal ekonomi için dezavantaj yaratabilecek olan gelişmelere karşı önlem almakla yükümlülük taşıyordu. Büro, Alman Merkez Bankası (Bundesbank) ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Bundesbank yasa gereği bağımsızdır. Ancak zamanla bu kurumun yetkilerini artırmak ve geliştirmek amacıyla Alman Federal Hükümeti mali piyasalarında istikrarı sağlamak için 2002 tarihinde çeşitli düzenlemeler yapmıştır. 22 Nisan 2002 tarihinde Alman parlamentosu tarafından Entegre Finansal Hizmetler Denetimi Kanununun kabul edilmesiyle 1 Mayıs 2002 tarihinde Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin) kurulmuştur (Mwenda and Muvla, 2003). Gelirleri denetlenen bu kurumun geliri şirket vergilerinden finanse edildiğinden federal bütçeden bağımsızlığı sağlanmıştır.

Almanya'da entegre finansal hizmetlerin denetimi için tek bir düzenleyici oluşturulmasının nedenleri şunlardır; 1-Banka ve sigorta şirketleri arasında zayıf bir bağ olmasına rağmen, günümüzde global düzeyde ulaşan Müncher Rück-Hypo Vereinsbank ve Allianz Dresdner Bank gibi güçlü finansal holdinglerin Alman ekonomisinde giderek önem kazanması, 2-Banka, finansal hizmet kurumu ve sigorta şirketleri müşterileri bütünleştirilmiş finansal ürünler talep etmesi, 3-Daha önceki denetleme yapılarının (BAKred, BAV, BAWe) eskimiş olması 4-Tek bir düzenleyicinin kurulması ile prosedürlerin azalacak olması ve bilgi alışverişindeki kolaylıklardır.

BaFin'in temel misyonu, Alman finansal piyasalarının doğru, istikrarlı ve bütünlük içerisinde çalışmasını temin etmek olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu misyon beraberinde iki fonksiyonu da ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki Alman finansal piyasalarında faaliyet gösteren kredi kuruluşları, finansal hizmet kuruluşları ve sigorta şirketleri yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak; diğer ise finansal piyasalardaki güveni teminen müşterilerin ve yatırımcıların korunması amacıyla profesyonel kuralların uygulanmasını sağlamaktır (BAFİN, www.bafin.de).

BaFin kamu hukuku kapsamında Anonim Şirketi şeklinde kurulmuş bir tüzel kişiliktir. Yaklaşık 1700 çalışanı ile Bonn ve Frankfurt/Main olmak üzere iki şubeye ayrılmıştır. Yönetim Kurulu bir Başkan ve dört İcra Direktörü tarafından oluşmaktadır. BaFin bünyesinde 2.080 banka, yaklaşık 630 sigorta şirketi, 26 emeklilik fon kurumu, yatırım şirketlerine ait 6000 yerli yatırım fonunu ve 78 yatırım şirketini denetlemektedir.

BaFin, Yönetim Konseyi, Danışma Kurulu ve Yönetim olmak üzere üç temel yapı ile yönetilmektedir. Yönetim Konseyi, Federal Maliye Bakanlığı, diğer bakanlıklar, Alman Parlamentosu temsilcileri ve kredi kuruluşları, sigorta şirketleri ve finansal hizmet kuruluşları temsilcilerinin oluşturduğu toplam 21 üyeden oluşmaktadır. Yönetim konseyi BaFin yönetiminin denetimi ve gözetimi fonksiyonunu yürütmekte, ayrıca BaFin'in misyonunu yerine getirebilmesi için danışmanlık görevi üstlenmektedir. BaFin yönetiminde başkan, başkan yardımcısı ve üç temel direktörlüğün başkanları bulunmaktadır. Söz konusu direktörler bankacılık denetimi, sigortacılık denetimi ve menkul kıymetler/varlık yönetimi direktörlükleridir (Yıldırım, 2007, 40).

Federal Alman Bankası ve yeni Finansal Denetleme Kurumu parlamentoda benimsendiği gibi, günlük denetimdeki ilgili rollerinin detaylarını bir sözleşme içinde dile getirmektedir. Bu BaFin Merkez Ofis Departmanı kapsamındaki organizasyon yapısının bütünleşmesi ve Federal Banka Bölge şubelerinde bankacılık faaliyetleri için bir esas ortaya koymaktadır. Sözleşme iş ve yardımcı maliyet uygunluğunun tekrarlanması amacıyla tasarlanmıştır. Sözleşme kapsamında, Federal Bank, bankacılık denetimdeki operasyonel görevlerin çoğunu üstlenmektedir ((Akin, 2003,91)

Kurum 2008 yılına kadar toplam 1716 çalışanı ile faaliyetlerine devam etmiştir. Dikkat çekici olan 2008 yılında BaFin'de yöneticilik görevinde çalışanların yaklaşık dörtte birini kadınlar tarafından oluşmuş olmasıdır.

Tablo 2: BaFin'de Çalışan Personel Sayısı

	Görevli			Memur	Yarı Zamanlı
	Toplam	Bayan	Bay	Toplam	Toplam
Üst Düzey Yönetici	649	231	418	588	61
Orta kademe Yönetici	599	284	315	497	102
Orta ve Alt Kadrolar	468	312	156	64	404

Kaynak : BaFin, www.bafin.de

Türk Bankacılık Sektörü

Türk Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü

Türk bankacılık sektöründe yaşanan finansal krizler piyasa yapısını önemli ölçüde etkilemiştir. Finans sektöründeki denetim ve gözetim mekanizmalarının yetersizliği, uluslararası standartların uyarlanması ve uygulanmasında karşılaşılan eksiklikler ve gecikmeler, mevduata tam garanti verilmesinin ahlaki istismar problemine yol açması ve suiistimale imkân tanınması gibi hususlar bankacılık sektörünü daha da kırılgan hale getirmiştir (BDDK, 2009d, 2). Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden çıkışın bankacılık sektöründeki reformlarla başlaması ile beraber, günümüzde yaşanmakta olan küresel krizin Türk bankacılık sektörü üzerindeki etkisi pek çok ülkenin bankacılık sektörüne göre sınırlı kalmıştır. Türk bankalarının bilançosunda toksik varlıkların olmaması, bankaların sermaye yapılarının güçlü olması, 2001 krizinden sonra bankacılık sektöründe gerçekleştirilen yeniden yapılanma ve son yıllarda sektöre yönelik benimsenen daha ihtiyatlı bir düzenleme ve denetim yaklaşımı bu gelişmede büyük ölçüde etkili olmuştur (DPT, 2009).

Türk bankacılık sektörü 2001 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde büyümüş, bireysel krediler ve KOBİ kredileri başta olmak üzere kredi hacmi artmış, milli gelir içindeki payı yükselmiş, takibe düşme oranı gerilemiş, bankacılıkta aracılık işlevi etkinleşmiş ve bu suretle ekonomideki olumlu gidişat desteklenmiştir (BDDK, 2006a, 3). 2004 yılı sonrası Türk bankacılık sektörünün aktif büyüklüğünde yakalanan güçlü büyümeye paralel olarak toplam şube ve personel sayılarında düzenli bir artış trendi ortaya çıkmıştır. Söz konusu büyüme eğilimi, 2006 yılında daha da belirginleşmiş ve takip eden dönemlerde bu seyrini koruyarak, 2008 sonu itibariyle banka şubesi sayısının 9.304'e, personel sayısının ise 182.667'ye ulaşmasını sağlamıştır. Son yıllarda bankacılık sektörü, yaygın bir şube ağı ve personel ağırlıklı bir yapı ile hizmet sunan ve ekonomik büyümeye olanak sağlayan istikrarlı bir görünüm sağlamaktadır (BDDK, 2009b). Türk bankacılık sektörü %88,9'luk pay oranıyla finans sektörü toplam büyüklüğü içinde en yüksek ağırlığa sahip sektör olmayı sürdürmektedir (DPT, 2009). Tablo 3'de Türk bankacılık sektörünün genel görünümü yer almaktadır.

Tablo 3 : Türk Bankacılık Sektörünün Genel Görünümü

Yıllar	Banka Sayısı	Şube Sayısı	Personel Sayısı	Toplam Aktif Varlıklar	Toplam Krediler	Toplam Mevduat
	(Adet)	(Adet)	(Kişi)	(Milyar €)	(Milyar €)	(Milyar €)
2002	54	6.106	123.271	127	25	83
2003	50	5.966	123.249	146	31	91
2004	48	6.106	127.163	172	40	108
2005	51	6.537	138.724	255	67	158
2006	50	7.296	150.793	269	81	166
2007	50	8.117	167.760	340	112	209
2008	50	9.304	182.667	345	172	214

Kaynak : BDDK, www.bddk.org.tr , TBB, www.tbb.org.tr

Türk bankacılık sektörü ağırlıklı olarak mevduat bankalarından oluşmakta, bunun yanında küçük ölçekli yatırım bankaları ve dört adet katılım bankasını da içermektedir. Türk bankacılık sektörü, geniş şube ağı ve güçlü müşteri tabanı ile son yıllarda yüksek karlılık düzeylerine erişmiştir. Bilanço yapısındaki değişimlere paralel olarak, krediler sektörün en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır.

Sayısal verilerle Türkiye'deki toplam bankacılık hacmini özetleyecek olursak 31.12.2008 itibariyle Türkiye'de toplam 50 banka faaliyette olup bu bankalara ait 9.304 banka şubesi ve 182.700 banka personeli bulunmaktadır. Türk bankacılık sektörünün aktif varlıklar toplamı 340 milyar €, krediler toplamı 112 milyar € ve mevduatlar toplamı 209 milyar € dur. (BDDK, 2009b).

Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK)

Türk bankacılık sektörü için 1990'lı yıllar yüksek dalgalanmaların yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde bankalar yoğunluklu olarak kamu menkul kıymetlerine yatırım yapmış ve yüksek yabancı para açık pozisyonları ile çalışmışlardır. Bu aşırı risk alma eğilimi, Türk Lirasının büyük oranda değer kaybettiği 1994 krizi ile ekonomiye ağır maliyetler yüklemiştir. Kriz, diğer yapısal sorunlar ile birleşerek oldukça şiddetli etkiler doğurmuş ve 1994-1999 döneminde 11 bankaya el konulmuştur. Bu dönemde bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinde parçalı bir yapı bulunmaktadır. Hazine Müsteşarlığı Bankacılık Kanununun uygulanmasından, bankacılığa ilişkin ikincil düzenlemelerin hazırlanmasından, yerinde denetimlerin gerçekleştirilmesinden ve bankalara

yönelik idari ve cezai yaptırımların uygulanmasından sorumlu iken, Merkez Bankası da bankaların uzaktan gözetiminden ve tasarruf mevduatını sigorta eden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun (TMSF) idare ve temsilinden sorumludur. 1999 yılında bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesindeki bu parçalı yapının ortadan kaldırması ve sektöre ilişkin tek bir bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumun kurulması kararlaştırmıştır. Buradaki temel amaç, düzenleme ve denetimin etkinliğinin artırılması ve bağımsız bir karar alma mekanizmasının oluşturulmasıdır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, 4389 sayılı Bankacılık Kanunu ile Haziran 1999'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)'nın kurulmasına karar verilmiş ve Kurum Ağustos 2000'de faaliyetlerine başlamıştır (BDDK, 2009c, 1).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (Kurum) misyonu; 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. Kurumun vizyonu; finansal piyasalarda iyi düzenleme ve etkili denetimi, etkin risk yönetimini, uluslararası ölçekte rekabetçiliği ve etkinliği, Avrupa Birliğine yönelişi, yenilikçiliği, profesyonelliği ve mükemmelliği esas alan, güven duyulan ve organizasyonel uyumluluğa sahip dünya standartlarında bir idari otorite olmaktır. BDDK Stratejik Plan (2006-2008) çerçevesinde beş adet amaç belirlenmiştir; 1-Güvenli, istikrarlı, etkin ve rekabetçi bir finansal yapı, 2-Etkili ve etkin denetim sistemi, 3-Esnek düzenleyici çerçeve, 4-Müşteri haklarına yönelik şeffaf, adil ve teşvik edici uygulamalar ve 5-Yeterli ve etkili kurumsal yapıdır (BDDK, 2009a, 18).

BDDK idari ve mali özerliğe sahip bir kurumdur. Kurumun merkezi Ankara'dadır ve İstanbul'da bir ofisi bulunmaktadır. İdari ve mali özerklik kuruma üç temel alanda özerk hareket edebilme yetkisi vermektedir; 1- Düzenleme ve denetleme alanında özerklik, 2-Kurum içi yönetim alanında özerklik ve 3-Mali kaynakların kullanımında özerklidir (BDDK, 2006a, 6). BDDK Temmuz 2009 tarihi itibarıyla 49 banka, 46 yabancı banka temsilciliği, 77 faktoring şirketi, 48 finansal kiralama şirketi, 10 finansman şirketi ve 6 varlık yönetim şirketinin düzenlenme ve denetlenmesinden sorumludur (BDDK, 2009c, 39). Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (Kurul) ile Başkanlık Teşkilatından oluşmaktadır. Kurul, BDDK'nın karar organıdır. Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık Teşkilatı; Başkan, üç Başkan Yardımcısı ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. BDDK hizmet birimleri, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri olarak sınıflandırılmış daire başkanlıklarından oluşmaktadır (BDDK, 2009c, 7).

BDDK'nın faaliyete geçmesinden önce, 31.8.2000 tarihinde, mali piyasalardaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve BDDK arasında bu kuruluşların kendi görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde yapılacak işbirliği ve politika uyumunu sağlamak amacıyla bir İşbirliği Protokolü imzalanmıştır. Mali piyasaların ve finansal sistemin izlenmesine ilişkin olarak Kanununun verdiği görevlerle ilgili olarak Merkez Bankası, bankalar ve özel finans kurumlarının denetim ve düzenlenmesinden sorumlu BDDK ve Hazine Müsteşarlığı arasındaki işbirliği ve bilgi paylaşımı, mevcut Protokol ve ihtiyaçlar doğrultusunda düzenlenen ek Protokoller ile sürdürülmektedir (TCMB, www.tcmb.gov.tr).

Kurumda 2008 yılı itibarıyla 499 personel çalışmakta olup, Kurumda yönetici, müşavir ve meslek personeli unvanlarını haiz olmayan personelin oranı toplam kadro sayısının (851) yüzde 30'u ile sınırlandırılmıştır. Tablo 4'de BDDK'da çalışan personel sayısı verilmektedir.

Tablo 4: BDDK’da Çalışan Personel Sayısı

31/12/2008	Kadro sayısı	Yüzde payı	Personel sayısı (2007)	Yüzde payı	Personel sayısı (2008)	Yüzde payı
Yönetici	21	2,5	15	3,0	20	4
Müşavir	15	1,8	5	1,0	7	1,4
Meslek personeli	601	70,6	348	69,3	342	68,5
Diğer personel	214	25,1	134	26,7	130	26,1
Toplam	851	100	502	100	499	100

Kaynak :BDDK, Yıllık Faaliyet Raporu, 2009b, s.5.

BaFin ve BDDK Karşılaştırılması

Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin), finansal piyasalarda entegrasyonun kabul edilmesiyle birlikte bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasalarının denetim ve gözetiminden sorumlu tek otorite olarak oluşturulmuştur. Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK) ise bankalar, faktoring şirketleri, finansman şirketi, finansal kiralama şirketleri ve varlık yönetim şirketlerinin düzenleme ve denetlenmesinden sorumludur. Hem Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin) hem de Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK) kendi ülkelerindeki Merkez Bankası ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır ve bu ilişki bir sözleşme ile kayıt altına alınmıştır. Her iki denetim otoritesinde idari para cezası ve ceza takdiri mevcutken Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin)’nin aynı zamanda ceza tutarı takdiri bulunmaktadır (Mesutoğlu ve Yayla, 2004, 31-32). Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin)’nde 1.716 personel görev yapmakta olup yönetici pozisyonunda çalışanların yaklaşık dörtte birini bayanlar oluşturmaktadır. Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK)’nde ise 499 personel görev yapmaktadır.

Sonuç

Bankacılık gözetimi ve denetimi konusu son yıllarda dünyanın pek çok ülkesinde gündeminin ilk sırasına yerleşmiştir. 1980’li yıllarda ortaya çıkan ve son yıllarda baş döndürücü bir hızla ilerleyen küreselleşme olumlu etkilerinin yanı sıra olumsuz etkilerini de beraberinde getirmektedir. Olumsuz gelişmelerden biri de bir ülkede bankacılık sektöründe ortaya çıkan bir paniğin ulusal ve uluslararası alanda mali istikrarı tehdit etmesidir. Mali krizlerin ortaya çıktığı ülkeler genellikle bankacılık sektörünün zayıf olduğu ülkeler olarak görülmektedir. Bu amaçla Basel Bankacılık Denetim Komitesi; IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere ulusal ve uluslar arası bir çok kurumla işbirliği yaparak bankacılık sisteminin etkin çalışmasını sağlamak üzere 25 tane temel prensibi belirlemiştir.

Basel Bankacılık Denetim Komitesi’nce belirlenen standartlara uygun bir mali sistem oluşturmak isteyen bazı ülkeler hemen harekete geçmiştir.Örneğin, Güney Kore (1998), Japonya (1998), Avustralya (1998), İngiltere (1997) ve Singapur (1998) mali sistemde yeniden yapılanmanın öncülüğünü yapan ülkeler olmuştur. Her ülkede özü aynı olmakla birlikte farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Ülkeler arasında görülen farklılıkların nedeni finansal piyasaların gelişmişliği, entegrasyon öncesinde bu ülkelerde alt yapının oluşturulması ve finansal düzenleyici otoritelere yüklenen fonksiyonlardan kaynaklanmaktadır.

Ülkemiz ile dünyadaki uygulamaları karşılaştırdığımızda ortaya çıkan en önemli farklılık; dünyada finansal piyasaları düzenleyen otoritelerin entegrasyonu ağırlık kazanırken, ülkemiz uygulamasında finansal piyasalarda her sektör için ayrı bir denetim otoritesi kurulmuştur. Ülkemizde uygulamasında oluşturulan BDDK sadece bankalar, faktoring şirketleri, finansman şirketi, finansal kiralama şirketleri ve varlık yönetim şirketlerinin düzenleme ve denetlenmesinden sorumludur. Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin), finansal piyasalarda entegrasyonun kabul edilmesiyle birlikte finansal piyasaların tamamının denetim ve gözetiminden sorumlu otorite olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak her iki uygulamada da otoritelerin Merkez Bankaları ile yakın işbirliği içinde olduklarını belirtebiliriz. Almanya Federal Mali Denetim Otoritesi (BaFin) bünyesinde 2.080 banka, yaklaşık 630 sigorta şirketi, 26 emeklilik fon kurumu, yatırım şirketlerine ait 6000 yerli yatırım fonu ve 78 yatırım şirketi denetlenirken, Türk Bankacılık Denetim Otoritesi (BDDK) tarafından 49 banka, 46 yabancı banka temsilciliği, 77 faktoring şirketi, 48 finansal kiralama şirketi, 10 finansman şirketi ve 6 varlık yönetim şirketi denetlenmektedir. Şüphesiz ki bu iki otorite arasındaki denetlenen kurum açısından oluşan fark, Alman bankacılık sektöründeki banka sayısının Türk bankacılık sektöründeki banka sayısından çok daha fazla olmasının yanı sıra Almanya'nın finansal piyasalarda düzenleyici otoritelerin entegrasyonunu benimsemesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Kaynaklar

- Akbayagil, A., (2001), “Geçiş Sürecinde Bankalarda Risk Yönetimi”, TBB.
- Akın, F., (2003), “Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri ve Türk Bankacılık Denetim Sistemi ile Karşılaştırılması”, **Marmara Üniversitesi Bankacılık Sigortacılık Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi
- BAFIN (2009), www.bafin.de, Erişim Tarihi : 11.11.2009.
- Bakdur, A., (2003), **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, DPT Uzmanlık Tezi , Yayın No: 2678
- BDDK (2006a), Stratejik Plan 2006-2008
- BDDK (2009b) , Finansal Piyasalar Raporu
- BDDK (2009c), BDDK Tanıtım Kitapçığı
- BDDK (2009d) , Krizden İstikrara Türkiye Ekonomisi, Çalışma Tebliği
- BUNDESBANK (2009), <http://www.bundesbank.de> , Erişim Tarihi : 08.11.2009.
- DPT (2009), 2010 Yılı Programı
- EBF , www.fbe.eu, Erişim Tarihi : 15.11.2009.
- Jaeger, M. (2008), “Almanya’da Bankacılık Sistemi Sorgulanıyor”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3254717,00.html>, Erişim Tarihi : 11.12.2009.
- Karacan, A.İ., (2002), **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, Creative Yayınevi
- Mesutoğlu, B. ve Yayla, M. (2004), “Bankacılık Otoritelerinin Takdir Yetkisi Açısından İdari Para Cezaları”, BDDK, ARD Çalışma Raporları :2004/1.
- Mwenda K. K, Mvula J.M. (2000) “A Framework for Unified Financial Services Supervision: Lessons form Germany and other European Countries” Journal of International Banking Regulation, Volume 5 , Number 1.
- Şenver, B., (2000), “Muhasebe ve Finansman Dergisi”, Sayı :7, İstanbul
- TBB, www.tbb.org.tr , Erişim Tarihi : 16.11.2009.
- TCMB (2009), www.tcmb.gov.tr , Erişim Tarihi : 10.12.2009.
- Yıldıran, T., (2007), **Finansal Piyasalarda Düzenleyici Otoritelerin Entegrasyonu**, SPK Yayınları, No: 207
- <http://www.musavirlikler.gov.tr/index.cfm?ulke=D&dil=TR&Submit=Giri%C5%9F>
- <http://www.rojamedya.org/bankacilik/120257-avrupa-birligi-ne-uye-ulkelerin-bankacilik-sistemleri.html>
- http://www.hamburg-economy.de/res/downloads/tuerkisch/pdf1tur_fh.pdf