



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BANKACILIK DÜZENLEME VE  
DENETLEME KURUMU  
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**

**Eylül 2019**



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	10
8.	EKLER.....	15



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları .....	3
Tablo 2: Gider Gerçekleşmeleri .....	5
Tablo 3: Gelir Gerçekleşmeleri .....	5



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Kurul Tarafından Alınan Kararlar ile Yapılan İkincil Düzenlemelerin Ekonomik ve Sosyal Etkilerinin Analiz Edilmemesi ve Faaliyet Raporlarında Gösterilmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 23/06/1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş, 01/11/2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Kurumun yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile Kurumun merkezi İstanbul olarak değiştirilmiştir. Kurumun mevcut teşkilat yapısı temel olarak, Bankacılık Kanunu ve bu Kanun’a istinaden 16/03/2014 tarihli ve 28943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2014/5885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

BDDK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip, düzenleyici ve denetleyici bir kurumdur.

Kurum; mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurum, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için;

a) Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

b) Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

c) Kanunla verilen diğer görevleri yapmak,

ile görevli ve yetkilidir.

Kurum ayrıca;



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

Bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile 23/2/2006 tarihli ve 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu kapsamında yer alan banka kartı ve kredi kartlarının, 29/4/1959 tarihli ve 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde yazılı suçların işlenmesinde kullanılmasını önlemek konularında yükümlü ve yetkilidir.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinde düzenleyici ve denetleyici kurumların görevleri ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Kurulun tamamı Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanı üyelerden birini ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş başkan yardımcısı atanmaktadır. 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır.

Kurum idari olarak ya da mali bakımdan bir kurum, makam ya da mercie bağlı değildir. Diğer taraftan, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda "İlişkili Bakan" tanımına yer verilmiştir. Buna göre İlişkili Bakan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı, ifade etmektedir. 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde ise 27.04.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi uyarınca Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

**Ana Hizmet Birimleri;** Düzenleme Daire Başkanlığına bağlı; Denetim Daire

Başkanlığı I, II, III, IV, Uygulama Daire Başkanlığı I, II, III, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Bilgi Edinme Daire Başkanlığı,

**Danışma Birimleri;** Başkanlık Müşavirleri, Hukuk İşleri Daire Başkanlığı,

**Yardımcı Hizmet Birimleri;** Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Kurul İşleri ve Kararlar Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Eğitim ve İletişim Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, şeklinde düzenlenmiştir.

5411 sayılı Kanun'un 92'nci maddesi göre, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcısı, bankacılık uzman ve yardımcısı, hukuk uzman ve yardımcısı ile bilişim uzman ve yardımcısından oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde çalışmaktadır. Kadro karşılığı çalışan bu personel ücret, mali ve sosyal haklar bakımından 5411 sayılı Kanun'a, diğer her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kurumda ayrıca her türlü hak ve menfaatler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan personelde bulunmaktadır.

Kurumda 31.12.2018 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: İnsan Kaynakları**

Kadro Unvanları	Toplam Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Arşiv Memuru	7	4
Avukat	1	1
Bankacılık Başuzmanı	97	93
Bankacılık Uzman Yardımcısı	153	43
Bankacılık Uzmanı	88	41
Bankalar Yeminli Başmurakıbı	34	29
Bankalar Yeminli Murakıbı	48	20
Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcısı	177	29
Başkan Yardımcısı	5	5
Başkanlık Müşaviri	15	11
Başuzman	14	10
BDDK Uzman Yardımcısı	19	5
BDDK Uzmanı	3	2
Daire Başkanı	19	13
Doktor	2	1
Grafiker	1	1
Grup Başkanı	5	4

İstatistikçi	9	7
Kıdemli Bankacılık Başuzmanı	25	22
Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbı	11	11
Kıdemli BDDK Başuzmanı	1	1
Kurum Uzmanı	5	3
Kütüphaneci	2	1
Memur	25	13
Mimar	4	2
Müdür	9	2
Mühendis	3	3
Mütercim-Tercüman	6	1
Santral Memuru	1	1
Sekreter	23	11
Şef	4	2
Şoför	16	9
Teknisyen	17	8
Uzman	15	3
Dava Takip Memuru	1	0
Hizmetli	1	0
Hukuk Uzmanı	1	0
Sürekli İşçi Kadrosu		117
<b>Genel Toplam</b>	<b>867</b>	<b>529</b>
		<b>529 (412+117)</b>

### 1.3. Mali Yapı

BDDK merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile 5018 Sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren 7, 8, 42, 49, 50, 51, 52, 76 ve 78'inci maddelerine tabidir.

Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usûl ve esaslara göre hazırlanmakta ve kabul edilmektedir.

Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Kurumun giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktöring şirketleri, finansman şirketleri, ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarınca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanmaktadır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yılsonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Bu oran 2018 yılında onbinde bir buçuk olarak uygulanmaktadır.

Kurumun 2018 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: Gider Gerçekleşmeleri**

Giderler Hesabı	Ödenek (TL) (Eklenenler Dâhil)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	174.255.000,00	63.055.699,59	36
Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	20.614.000,00	5.544.065,66	27
Mal ve Hizmet Giderleri	45.156.000,00	31.810.958,57	70
Cari Transferler	41.205.000,00	38.647.522,31	94
Sermaye Gideri	168.770.000,00	1.094.759,49	0,6
<b>TOPLAM</b>	<b>450.000.000,00</b>	<b>140.153.005,62</b>	<b>31</b>
Genel Bütçeye Yapılan Aktarma Hariç Gider Toplamı		106.653.005,62	

**Tablo 3: Gelir Gerçekleşmeleri**

Gelirler Hesabı	Tahmin (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri			
Diğer Gelirler	450.000.000,00	469.163.958,14	104
Genel Toplam	450.000.000,00	469.163958,14	104
Red ve İadeler	-	-	-

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Analitik Bütçe Hazırlama Rehberi çerçevesinde hazırlanan BDDK bütçesinin uygulama sonuçları ve muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Bu bağlamda bütçe uygulama sonuçlarını göstermek üzere anılan Yönetmelik'in 539'uncu maddesinde sayılan mali tablolar düzenlenmektedir. Muhasebeleştirme işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yapılmakta, mali raporlar ve tablolar bu sistem üzerinden üretilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

---

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtildiği üzere, iç kontrolün tanımlandığı ve kurulacak iç kontrol sistemini açıklayan 55'inci ve takip eden madde hükümlerine tabi değildir.

Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan BDDK'da 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü iç kontrol sistemi kurulmamıştır.

Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerinde ifadesini bulan "Mali Saydamlık" ve "Hesap Verme Sorumluluğu" ilkelerine uygun davranma zorunluluğu mevcuttur.

Anılan Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinde;

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

*a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*

*b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*

*c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*

*d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*

*Zorunludur.*

*Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”*

denilmektedir.

Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”*

hükmüne yer verilmiştir.

Kanun’un emrettiği mali saydamlık ve hesap verebilme kurumun sorumluluğundadır. Bu sorumluluk çerçevesinde Kurumun yapısı ve işlemleri incelendiğinde;

- Etik davranış sözleşmesinin tüm personel tarafından imzalandığı,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği’nde Kurumun teşkilat yapısının; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilerek her birimin görevlerinin belirlendiği,

- Yetkiler ve yetki devrine ilişkin düzenlemelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 88, 89, 90 ve 91'inci maddeleri ile Teşkilat Yönetmeliği'nde yer aldığı, Kanun'un 89'uncu maddesi ve Bütçe Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca harcama ve ödeme talimatları ile ilgili yetki devrinin sınırları her yıl alınan Başkanlık Oluru ile belirlendiği,

- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan *"Kurumun iç denetimi Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir."* hükmü uyarınca; İç Denetime İlişkin Usul ve Esaslar'ın 04.08.2011 ve 4336 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile belirlendiği, Kurumda iki iç denetçi görevlendirildiği,

- Kurumun yayımlanan ilk Stratejik Planının 2013-2015 dönemini kapsadığı, 2019-2021 dönemini kapsayan Stratejik Planın 27.03.2019 tarihinde yayımlandığı,

- Kurumun yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans, hedef ve göstergelerini içeren bir performans programı hazırlamadığı,

- İç ve dış riskleri değerlendirmek ve gerekli önlemleri almak amacıyla Kurum bünyesinde tüm Kurum yöneticilerinin iştirak ettiği haftalık mutad toplantılar gerçekleştirildiği, dış riskleri daha iyi yönetebilmek amacıyla altı ayda bir, TCMB, Hazine ve Maliye Bakanlığı, SPK, Rekabet Kurumu, TMSF, Borsa İstanbul, TBB ve TKBB'nin katılımlarıyla Finansal Sektör Komisyonu toplantıları icra edildiği,

- Mali veriler, personele ilişkin bilgiler, evrak sistemine yönelik bilgiler ve Kurumun finansal kurumlardan temin ettiği finansal raporlamalar için geliştirilen Destek Hizmetleri yazılım uygulamaları (Maaş, İzin, Personel Bilgi Sistemi vb.), Evrak Yönetim Sistemi (EBYS) ve BDDK Veri Transfer Sistemi (BVTS) ile Yönetim Bilgi Sistemi oluşturulduğu,

- Kurumun 2010-2018 yılları için Faaliyet Raporu hazırladığı, performans hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılmasına ve değerlendirilmesine faaliyet raporlarında yer verilmediği,

- Kurumun tüm birimlerindeki görev ve iş tanımlarının yapılmadığı, süreç ve/veya iş akış şemalarının mevcut olmadığı,

tespit edilmiştir.

Kurumun yukarıda belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar



değerlendirildiğinde; Kanun'daki düzenlemelerin ayrıntılı olmaması ve ikincil düzenlemelerin hangi esaslara göre hazırlanacağı hususunda belirsizlik olması nedeniyle Kurum tarafından yapılan düzenlemelerin iç kontrol sisteminin kurulmasında yetersiz kaldığı ve 5018 sayılı Kanun'la kurulan sisteme uyum sağlama noktasında sorunlara neden olduğu,

İç kontrol sisteminin temel unsurlarından olan stratejik plan, faaliyet raporu, performans programı gibi temel dokümanların hangi esaslara göre hazırlanacağına dair bir hüküm olmadığı için Kurumun hazırladığı bu dokümanların içeriğinin mevcut mali sisteme ve genel standartlara uyumlu olmadığı ve ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu,

5018 sayılı Kanun'un düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygulanmayan iç kontrol sistemine ilişkin hükümleriyle ilgili olarak, genel bir düzenleme yapılarak uygulama birliği sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Kurul Tarafından Alınan Kararlar ile Yapılan İkincil Düzenlemelerin Ekonomik ve Sosyal Etkilerinin Analiz Edilmemesi ve Faaliyet Raporlarında Gösterilmemesi**

Kuruma ait 2015, 2016 ve 2017 yılı faaliyet raporları incelenmiş, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda belirtilen hükme rağmen faaliyet raporlarında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından alınan kararlar ile yapılan ikincil düzenlemelerin ekonomik ve sosyal etkilerinin analiz edilmediği ve faaliyet raporlarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesinin altıncı fıkrasında; "*Kurum faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın mart ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait kararları, yaptığı ikincil düzenlemeler ile bunların ekonomik ve sosyal etkilerini analiz eden bir faaliyet raporu hazırlar ...*," hükmü yer almaktadır.

5411 sayılı Kanun ile finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için; düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama görevlerini yerine getirmek üzere BDDK kurulmuştur. Kurum finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Sektörde düzenleme, denetleme yapmak ve yaptırımlar uygulamak gibi temel yetkilerle donatılan Kurum için şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gereği, bu yetkinin nasıl kullandığını ve hangi sonuçların elde ettiğini ortaya koymak amacıyla, her yıl Kurul tarafından alınan kararlar ile yapılan ikincil düzenlemelerin ekonomik ve sosyal etkilerinin analizi ve bu analizin yıllık faaliyet raporlarında gösterilme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Ekonomik ve sosyal etki analizlerinin nasıl yapılacağı hususunda özel bir düzenleme mevcut olmayıp, konuyla ilgili genel hususlar ve uluslararası standartlar kapsamında Kurumun inisiyatifine bırakıldığı düşünülmektedir.

Diğer yandan, 14.03.2016 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişikliklerle, bir mevzuat düzenlenirken etki analizi hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Örnek olması bakımından, anılan Yönetmelik'te etki analizine ilişkin yer alan hususlar kısaca aşağıda belirtilmiştir.

Belirtilen Yönetmelik'e göre etki analizi; yapılan düzenlemenin bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olduğunu/olacağını gösteren değerlendirmeler olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde etki analizinin esasları; Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler, ihtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi, muhtemel fayda ve maliyetlerin analizi, düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri, düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi, kırtasiyeciliğin ve bürokratik

formalitelerin azaltılmasına katkısı, izlenen danışma ve görüş alma süreçleri şeklinde sayılmıştır.

Sonuç olarak, anılan Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesi ile kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkesi gereği, Kurumun sektörde düzenleme, denetleme ve yaptırımlarda bulunma yetkisi kapsamında uygulamaya koyduğu yönetmelik, tebliğ ve aldığı bağlayıcı kararların ekonomik ve sosyal etkilerinin analiz edilmesi ve yıllık faaliyet raporlarında gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “5411 sayılı Kanununun 101 nci maddesinin altıncı fıkrası çerçevesinde Kurumun faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın Mart ayı sonuna kadar önceki yıla ait kararlar, ikincil düzenlemeler ve bunların ekonomik ve sosyal etkilerinin analiz edildiği yıllık faaliyet raporları hazırlanmakta ve Kurumumuzun resmi internet adresinde yayımlanmaktadır. Bu çerçevede, her ne kadar işbu beyana konu Bulgu'da aksi iddia edilmekte ise de, mezkûr Kanun hükmü gereği, Kanunun öngördüğü ve o yılın somut verilerinin gerektirdiği zorunlu analizleri ve bilgileri içerir faaliyet raporları hazırlanmaktadır. Kaldı ki, anılan hüküm uyarınca ekonomik ve sosyal etki analizi içerir faaliyet raporu hazırlandığından, analizin içeriğine ilişkin tespitlerin gerek Anayasanın 125 inci maddesi ve 5411 sayılı Kanununun 82 nci maddesi gerekse de Sayıştay Kanununun 35 nci maddesi hükümleri çerçevesinde yerindelik denetimi anlamına geleceği açıktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Bulguda belirtildiği üzere, 2015, 2016 ve 2017 yıllarına ait faaliyet raporlarının incelendiği ve raporlarda “Düzenleme Faaliyetleri” başlığı altında bir bölüm açıldığı, açılan bu bölümde sadece yıl içinde yapılan, hazırlıkları sürdürülen ve çalışması tamamlanan ve bir sonraki yıl yürürlüğe giren ikincil düzenlemelerin isimlerine ve bunların kısa açıklamaları ile hangi amaçlarla yapıldığına yer verildiği görülmektedir. Bulgumuzda belirtilen husus ise, Kurul tarafından alınan kararlar ile yapılan ikincil düzenlemelerin uygulanma sonuçları analiz edilerek, nasıl bir değişime sebep olduğunun ölçülmesi ve daha önceki durumlarıyla karşılaştırılması ve bu durumun raporlanması hususu olup, cevapta yer alan değerlendirmenin bu kapsamda olmadığı görülmektedir.

Diğer yandan bulgumuzda, ekonomik ve sosyal etki analizlerinin nasıl yapılacağı hususunda özel bir düzenleme mevcut olmaması nedeniyle Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde yer alan etki analizinin esasları örnek teşkil etmesi için belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurum cevabında, analizin içeriğine ilişkin tespit

yapıldığı ve bunun yerindelik denetimi anlamına geleceği şeklindeki ifadenin geçerliliği bulunmamaktadır.

Bu itibarla, bulgumuzda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 5411 sayılı Kanun'un 101'inci maddesinin 6'ncı fıkrası gereğince, Kurum tarafından yapılan ikincil düzenlemeler ile alınan kararların ekonomik ve sosyal etkilerinin analiz edilmemesi ve faaliyet raporlarında gösterilmemesinin mevcut yasal düzenlemelere uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU BİLANÇOSU**

	2018			2018	
	TL	Kr		TL	Kr
<b>AKTİF</b>			<b>PASİF</b>		
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>1.009.673.240</b>	<b>38</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>3.337.362</b>	<b>65</b>
<b>10 Hazır Değerler</b>	<b>983.750.918</b>	<b>55</b>	<b>32 Faaliyet Borçları</b>	<b>79.025</b>	<b>00</b>
100 Kasa Hesabı	431	77	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	79.025	00
102 Banka Hesabı	983.750.486	78	<b>33 Emanet Yabancı Kaynaklar</b>	<b>303.379</b>	<b>19</b>
<b>12 Faaliyet Alacakları</b>	<b>2.654.825</b>	<b>90</b>	330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0	0
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	2.302.000	00	333 Emanetler Hesabı	303.379	19
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar	352.297	10	<b>36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler</b>	<b>2.954.958</b>	<b>46</b>
126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	528	80	360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	2.854.170	50
<b>14 Diğer Alacaklar</b>	<b>3.760.731</b>	<b>55</b>	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	89.145	01
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	3.760.731	55	362 Fonlar veya Diğer Kamu İd. Adına Yapılan Tahsilatlar Hesabı	11.642	95
<b>15 Stoklar</b>	<b>112.166</b>	<b>28</b>	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>680.907.294</b>	<b>04</b>
150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı	112.166	28	<b>47 Borç ve Gider Karşılıkları</b>	<b>1.376.994</b>	<b>04</b>
<b>16 Ön Ödemeler</b>	<b>3.970.297</b>	<b>28</b>	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.376.994	04
162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	3.970.297	28	<b>48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları</b>	<b>679.530.300</b>	<b>00</b>
165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı	0	0	480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	679.530.300	00
<b>18 Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları</b>	<b>15.424.300</b>	<b>82</b>			
181 Gelir Tahakkukları Hesabı	15.424.300	82			

<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>	<b>174.028.516</b>	<b>02</b>	<b>5 ÖZKAYNAKLAR</b>	<b>499.457.099</b>	<b>71</b>
<b>22 Faaliyet Alacakları</b>	<b>156.346</b>	<b>62</b>			
226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	156.346	62	<b>50 Net Değer</b>	<b>171.318.817</b>	<b>53</b>
<b>25 Maddi Duran Varlıklar</b>	<b>173.872.169</b>	<b>40</b>	500 Net Değer Hesabı	171.318.817	53
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	1.245.560	88	<b>59 Dönem Faaliyet Sonuçları</b>	<b>328.138.282</b>	<b>18</b>
254 Taşlılar Hesabı	873.328	74	590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	328.138.282	18
255 Demirbaşlar Hesabı	15.738.612	22			
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-16.850.592	28			
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	172.865.260	84			
<b>26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			
260 Haklar Hesabı	8.698.730	45			
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-8.698.730	45			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>1.183.701.756</b>	<b>40</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>1.183.701.756</b>	<b>40</b>

**Bilanço Dipnotları:**

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	<b>1.263.116,00</b>
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	<b>1.263.116,00</b>
914 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	<b>73.718.249,00</b>
915 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	<b>73.718.249,00</b>
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	<b>3.150.976,03</b>
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	<b>3.150.976,03</b>
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	<b>950.521,03</b>
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	<b>950.521,03</b>

998 DİĞER NAZIM HESAPLAR HESABI 172.962.489,84
999 DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI 172.962.489,84

## BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap		Dipnot	GİDERİN TÜRÜ	2018	
	Kod.1	Kod.2			TL	Kr
<b>630</b>	<b>01</b>			<b>Personel Giderleri</b>	<b>63.644.071</b>	<b>36</b>
630	01	01		Memurlar	4.894.074	05
630	01	02		Sözleşmeli Personel	49.087.073	85
630	01	03		İşçiler	5.579.730	94
630	01	05		Diğer Personel	4.083.192	52
<b>630</b>	<b>02</b>			<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	<b>5.544.065</b>	<b>66</b>
630	02	01		Memurlar	693.412	97
630	02	02		Sözleşmeli Personel	3.552.916	46
630	02	03		İşçiler	1.111.450	75
630	02	05		Diğer Personel	179.996	83
630	02	99		Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	6.288	65
<b>630</b>	<b>03</b>			<b>Mal ve Hizmet Giderleri</b>	<b>30.990.708</b>	<b>98</b>
630	03	02		Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Giderleri	3.209.933	65
630	03	03		Yolluklar	958.276	38

Hesap Kodu	Yardımcı Hes.		Dipnot	GELİRİN TÜRÜ	2018	
	Kod.1	Kod.2			TL	Kr
<b>600</b>	<b>05</b>			<b>Diğer Gelirler</b>	<b>478.326.065</b>	<b>47</b>
600	05	01		Faiz Gelirleri	50.740.823	96
600	05	02		Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	427.007.300	00
600	05	09		Diğer Çeşitli Gelirler	577.941	51
<b>600</b>	<b>11</b>			<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	<b>9.221</b>	<b>87</b>
600	11	01		Döviz Mevcudunun Değerlemesinden Oluşan Olumlu Kur Farkları	9.221	87



## T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	03	04	Görev Giderleri	1.372.928	77
630	03	05	Hizmet Alımları	24.728.757	42
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	231.493	39
630	03	07	Menkul Mal, Gayri Maddi Hak alım Bakım ve Onarım Giderleri	406.328	65
630	03	08	Gayri Menkul Mal Makım ve Onarım Gideri	82.990	72
<b>630</b>	<b>05</b>		<b>Cari Transferler</b>	<b>38.647.522</b>	<b>31</b>
630	05	01	Görev Zararları	4.746.206	82
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	190.476	19
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	210.839	30
630	05	08	Gelirlerden Ayrılan Paylar	33.500.000	00
<b>630</b>	<b>11</b>		<b>Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri</b>	<b>404.584</b>	<b>90</b>
630	11	01	Döviz mevcudunun Değerlenmesinden Oluşan Olumsuz Kur Farkları	22.178	65
630	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değer Oluşan Olumsuz Farklar	363.275	99
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	19.130	26
<b>630</b>	<b>13</b>		<b>Amortisman Giderleri</b>	<b>10.607.918</b>	<b>29</b>
630	13	01	Maddi duran Varlıkların Amortisman Giderleri	7.458.371	79
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	3.149.546	50
<b>630</b>	<b>14</b>		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	<b>79.801</b>	<b>20</b>

<b>GELİRLER TOPLAMI (B)</b>					<b>478.335.287</b>	<b>34</b>

<b>İNDİRİM, İADE VE İSKONTONUN TÜRÜ</b>						

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	14	01		Kırtasiye Malzemeleri	59.264	94			
630	14	05		Temizleme Ekipmanları	18.016	96			
630	14	99		Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	2.519	30			
<b>630</b>	<b>30</b>			<b>Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler</b>	<b>274.973</b>	<b>43</b>	<b>İNDİRİM, İADE VE İSKONTO TOPLAMI (C)</b>		
630	30	06		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	274.973	43			
<b>630</b>	<b>99</b>			<b>Diğer Giderler</b>	<b>3.359</b>	<b>03</b>	<b>NET GELİR D=B-C</b>		
630	99	99		Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	3.359	03		478.335.287	34
<b>GİDERLER TOPLAMI (A)</b>					<b>150.197.005</b>	<b>16</b>	<b>FAALİYET SONUCU D-A</b>		
								328.138.282	18