



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BANKACILIK DÜZENLEME VE
DENETLEME KURUMU**

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütülen düzenlilik denetimi sonucu üst yönetici tarafından cevaplandırılmak üzere hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU HAKKINDA BİLGİ	2
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	4
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
DENETİM GÖRÜŞÜ	5
VURGULANACAK HUSUSLAR	6

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU HAKKINDA BİLGİ

Kuruluş Kanunu; 4389 sayılı Bankacılık Kanunu ile kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) yapısı 19.11.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 10 uncu kısmında BDDK'ya ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu kısımda yer alan 82'nci maddesinde kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve merkezi İstanbul'da olan BDDK'nın bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı belirlenmiştir. Söz konusu madde hükmü uyarınca göre Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz, hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurum'un kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Yine aynı maddeye göre Kurum, bu Kanun'da ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen usûl ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını, görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usûl ve esaslar dahilinde serbestçe kullanır, görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam eder. Kurum'un malları Devlet malı hükmünde olup haczedilemez ve rehin edilemez.

BDDK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesi son bendine göre; bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78'inci maddelerine tâbidir.

Kurum Bütçesi; 5018 sayılı Kanuna ekli "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" başlıklı (III) sayılı cetvelde yer alan BDDK'nın bütçesi, Merkezi Yönetim Bütçesi içinde "42-04" kurumsal kodu ile yer almıştır.

Kurumun Genel Faaliyet Amacı; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu, 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu ve 90 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili hükümlerine göre BDDK'nın genel faaliyet amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik düzenleyici ve denetleyici işlem ve faaliyetler yapmaktır.

Kurumun Organizasyon Yapısı; Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşmaktadır.

1- Kurul; Kurumun karar organı olup Başkan ve ikinci başkan dâhil yedi üyeden oluşmaktadır. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Bankacılık Kanununda, Kurul Başkan ve üyelerinin görev sürelerinin beş yıl olduğu, süreleri dolmadan Kanunda yazılı haller dışında herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği ve süreleri dolan başkan ve üyelerin bir

defalığına tekrar atanabileceği hüküm altına alınmıştır. 5411 sayılı Bankacılık Kanununun Geçici 17'nci maddesine göre Kurul Başkanı hariç olmak üzere Kurula ilk atanan üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyeler, 5411 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde belirtilen şartları taşıyan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.

2- Başkanlık Teşkilatı; Kurum Başkanı, Kurumun en üst yöneticisidir ve Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkan, Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla alt kademelere devredebilir. Kurum Başkanına, başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanır. Bunlardan biri, yerinde denetim ve gözetimle görevli birimlerden sorumlu olur. Başkan yardımcıları gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla görev ve yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir.

3- Hizmet Birimleri; Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. 5411 sayılı Kanun'a göre daire başkanlıklarının sayısı 10'u geçemez. Ancak ilişkili olduğu Bakanın onayı ile bu sayının yarısını geçmemek kaydıyla Kurulca daire başkanlıkları oluşturulabilmektedir. Bugün itibariyle Kurumda 14 daire başkanlığı bulunmaktadır. Diğer taraftan Kurum bünyesinde hukuk, basın ve halkla ilişkiler, yönetim ve finans gibi alanlarda ihtiyaca göre sayıları toplam 15'i geçmemek üzere Başkanlık Müşaviri görevlendirile-bilmektedir. Bugün itibariyle 13 tane Başkanlık Müşaviri bulunmaktadır.

Kurumun ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri şu şekildedir;

1- Ana Hizmet Birimleri; Düzenleme Daire Başkanlığı, 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 ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı'dır. Denetim Daire Başkanlığı I ve II ile Risk Yönetimi Daire Başkanlığı İstanbul'da, diğer daire başkanlıkları ise Ankara'dadır.

2- Danışma Hizmet Birimi; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı'dır.

3- Yardımcı Hizmet Birimi; Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'dır. Bu daire başkanlığında, Kurulun özel büro hizmetlerinde kullanılmak üzere Kurul İşleri ve Kararlar Müdürlüğü olmak üzere İnsan Kaynakları, Eğitim ve İletişim, İdari ve Mali İşler müdürlükleri kurulmuştur.

Öte yandan, denetim daireleri bünyesinde bankalar yeminli murakıp ve yardımcıları ile bankacılık uzman ve yardımcılarında oluşan denetim grupları, denetim grupları içerisinde de kuruluşlar bazında görev yapan denetim ekipleri yer almaktadır. Buna ilave olarak, münhasıran bilgi sistemleri ya da hukukla ilgili hususların denetlenmesine yönelik olarak veya

Başkanlık onayı ile gerek görülen hallerde denetim daireleri ve diğer dairelerde görev yapan meslek personelinin ortak denetim, inceleme, soruşturma, proje ve/veya diğer çalışma ekipleri oluşturulabilmekte, risk modellerinin denetlenmesi ve risk analizlerinin incelenmesi, bankacılık konuları ile muhasebe standartlarında uzmanlaşma sağlanması amacıyla ekipler tesis edilebilmektedir. Kurum, düzenlemekle görevli olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu Kararı'yla yurt içi temsilcilik açabilmektedir.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanarak hazırlanan, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen defter, tablo ve belgelerden muhasebe yetkililerinin adı soyadı, unvanı ve elektronik adresini gösterir cetvel ile imza sirküleri, kamu idaresi adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir cetvel, bütçe ve aylık mizanlar hesap döneminin başında sorumlulardan alınmıştır. Hesap döneminin sonunda ise; geçici ve kesin mizan, bilanço, kasa sayım tutanağı, banka mevcudu tespit tutanağı, alınan çekler sayım tutanağı, menkul kıymetler ve varlıklar sayım tutanağı, değerli kâğıtlar sayım tutanağı, bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu, faaliyet sonuçları tablosu ve yevmiye defteri sorumlulardan alınmıştır. Yukarıda sorumlulardan alındığı belirtilen defter, tablo ve belgeler çerçevesinde 2012 yılı hesap dönemine ait denetim faaliyeti yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesi ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7 ve 8'inci maddeleri hükümlerine göre BDDK üst yönetimi, tabii olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali 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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri çerçevesinde Sayıştay, bir bütün olarak BDDK'nın mali rapor ve tablolarının, kurumun mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını tam ve doğru olarak yansıtıp yansıtmadığı ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli yanlışlıklar veya yanlış beyanlar içerip içermediği, kurumun gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı, kurumun mali yönetimle ilgili mevzuata uygun olarak kurulup kurulmadığı ve etkin olarak işletilip işletilmediğine ilişkin olarak, ilgili kanunlara ve uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülen denetim ve inceleme faaliyetleri yoluyla makul güvence elde etmekten ve bu hususlara ilişkin denetim görüşü oluşturmaktan sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ile mali yönetimi 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 gerçekleştirilmiştir.

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 ulaşılan denetim görüşünü destekleyen yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun 2012 yılına ilişkin yukarıda belirtilen mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Denetim görüşümüzü etkilememekle birlikte aşağıdaki hususların belirtilmesine gerek görülmüştür;

1- Yurtiçi ve yurtdışı harcırah ödemelerinde Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre eklere konulması gereken harcırah beyannamelerinde otel, ulaşım ve gündelik ödemelerinin ayrı ayrı tahakkuk ettirilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

2- Kurumda ilk ödenek kaydının 31/01/2012 tarih ve 224 sayılı muhasebe işlem fişi ile yapıldığı, 31/01/2012 tarihine kadar ödenek kaydı yapılmadan harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

3- Kurum tarafından yapılan ihalelerde standart ihale onay belgesinin kullanılmadığı, ihale yapılması kararının Başkanlık ve Kurul Kararı ile alındığı, doğrudan teminle yapılan alımlarda ise bir Kurul Kararı ile birçok alımın yapıldığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

4- İhalelerde isteklilerden alınan geçici teminatların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'na kaydedilmediği görülmüş, dolayısıyla geçici teminatların kayıt işlemleri olmadığı için bu teminatların iade işlemleri tespit edilememiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

5- Mal ve hizmet alımlarında muayene ve kabul komisyonunun oluşturulmadığı, bunun yerine ihale komisyonunun muayene kabul komisyonu gibi görev yaptığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

6- Sabit kıymetlere ilişkin sayımın mevzuatta ön görülen sürelerde yapılmaması nedeniyle Kurum envanteri tespit edilememiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılından itibaren denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

7- Kurum tarafından 294-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabı'nın kullanılmadığı, bu nedenle Kuruma ait sabit kıymetlerden hurdaya çıkarılanların maliyet ve amortisman tutarlarının kontrolünün sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

8- 2012 yılında Kurum tarafından kullanılan muhasebe programında 100-Kasa Hesabı ile 630-Giderler Hesabının ilişkilendirilemediği, bu nedenle 100-Kasa Hesabı ile karşılıklı çalışan gider hesaplarının bulunduğu yevmiye kayıtlarının listelenemediği, ayrıca kasa ödemelerinin birçoğunun ödeme emri belgesi yerine muhasebe işlem fişi ile yapıldığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli bazı düzenlemelerin yapıldığı ve bazılarının da yapılacağı ifade edilmiştir.

9- Vadeli mevduat hesaplarının faiz geliri tahakkuk işlemlerinin kontrolünde 181-Gelir Tahakkukları Hesabı'nın kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

10- Kurum banka işlemlerinin günlük yapılması ve günlük banka mutabakatının sağlanması gerektiği halde günlük mutabakat işlemlerinin yapılmadığı ve banka mutabakatı için raporlama sisteminin olmadığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı, Say2000i programına geçiş çalışmalarının başlatıldığı ifade edilmiştir.

11- Kurum tarafından döviz cinsinden yapılan ödemeler için 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı yerine 103-Verilen Çek ve Ödeme Emirleri Hesabı'nın kullanılmakta olduğu tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

12- 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'nın kullanılmaması nedeniyle 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı'nda yer alan Kurum gelirlerinin zamanında tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

13- 2012 yılı içerisinde ara sayım ve yıl sonu sayımı tamamlanamadığından sayım noksanı ve fazlası ile Kurum hesap planında 197-Sayım Noksanları ve 397-Sayım ve Tesellüm Fazlaları Hesapları yer aldığı halde geçmiş yıllar dahil bu hesapların kullanılmadığı tespit edilmiş, Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca yapılması gereken sayım işlemleri yetkililer tarafından 5 yıldır yapılmadığından ve 22/03/2013 tarihine kadar sayım tutanağı teslim edilemediğinden taşınır mal denetimi gerçekleştirilememiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

14- Kurum hesap planında içerisinde 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı olduğu halde bu hesabın kullanılmadığı, bu nedenle yıl içerisinde meydana gelen hasar ve ziyan tespitinin mümkün olmadığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

15- Geçici ve kesin teminatların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda takip edilmediği tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

16- Geçmiş yıl olumsuz faaliyet sonuçlarına ilişkin 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının bakiyesinin yıl sonunda 500-Net Değer Hesabı'na aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Konu hakkında verilen Kurum cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında denetim ekibinin önerisi doğrultusunda gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir.